

## **Kleine Anfrage**

**der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE.**

### **Auswirkungen des Soysal-Urteils des Europäischen Gerichtshofs (Nachfrage zu Bundestagsdrucksache 16/12743)**

Die Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/12743 genügt nicht den Anforderungen an eine sorgfältige Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Es entsteht der Eindruck, dass Fragen nicht oder nur sehr ausweichend beantwortet werden, um unangenehme Wahrheiten nicht aussprechen zu müssen.

Gegenstand der Anfrage war das so genannte Soysal-Urteil (Rechtssache C-228/06) des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 18. Februar 2009. Dieses besagt, dass infolge eines Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei keine strengeren Visumregelungen im Bereich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit für türkische Staatsangehörige gelten dürfen als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls, d. h. zum 1. Januar 1973. Während eine weitestgehende Mehrheitsmeinung in der Fachliteratur und in der Rechtsprechung aus dem Urteil schlussfolgert, dass z. B. auch türkische Touristinnen und Touristen im Rahmen der passiven Dienstleistungsfreiheit von nun an visumfrei nach Deutschland einreisen können, versucht die Bundesregierung, die Auswirkungen des Urteils auf die aktive Dienstleistungserbringung zu begrenzen (vgl. die Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 16/12562).

Als einziges Argument, warum die Bundesregierung das Soysal-Urteil nicht bezogen auf die gesamte Dienstleistungsfreiheit umsetzen will, benennt sie auf Bundestagsdrucksache 16/12743, dass „der gemeinschaftsrechtliche, vor dem Hintergrund des innergemeinschaftlichen Binnenmarktes geprägte Begriff der passiven Dienstleistungsfreiheit nach Auffassung der Bundesregierung nicht direkt in den assoziationsrechtlichen Kontext übertragen werden kann“ (Antwort zu Frage 2). Warum sie dieser Auffassung ist, die der juristischen Mehrheitsmeinung widerspricht, legt die Bundesregierung nicht dar. Es wird auch keine juristische Literatur, keine Quelle und kein Urteil zur Begründung benannt, obwohl hiernach ausdrücklich gefragt worden war (Frage 6). Auch die ganz konkrete Frage 7, wie die Bundesregierung ihre Auffassung angesichts der Bestimmung im Zusatzprotokoll bzw. im Assoziierungsabkommen begründe, wonach sich die Vertragsparteien von den diesbezüglichen Artikeln des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) leiten lassen (was ein Verständnis der Dienstleistungsfreiheit in der Ausdeutung der Rechtsprechung des EuGH einschließt), um untereinander Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufzuheben, beantwortet die Bundesregierung nicht (der Verweis auf die Antwort zu Frage 2 geht ins Leere, da hier keine Gründe, sondern lediglich – wie dargelegt – eine bloße Behauptung zu finden ist).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, wonach das Soysal-Urteil allenfalls Auswirkungen auf die Visumbestimmungen im Zusammenhang der „aktiven“ Dienstleistungsfreiheit habe, in Auseinandersetzung mit den in der Vorbemerkung von Bundestagsdrucksache 16/12562 angeführten Rechtsauffassungen, und auf welche juristischen Quellen, welche Gerichtsentscheidungen oder welche Kommentarliteratur stützt sie sich dabei konkret? (Wiederholung von Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 16/12562 wegen Nichtbeantwortung, siehe Vorbemerkung)
2. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, wonach das Soysal-Urteil allenfalls Auswirkungen auf die Visumbestimmungen im Zusammenhang der „aktiven“ Dienstleistungsfreiheit habe, angesichts dessen, dass die so genannte Stillstands-Klausel nach Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen in Absatz 2 vorsieht, dass die „Beschränkungen ... des freien Dienstleistungsverkehrs untereinander schrittweise“ beseitigt werden sollen, und zwar „nach den Grundsätzen des Artikels 14 des Assoziierungsabkommens“, in dem es wiederum heißt, dass „die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [45, 46 und 48 bis 54 des EG-Vertrages] leiten zu lassen, um untereinander die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufzuheben“?
  - a) Bedeutet dies nicht, dass die Stillstands-Klausel im Geist der Artikel des EG-Vertrages zur Dienstleistungsfreiheit interpretiert werden muss, und ist diesbezüglich die Rechtsprechung des EuGH nicht unstrittig so, dass sich z. B. Touristinnen und Touristen eindeutig auf die (passive) Dienstleistungsfreiheit berufen können, und folgt hieraus nicht die Visumfreiheit für türkische Staatsangehörige, soweit der touristische Zweck im Vordergrund steht und kein Daueraufenthalt angestrebt wird (bitte begründen)?
  - b) Unterfällt im Allgemeinen die Inanspruchnahme eines Sprachkurses in einem anderen Land der Dienstleistungsfreiheit im Sinne des EG-Vertrages bzw. der Rechtsprechung des EuGH (bitte begründen)? (Wiederholung der Fragen 7, 7a und 7b auf Bundestagsdrucksache 16/12562 wegen Nichtbeantwortung; Frage 2b kann und muss unabhängig von den übrigen Fragen beantwortet werden)
3. Wie ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung, „der gemeinschaftsrechtliche, vor dem Hintergrund des innergemeinschaftlichen Binnenmarktes geprägte Begriff der passiven Dienstleistungsfreiheit“ könne „nicht direkt in den assoziationsrechtlichen Kontext übertragen werden“, vereinbar mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) 1 C 21/00 vom 26. Februar 2002, in dem unter Randnummer 10 (juris) ausgeführt wird, dass sich „der Begriff der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 41 Abs. 1 Zusatzprotokoll“ nach Artikel 13 des Assoziierungsabkommens „aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)“ und der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH ergebe und Gleiches für „die entsprechende Regelung zur Dienstleistungsfreiheit in Art. 14 des Abkommens“ gelte (bitte ausführlich und in Auseinandersetzung mit dem Urteil des BVerwG begründen)?
4. Wie ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung, „der gemeinschaftsrechtliche, vor dem Hintergrund des innergemeinschaftlichen Binnenmarktes geprägte Begriff der passiven Dienstleistungsfreiheit“ könne „nicht direkt in den assoziationsrechtlichen Kontext übertragen werden“, vereinbar mit den allgemeinen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei vom 2. Mai 2002, die
  - a) unter Punkt 1.1.3 besagen, dass es der EuGH „bereits mehrfach als unabdingbar bezeichnet hat, dass auf türkische Arbeitnehmer, die die im ARB

