

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerd Andres, Konrad Gilges, Gerlinde Hä默le, Doris Odendahl, Adolf Ostertag, Margot von Renesse, Wolfgang Weiermann, Hans Gottfried Bernrath, Hans Büttner (Ingolstadt), Dr. Herta Däubler-Gmelin, Gernot Erler, Norbert Gansel, Günter Graf, Karl Hermann Haack (Extertal), Günther Heyenn, Renate Jäger, Hans-Ulrich Klose, Regina Kolbe, Hans Koschnick, Uwe Lambinus, Brigitte Lange, Ulrike Mascher, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Horst Niggemeier, Peter Paterna, Dr. Willfried Penner, Dr. Eckhart Pick, Renate Rennebach, Bernd Reuter, Dr. Jürgen Schmude, Ottmar Schreiner, Brigitte Schulte (Hameln), Dr. R. Werner Schuster, Dr. Hartmut Soell, Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast, Dr. Peter Struck, Joachim Tappe, Hans-Eberhard Urbaniak, Gerd Wartenberg (Berlin), Barbara Weiler, Jochen Welt, Dr. Margrit Wetzel, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Dieter Wiefelspütz, Dr. Hans de With

— Drucksache 12/4564 —

Arbeitserlaubnis- und Aufenthaltsrecht türkischer Arbeitnehmer nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Dezember 1992 – C-237/91 –

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH) hat am 16. Dezember 1992 ein Urteil in einem Vorentscheidungsersuchen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (HVG) im Rechtsstreit C-237/91 K. K. gegen Landeshauptstadt Wiesbaden gefällt. Damit entschied der EuGH ein zweites Mal, daß die Assoziierungsratsbeschlüsse (ARB) 2/76 und 1/80 integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind. Am 20. September 1990 hatte der EuGH in dieser Frage sein erstes Urteil gefällt (Sevinc Urteil C-265/89). Die Besonderheit dieser einstimmig gefaßten Beschlüsse besteht darin, daß sie auf den Personenkreis beschränkt sind, der bereits Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden hat.

Bei den angeführten Urteilen hat der EuGH betont, daß die Auslegungskompetenz der Beschlüsse 2/76 und 1/80 beim EuGH liegt.

Einige Bestimmungen der angeführten Beschlüsse sind nach den EuGH-Urteilen zwingend und für jeden Mitgliedstaat verbindlich. Bei einer Rechtskollision hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor nationalem Recht.

Nach Artikel 6 des Assoziierungsratsbeschlusses Nr. 1/80 haben die türkischen Staatsangehörigen, die bereits einen Zugang zum EG-Arbeitsmarkt haben, Anspruch

- auf Erneuerung ihrer Arbeitserlaubnis, wenn sie bereits ein Jahr ordnungsgemäß beschäftigt waren und beim gleichen Arbeitgeber bleiben,
- auf Bewerbung im gleichen Beruf bei einem anderen Arbeitgeber, wenn sie bereits drei Jahre ordnungsgemäß beschäftigt waren,
- auf jede von ihnen gewählte Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis wie jeder EG-Bürger, wenn sie bereits vier Jahre beschäftigt waren.

Die Wahrnehmung dieser Rechte schließt entsprechende Aufenthaltsrechte – d. h. die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis – mit ein.

Nach Aussagen des Nachrichtenmagazins „DER SPIEGEL“ vom März 9/1993 will die Bundesregierung das Urteil des höchsten europäischen Gerichts zum Bleiberecht für Türken nicht im vollen Umfang anerkennen.

Die Betreuungsverbände und türkischen Organisationen befürchten zudem eine Verschärfung des Ausländerrechts, das den Erstzugang zur Arbeitsaufnahme regelt.

Hinzu kommt, daß der Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zur Durchführung der Arbeitsmarktpflege nach § 19 Abs. 1 Satz 2 AFG in seiner globalen Abhandlung nicht nur zur Verstärkung von Vorurteilen „Ausländer nähmen Deutschen die Arbeitsplätze weg“ beiträgt, sondern auch die Vermutung aufkommen läßt, die gemäß Artikel 6 des Assoziierungsratsbeschlusses Nr. 1/80 aufgezeigten Anspruchsvoraussetzungen sollen erschwert werden.