1/80 eingeräumten Rechte besitzen, soweit wie möglich die im Rahmen der Art. 39f EG geltenden Grundsätze übertragen werden“ – und wieso sollte sinngemäß etwas anders gelten für die im Zusatzprotokoll zum Assoziationsabkommen vereinbarten Rechte (bitte begründen),

- b) unter Punkt 5. in Bezug auf die Stillstands-Klausel des Artikels 13 ARB 1/80 argumentieren, dass der Regelungsgehalt von Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls „umfassender“ sei als Artikel 13 ARB 1/80 – und wieso sollte für die „umfassendere“ Regelung nach Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls nicht gelten, was bei der Stillstands-Klausel nach Artikel 13 ARB 1/80 auch nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern eindeutig gilt (nämlich die Übertragung der im Rahmen der Verträge vom EuGH entwickelten Grundsätze, hier zur Dienstleistungsfreiheit (bitte begründen)?
5. Wie ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung, „der gemeinschaftsrechtliche, vor dem Hintergrund des innergemeinschaftlichen Binnenmarktes geprägte Begriff der passiven Dienstleistungsfreiheit“ könne „nicht direkt in den assoziationsrechtlichen Kontext übertragen werden“, damit vereinbar, dass bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls die Dienstleistungsfreiheit des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) die passive Dienstleistungsfreiheit als Rechtsposition umschloss (vgl. etwa die Präambel der Richtlinie Nr. 64/221/EWG vom 25. Februar 1964, in der von einem Aufenthaltswechsel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit „oder als Dienstleistungsempfänger“ die Rede ist – entsprechend wird in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie auch von Personen gesprochen, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, „um Dienstleistungen entgegenzunehmen“; vgl. auch die Präambel der Richtlinie Nr. 73/148/EWG)?
6. Bedeutet die ausweichende Antwort zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 16/12743, dass das Auswärtige Amt eine andere Rechtsauffassung als das Bundesministerium des Innern zu der Frage der Auswirkungen des Soysal-Urteils hat, und wenn ja, welche?
7. Wie kann die Bundesregierung von einer „unverzöglichen“ Umsetzung des EuGH-Urteils sprechen (Antwort zu Frage 11 auf Bundestagsdrucksache 16/12743), wenn mehr als drei Monate nach der Urteilsverkündung nicht einmal diejenigen türkischen Staatsangehörigen visumfrei nach Deutschland einreisen können, von denen das Bundesministerium des Innern in seinem Schreiben vom 6. Mai 2009 an die Innenressorts der Länder selbst sagt, dass sie hierauf ein Anrecht haben (bestimmte aktive Dienstleistungserbringer, z. B. bei künstlerischen oder wissenschaftlichen Darbietungen in kommerzieller Absicht) – welche konkreten Schwierigkeiten bei der Umsetzung gibt es noch?
- a) Wie ist das übliche Verfahren, wenn bestimmte Drittstaatsangehörige visumfrei einreisen können, und wieso kann dieses Verfahren nicht auch für türkische Staatsangehörige gelten?
- b) Gilt das Recht auf visumfreie Einreise – unabhängig von der umstrittenen konkreten Reichweite des Urteils – ab Verkündung des Soysal-Urteils, oder galt dieses Recht durchgehend seit dem 1. Januar 1973 (Inkrafttreten des Zusatzprotokolls), nur dass hiergegen in der Praxis verstoßen wurde, weil die Rechte aus dem Zusatzprotokoll zum Assoziationsabkommen nach Auffassung des EuGH europäischen und nationalen Visumbestimmungen vorgehen (bitte die Rechtsauffassung des Bundesministeriums des Innern darlegen und nicht auf die Möglichkeit des individuellen Rechtsweges verweisen, wie in der Antwort auf Bundestagsdrucksache 16/12743, Frage 11b geschehen)?

- c) Hat die Bundesregierung wenigstens für die Fälle der aktiven Dienstleistungserbringungen, in denen sie selbst von dem Recht auf visumfreie Einreise ausgeht (aber dies noch nicht umgesetzt hat), dafür Sorge getragen, dass gegen Betroffene, die versuchen, ohne Visum einzureisen, oder dies getan haben, keine strafrechtlichen Ermittlungen eingeleitet oder gar Anklagen erhoben werden, und wenn ja, wie, und wenn nein, warum nicht?
8. Wie ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung hinsichtlich der Strafbarkeit von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei im Rahmen der Anwendung unmittelbaren Zwangs sowie freiheitsbeschränkender Maßnahmen bei Zurückweisungen an der Grenze in Fällen, in denen das Bundesministerium des Innern mit Schreiben vom 6. Mai 2009 an das Bundespolizeipräsidium in Potsdam erklärt hat, dass türkische Staatsangehörige kraft Gemeinschaftsrechts einen Anspruch auf visumfreie Einreise haben?
9. Wie viele Verurteilungen türkischer Staatsangehöriger nach § 95 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) gab es in den Jahren 2005 bis 2008 (bitte nach Jahren differenzieren und soweit möglich Angaben zum Aufenthaltsstatus der Betroffenen machen), und welchen ungefähren Anteil haben nach den Erfahrungswerten des Bundesministeriums des Innern hierbei Verurteilungen wegen illegaler Einreise/illegalen Aufenthalts?
10. Wie viele Visumanträge türkischer Staatsangehöriger wurden seit 1973 gestellt (bzw. wurden in der Türkei gestellt, bitte nach Jahren aufschlüsseln und wenn möglich Angaben dazu machen, in welchem Umfang es sich um Kurzzeitvisa (touristische Aufenthalte usw.) oder Langzeitvisa (Familienzusammenführung usw.) handelte)?
- a) Wie hoch ist die Quote der Ablehnung von Visumanträgen seit 1973 bezogen auf sämtliche visumpflichtigen Staaten (bitte nach Jahren und wenn möglich nach Kurzzeit- und Langzeitvisa aufschlüsseln und zumindest Angaben zu den letzten drei Jahren machen)?
- b) Wie hoch ist die Quote der Ablehnung von Visumanträgen seit 1973 bezogen auf die – im langjährigen Durchschnitt betrachtet – 15 Hauptherkunftsländer von Asylsuchenden (bitte nach Jahren aufschlüsseln und zumindest Angaben zu den Jahren seit 2005 machen; bitte keine konkreten Ländernamen nennen, so dass „eine nachteilige Auswirkung auf die jeweiligen bilateralen Beziehungen“ ausgeschlossen werden kann und keine „Versuche des Visummissbrauchs begünstigt“ werden; vgl. Bundestagsdrucksache 16/12743, Frage 13)?
11. Welche konkreten Rechtsbehelfe sieht die deutsche bzw. europäische (bitte differenziert antworten) Rechtsordnung vor, wenn Drittstaatsangehörigen ihrer Auffassung nach zu Unrecht eine visumfreie Einreise nach Deutschland verwehrt wurde, und ist in solchen Fällen nach Auffassung der Bundesregierung insbesondere die ständige Rechtsprechung des EuGH zu schadenersatzrechtlichen Folgen der Verletzung von Rechten aus dem Primär- oder Sekundärrecht der EU infolge des „Francovich“-Urteils des EuGH (C-6/90) anwendbar?
12. Gibt es konkrete Fälle, in denen die Bundesrepublik Deutschland in einer solchen Fallkonstellation zur Leistung von Schadensersatz, Regress oder ähnlichem verurteilt wurde, und wenn ja, wie hoch war die angeordnete Schadensersatzsumme ungefähr/im Durchschnitt?
13. Wie viele Klagen/Anträge türkischer Staatsangehöriger gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen einer Versagung der visumfreien Einreise sind nach Kenntnis der Bundesregierung (die sich etwa aus Prozessbeteiligungen ergibt) beim (Ober-)Verwaltungsgericht Berlin anhängig?