1. Welche aufenthaltsrechtliche und arbeitserlaubnisrechtliche Bedeutung muß die Bundesregierung dem Urteil des EuGH vom 16. Dezember 1993 – C-237/91 – bei, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

Zur aufenthaltsrechtlichen und arbeitserlaubnisrechtlichen Bedeutung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in dem Verfahren C-237/91 vom 16. Dezember 1992 und den sich daraus ergebenden Konsequenzen wird auf die Antworten zu den Fragen 5 bis 9, 11 und 13 verwiesen.

2. Ist es richtig, daß der EuGH in dem o.g. Urteil dahin gehend entschieden hat, daß die Zuerkennung einer Verlängerung einer Arbeitserlaubnis nicht von den Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf, unter denen die Einreise und der rechtmäßige Aufenthalt des türkischen Staatsbürgers erlangt worden ist, sondern daß es hierbei lediglich darauf ankommt, daß ein türkischer Arbeitnehmer seit mehr als einem Jahr mit gültiger Arbeitserlaubnis i. S. von Artikel 6 Abs. 1 ARB 1/80 einer ordnungsgemäßen Beschäftigung nachgeht?

Es ist zutreffend, daß der Europäische Gerichtshof sich in der allein entschiedenen Fallkonstellation so geäußert hat. Dabei mußte der türkische Arbeitnehmer jedoch dem „regulären Arbeitsmarkt“ angehören. Dies trifft z. B. nicht zu auf Werkvertragsarbeiter und andere entsandte Arbeitnehmer, Saison-, Gastarbeitnehmer, zur Aus-, Weiter- und Fortbildung beschäftigte Arbeitnehmer und andere Arbeitnehmer, denen nur vorübergehend Aufenthalt gewährt wurde, währenddessen sie zur Ausübung einer Beschäftigung zugelassen worden sind, unabhängig von der Dauer der Beschäftigung.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, die allgemeine Arbeitserlaubnis künftig in der Regel höchstens für ein Jahr zu erteilen, und wie beurteilt sie den auch für türkische Arbeitnehmer festgeschriebenen Prüfungsvorbehalt des Erlasses sowohl für eine erstmalige und erneute Beschäftigung als auch für die „Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber“?

Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Arbeitsförderungsgesetz ist über die Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung der Verhältnisse des einzelnen Falles zu entscheiden. Danach darf die Arbeitserlaubnis nur erteilt werden, wenn für einen Arbeitsplatz keine deutschen Arbeitslosen oder ihnen gleichgestellte Ausländer (z. B. EG-Staatsangehörige/langjährig im Bundesgebiet beschäftigte Ausländer) vermittelt werden können. Mit der Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung soll in Anbetracht der Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation der gesetzlich bestehende Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrang der Deutschen und der ihnen gleichgestellten Ausländer in der Verwaltungspraxis wirkungsvoller durchgesetzt werden. Von der Weisung bleiben die sich aus dem inner-, zwischen- oder überstaatlichen Recht ergebenden Ansprüche ausländischer Arbeitnehmer unberührt, die die Arbeitserlaubniserteilung unabhängig von der Arbeitsmarktlage vorsehen. Hierzu gehört auch der ARB 1/80. Nach dessen Artikel 6 Abs. 1 haben türkische Arbeitnehmer wie bisher nach einjähriger erlaubter Beschäftigung einen Anspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis für die Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses beim gleichen Arbeitgeber. Für eine erstmalige oder erneute Beschäftigung besteht ein arbeitsmarktunabhängiger Rechtsanspruch auf die Arbeitserlaubnis allerdings nur, sofern die türkischen Staatsangehörigen die hierfür nach den Artikeln 6 und 7 ARB 1/80 verlangten Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten erfüllen oder bereits früher nach innerstaatlichem Recht (§ 2 Arbeitserlaubnisverordnung) ein Anspruch besteht.

4. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff „dem regulären Arbeitsmarkt angehörend“ i. S. des Artikels 6 Abs. 1 ARB 1/80?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

5. Ist es ebenfalls richtig, daß eine Aufenthaltsgenehmigung, die ursprünglich zu anderen Zwecken als zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wurde, gleichwohl bei Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 6 ARB 1/80 verlängert werden muß, da ohne Aufenthaltsrecht die Einräumung eines Anspruches auf Verlängerung einer Arbeitserlaubnis wirkungslos wäre?

Die Bundesregierung hatte in dem Verfahren vor dem EuGH in der Sache vorgetragen, daß der nach dem ARB 1/80 vorgesehene Anspruch auf Verlängerung der Arbeitserlaubnis nicht „völlig wirkungslos“ wäre, wenn ihm kein Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung einer Arbeitserlaubnis zur Seite steht. Im übrigen hatte die Bundesregierung sogar die praktische Wirksamkeit

genau umschrieben: z. B. darf türkischen Arbeitnehmern der Aufenthalt nicht aus Gründen des Arbeitsmarktschutzes entzogen werden; damit privilegiert ARB 1/80 sie eindeutig gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen, was gerade in Zeiten großer Anspannung auf dem Arbeitsmarkt offenkundig ist. Diese Privilegierung wird gerade vor dem Hintergrund der in Frage 3 angesprochenen Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zur Sicherung des Beschäftigungsvorranges von Deutschen und ihnen gleichgestellten Ausländern besondes deutlich. Auch privilegiert der ARB türkische Arbeitnehmer gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen durch die genau definierte schrittweise Integration in den Arbeitsmarkt. Diese darf jedem anderen Drittstaatsangehörigen nämlich vorenthalten werden, obwohl ihnen Aufenthalt gewährt wird, nicht aber einem türkischen Staatsangehörigen. Der EuGH ist auf diese Argumentation in seinem Urteil nicht eingegangen.

Es ist jedoch richtig, daß der Europäische Gerichtshof festgestellt hat, daß der Anspruch auf eine Verlängerung der Arbeitserlaubnis den Anspruch auf ein korrespondierendes Aufenthaltsrecht einschließt, weil anderenfalls die den türkischen Arbeitnehmern durch Artikel 6 Abs. 1 ARB 1/80 gewährte Rechtsstellung „völlig wirkungslos“ wäre (vgl. EuGH-Urteil vom 20. September 1990 – RsC – 192/89 [Sevinc] Rdn. 29; EuGH-Urteil vom 16. Dezember 1992 – RsC – 237/91 [Kus] Rdn. 29 und 30).

6. In ihrem Plädoyer zur Rechtssache C-237/91 verweist die Bundesregierung auf die Fallkonstellation türkischer Studenten bzw. Auszubildender, die zu Ausbildungszwecken in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind und denen neben einer Aufenthaltserlaubnis die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gestattet wurde.

Geht die Bundesregierung davon aus, daß auch dieser Personenkreis von der Auslegung des ARB 1/80 durch den EuGH betroffen ist?

Welche weiteren Fallkonstellationen müßten ebenfalls berücksichtigt werden?

Kann die Bundesregierung schon heute eine abschließende Einengung des Personenkreises geben, der unter die Entscheidung des EuGH fällt?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, daß türkische Staatsangehörige, denen der Aufenthalt nur zum Zwecke eines Studiums oder zu einer sonstigen Ausbildung außerhalb eines Arbeitsverhältnisses erlaubt ist und denen zur Finanzierung ihrer Ausbildung die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gestattet wird, von der Auslegung des ARB 1/80 durch den EuGH betroffen sind. Das gleiche gilt für türkische Staatsangehörige, die nur zum Zwecke ihrer Aus-, Fort- oder Weiterbildung vorübergehend im Bundesgebiet Aufenthalt erhalten und während dieses befristeten Aufenthaltes beschäftigt sind, unabhängig von der Beschäftigungsdauer.

Derzeit kann der durch die Entscheidung des EuGH betroffene Personenkreis noch nicht abschließend abgegrenzt werden.

7. Ist es richtig, daß die Vorschriften der Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV), die gemäß § 10 AuslG die aufenthaltsrechtliche Stellung neu zur Arbeitsaufnahme einreisender Ausländer regelt und gemäß § 4 Abs. 6, 7 Abs. 2 AAV eine Aufenthaltsverfestigung ausschließt, auf türkische Staatsangehörige – nach Ablauf der in Artikel 6 ARB 1/80 aufgezeigten Fristen – keine Anwendung mehr findet?