14. Ist es zutreffend, dass die Begrenzung des nicht auf eine Erwerbstätigkeit gerichteten visumfreien Aufenthalts türkischer Staatsangehöriger auf drei Monate erst mit der 11. Änderungsverordnung zur Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG) vom 1. Juli 1980 eingeführt wurde (und für alle Staatsangehörigen mit der 14. Änderungsverordnung vom 13. Dezember 1982) – und damit nach der besagten Stillstands-Klausel im Bereich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit unwirksam ist – wenn nein, was ist der Fall?
- a) War die Visumsbefreiung nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 DVAuslG 1965 eine Befreiung aufgrund der Staatsangehörigkeit (bitte beantworten und begründen)?
  - b) War am 1. Januar 1973 für die Frage der visumfreien Einreise türkischer Staatsangehöriger § 1 Absatz 2 DVAuslG oder § 5 DVAuslG maßgeblich (bitte begründen)?
  - c) Unter welchen Umständen war türkischen Staatsangehörigen am 1. Januar 1973 eine visumfreie Einreise zur Erbringung oder zum Empfang von Dienstleistungen und ein Aufenthalt von mehr als drei Monaten möglich, sofern dies im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit geschah und kein Daueraufenthalt angestrebt wurde (bitte begründen)?
  - d) Ist es zutreffend, dass nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 DVAuslG 1965 bestimmte Aufenthaltsw Zwecke (jenseits der Erwerbstätigkeit) vom Visumverfahren und vom Erfordernis der Einholung einer Aufenthaltserlaubnis insgesamt befreit waren?
  - e) Ist es zutreffend, dass bei der Auslegung und Anwendung eines Gesetzes dessen Wortlaut entscheidend ist, soweit dieser eindeutig ist (wenn nein, bitte begründen)?
  - f) Inwieweit lässt sich nach Auffassung der Bundesregierung die Regelung nach § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 AufenthG auf Angehörige der in § 41 der Aufenthaltsverordnung aufgeführten Staaten reduzieren, da eine solche einschränkende Auslegung angesichts des insofern eindeutigen Wortlauts der Regelung nicht zulässig ist (bitte begründen)?
- (Nachfragen zu den nicht bzw. nur ausweichend beantworteten Fragen 20a bis 20c auf Bundestagsdrucksache 16/12743)
15. Wie begründet die Bundesregierung ihre Antwort zu Frage 21 auf Bundestagsdrucksache 16/12743, und auf welche konkreten Gesetzesbestimmungen und/oder Verwaltungsvorschriften (bitte unter Angabe von Paragraphen) stützt sie sich dabei?
16. In wie vielen Fällen liegen der deutschen Botschaft in Ankara, dem deutschen Generalkonsulat in Istanbul oder anderen Vertretungen in der Türkei inzwischen Anträge auf Ausstellung von Bescheinigungen zur Bestätigung der Möglichkeit einer visafreien Einreise in das Bundesgebiet vor, in wie vielen Fällen wurde diesen Anträgen bislang stattgegeben, und erfolgte dies gebührenfrei?
17. Welche Gruppen türkischer Staatsangehöriger konnten zum Stichtag des 1. Januar 1973 auf welcher Rechtsgrundlage, zu welchen Zwecken, unter welchen Bedingungen, für wie lange visumfrei nach Deutschland einreisen, und wie waren die Einreisebedingungen konkret für die Gruppen „Touristen“ bzw. „Personen, die in Deutschland einen Sprachkurs besuchen wollen“?
18. Welche ersten Ergebnisse haben die Konsultationen der Bundesregierung auf EU-Ebene zu den Auswirkungen des Soysal-Urteils erbracht, und wie ist die Position der Europäischen Kommission hierzu?

19. Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, wie viele Staaten der EU von der Soysal-Entscheidung des EuGH betroffen sind, und ob diese bereits Umsetzungsakte – gegebenenfalls mit welchem Inhalt – erlassen haben?
20. Hat die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission ihre Rechtsauffassung zu den Auswirkungen der Soysal-Entscheidung auf die Einreisebedingungen türkischer Staatsangehöriger nach Deutschland dargelegt, und wenn ja, welchen Inhalt hat das Schreiben an die Europäische Kommission?
  - a) Liegt der Bundesregierung eine Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Auslegung der Stillstands-Klausel im Hinblick auf die passive Dienstleistungsfreiheit vor?
  - b) Ist eine Änderung des Schengen Handbuchs im Hinblick auf die Soysal-Entscheidung geplant, und wenn ja, mit welchen Änderungen?
21. Gab es im Rahmen des ARB 1/80 für türkische Staatsangehörige spätestens ab dem 1. Januar 2005 einen Anspruch auf Familiennachzug ohne Sprachkenntnisprüfung?
  - a) Ist die Stillstandsklausel nach Artikel 13 ARB 1/80 so auszulegen, dass nicht nur keine Verschlechterungen des Rechtszustandes gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Klausel zulässig sind, sondern vielmehr auch jede Verschlechterung nach einer zwischenzeitlich erreichten Verbesserung unzulässig ist (bitte begründen)?
  - b) Wenn ja, was folgt hieraus in Bezug auf die Frage, ob die Einführung der Neuregelung von Sprachnachweisen vor Einreise beim Ehegattennachzug mit Artikel 13 ARB 1/80 vereinbar ist?
22. Ist es zutreffend, dass nach § 21 des Ausländergesetzes (AuslG) 1965 jeder (Erst-)Antrag eines Ausländers oder einer Ausländerin eine Fiktionswirkung auslöste, und gilt diese Fiktionswirkungsregelung in Anbetracht der Stillstandsklauseln des Assoziierungsabkommens bzw. des Zusatzprotokolls für türkische Staatsangehörige nach wie vor, und wenn ja, in welchem konkreten Umfang (bitte ausführlich darlegen)?

Berlin, den 19. Mai 2009

**Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion**