Aus Artikel 6 ARB 1/80 folgt nach der Auslegung des EuGH ein Anspruch auf eine Aufenthaltsgenehmigung, solange die Voraussetzungen von Artikel 6 ARB gegeben sind; es folgt aber kein Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung. Ein solcher Anspruch besteht selbst nach Gemeinschaftsrecht nicht für Angehörige der Gemeinschaft.

8. Welche weiteren ausländerrechtlichen Auswirkungen entfaltet die im EuGH-Urteil ausdrücklich erwähnte Verpflichtung zum Erlass derjenigen Verwaltungsmaßnahmen, die zur Durchführung des Artikels 6 des Beschlusses 1/80 – wie auch 7 ARB 1/80 – erforderlich sind, ohne daß die Mitgliedstaaten dadurch ermächtigt würden, die Ausübung des genau bestimmten und nicht an Bedingungen geknüpften Rechts, das den türkischen Arbeitnehmern aufgrund dieser Bestimmungen zusteht, an Bedingungen zu binden oder einzuschränken?

Welche Änderungen im Bereich des Ausländerrechts – im Sinne des EuGH-Urturts zugunsten türkischer Arbeitnehmer – (insbesondere in Bereichen des Aufenthaltsrechts, der Aufenthaltsbeendigung, des Familiennachzuges) hält die Bundesregierung für erforderlich bzw. sind in Vorbereitung?

Aus dem EuGH-Urteil folgt nur, daß beim Vorliegen eines Arbeitsmarktzugangsrechts nach Artikel 6 Abs. 1 ARB 1/80 ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis besteht. Daher ergeben sich von vornherein keine Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf andere ausländerrechtliche Fragen insbesondere im Bereich des Familiennachzugs.

Für Änderungen des Ausländerrechts besteht daher keine Voraussetzung.

9. In Randnummer 25 des Urteils vom 16. Dezember 1992 wird aufgezeigt, daß der Beschuß 1/80 die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt läßt, Vorschriften sowohl über die Einreise türkischer Staatsangehöriger in ihr Hoheitsgebiet als auch die Voraussetzungen für deren erste Beschäftigung zu erlassen.

Wir fragen daher die Bundesregierung, ob derzeit vorbereitet bzw. zukünftig geplant ist, durch eine Verschärfung ausländerrechtlicher Regelungen den Zugang zum Arbeitsmarkt für in der Bundesrepublik Deutschland lebende türkische Staatsangehörige zu erschweren?

Soweit es nach der Rechtsprechung des EuGH nicht mehr möglich ist, nach einer Beschäftigungsdauer von zwölf Monaten gemäß Artikel 6 ARB 1/80 den Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger zeitlich zu begrenzen, bedürfen die derzeit geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen über die Einreise zwecks Arbeitsaufnahme und die Zulassung einer Arbeitsaufnahme der Überprüfung. Diese Überprüfung ist noch nicht abgeschlossen.

10. Ist es richtig, daß das Bundesministerium des Innern die Innenminister und -senatoren der Länder angeschrieben hat, bis zur abschließenden Klärung der aufenthaltsrechtlichen Wirkungen des Assoziierungsratsbeschlusses 1/80 das Urteil nur zugunsten derjenigen türkischen Staatsangehörigen anzuwenden, die als deutsch-verheiratete Ehegatten ins Bundesgebiet eingereist sind und die im Zeitpunkt der Antragstellung eine den Voraussetzungen des Artikels 6 Abs. 1 AR-Beschluß Nr. 1/80 entsprechende Arbeitsstelle nachweisen können?

Das Bundesministerium des Innern hat die Innenminister und -senatoren der Länder mit Schreiben vom 10. Februar 1993 darüber unterrichtet, daß

- die aus dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-237/91 zu ziehenden ausländerrechtlichen Konsequenzen noch nicht abschließend geprüft sind,
- derzeit vor dem Bundesverwaltungsgericht ein Revisionsverfahren zu diesem Fragenkreis anhängig ist, das Gelegenheit zu einer höchstrichterlichen Klärung bietet,
- im Hinblick auf die noch offenen Fragen zum Regelungsumfang des ARB 1/80 nur denjenigen türkischen Staatsangehörigen eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, die als deutsch-verheiratete Ehegatten ins Bundesgebiet eingereist sind und die im Zeitpunkt der Antragstellung eine den Voraussetzungen des Artikels 6 Abs. 1 ARB 1/80 entsprechende Arbeitsstelle nachweisen können.

11. Wenn ja, welche sonstigen rechtlichen Fragen bleiben im Hinblick auf das Urteil des EuGH für das Bundesministerium des Innern noch offen, die der Klärung durch das Ministerium selber bedürfen?

Müssen Personen, die die hier relevanten Voraussetzungen erfüllen, auch in anderen Bereichen – z. B. bei Ausweisung – wie EG-Inländer behandelt werden?

Wenn nein, aus welchen Gründen?

Klärungsbedürftig ist, für welche Personengruppen sich abweichend von den geltenden ausländerrechtlichen Vorschriften aus Artikel 6 ARB 1/80 ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung ergibt. Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, in die abschließende Klärung auch die anstehende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts einzubeziehen.

Der EuGH selbst hat festgestellt, daß der ARB 1/80 ausschließlich die beschäftigungsrechtliche, nicht aber die aufenthaltsrechtliche Stellung türkischer Arbeitnehmer regelt (Urteil Sevinc, Anm. 28; Urteil Kus, Anm. 20). Aufgrund des ARB 1/80 sind deshalb türkische Staatsangehörige ausländerrechtlich nicht den Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten gleichzustellen.

12. Sind der Bundesregierung weitere anhängige Verfahren dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland und anderen EG-Ländern bekannt?

Wenn ja, wie viele und in welchen Gerichtsinstanzen?

Der Bundesregierung sind weitere anhängige Verfahren vor dem EuGH dieser Art aus der Bundesrepublik Deutschland und anderen EG-Ländern nicht bekannt.

13. Wird von der Bundesregierung eine Regelung erwogen, die Personen auf Antrag die Rückkehr nach Deutschland gestattet, die vor dem Urteil des EuGH aufgrund der nun nicht mehr haltbaren bisherigen Rechtsauffassung im Bereich Arbeits- und Aufenthaltsrecht zur Ausreise veranlaßt wurden?

Die Bundesregierung erwägt nicht, im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ausgereisten türkischen Staatsangehörigen die Wiedereinreise zu ermöglichen.

14. Ist der Bundesregierung die Anzahl der in der Türkei arbeitenden deutschen Arbeitnehmer bekannt, die möglicherweise durch das EuGH-Urteil betroffen sein könnten?

Die Zahl deutscher Arbeitnehmer in der Türkei ist der Bundesregierung nicht bekannt. Im übrigen ist das Urteil des EuGH nur für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, nicht aber für die Türkei verbindlich, deshalb betrifft die Entscheidung allein die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten und bindet die Türkei nicht.

15. Wird die Bundesregierung bemüht sein, daß die gleichen Rechte für die deutschen Staatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Türkei aufhalten und arbeiten, dort auch Anwendung finden?

Sofern der Bundesregierung bekannt wird, daß die Türkei dort beschäftigten deutschen Arbeitnehmern nicht die gleiche Behandlung gewährt, die türkische Arbeitnehmer im Bundesgebiet erfahren, wird sie die Angelegenheit im Assoziationsrat als dem für Fragen der Freizügigkeit zwischen den EG-Mitgliedstaaten und der Türkei zuständigen Gremium zur Sprache bringen.

16. Kommt – vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils – weiteren Bestimmungen der von den Vertragsparteien einstimmig gefaßten Assoziierungsratsbeschlüssen 2/76 und 1/80 nach Auffassung der Bundesregierung entsprechende Bedeutung zu?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, worauf stützt die Bundesregierung diese Ansicht?

Eine Artikel 6 ARB 1/80 entsprechende aufenthaltsrechtliche Bedeutung könnte auch Artikel 7 desselben Beschlusses zukommen. Es wird aber darauf hingewiesen, daß bei der Entscheidung über die Arbeitserlaubnis Artikel 7 uneingeschränkt angewandt wird.

Druck: Thenée Druck, 5300 Bonn 1, Telefon 91781-0

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 201363, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0228) 363551, Telefax (0228) 361275
ISSN 0722-8333