

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/10224 –**

### **Umsetzung der Verschlechterungsverbote des EWG-Türkei-Assoziationsrechts durch die Bundesländer**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Fraktion DIE LINKE. hat in der Vergangenheit durch mehrere parlamentarische Anfragen auf das Problem einer unzureichenden Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum EWG-Türkei-Assoziationsrecht aufmerksam gemacht (vgl. den Überblick der Bundesregierung in ihrer Vorbemerkung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/9719). Das Assoziationsrecht (AssR) umfasst neben dem Assoziationsabkommen aus dem Jahr 1963 unter anderem das Zusatzprotokoll zum Abkommen (ZP) und den Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei (ARB 1/80).

Eine besondere Bedeutung kommt den so genannten Stillhalteklauseln bzw. Verschlechterungsverboten des AssR zu. Artikel 13 ARB 1/80 und Artikel 41 Absatz 1 ZP verbieten den Vertragsstaaten vor dem Hintergrund des Ziels einer Annäherung bzw. eines späteren Beitritts der Türkei zur Europäischen Union (EU) die Einführung „neuer Beschränkungen“ in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, wovon nach der Rechtsprechung des EuGH auch aufenthaltsrechtliche Regelungen umfasst sind. Diese Verschlechterungsverbote erfordern die Kenntnis der jeweiligen Rechtslage und Praxis im Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht seit 1973 bzw. 1980 (Gesetze, Verordnungen, Runderlasse), denn für türkische Staatsangehörige gilt die seitdem jeweils günstigste Regelung, nachträgliche materielle oder verfahrensrechtliche Verschlechterungen sind nicht zulässig.

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat in einer Ausarbeitung vom 21. Juni 2011 („Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Stillhalteklausele im Assoziationsrecht der EU mit der Türkei“, WD 3 – 3000 – 188/11) auf die sich hieraus ergebenden umfangreichen Konsequenzen für das deutsche Aufenthaltsrecht hingewiesen. Diese Einschätzung deckt sich weitgehend mit der fachspezifischen Kommentarliteratur. Sehr übersichtlich hat z. B. Rechtsanwalt Ünal Zeran aus Hamburg die Rechtsprechung des EuGH zum AssR und die notwendigen Schlussfolgerungen für das deutsche Aufent-

haltsrecht erläutert (vgl. ASYLMAGAZIN, 10/2011 und 12/2011, „Gewitterwolken über dem deutschen Aufenthaltsgesetz“).

Die Bundesregierung hingegen interpretiert die Rechtsprechung des EuGH ganz anders – anders übrigens auch als z. B. die Niederlande und Österreich (vgl. Plenarprotokoll 17/138, S. 16445 (D)) – und leugnet einen weitergehenden Handlungsbedarf. Nach Ansicht der Fragstellerinnen und Fragesteller dürfte der maßgebliche Grund hierfür sein, dass durch die Rechtsprechung des EuGH alle wesentlichen Verschärfungen im Aufenthaltsrecht der letzten Jahre in Frage gestellt werden (z. B. die Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug), weil sich aus der Rechtsprechung ergibt, dass die Verschärfungen auf die große Gruppe der in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen nicht anwendbar sind.

Eine gewisse Verärgerung des EuGH über die mangelhafte Umsetzung des AssR wird in Äußerungen der EuGH-Richterin Maria Berger erkennbar (Interview mit „Die Presse“ vom 25. September 2011): „Auffällig oft landen bei uns derzeit Fälle, bei denen es um die Einhaltung des Assoziierungsabkommens mit der Türkei geht. In einer Zeit, als man türkische Arbeitnehmer dringend gesucht hat, wurden ihnen die Rechte versprochen ... Jetzt, wo diese Rechte fällig werden, wollen einige Mitgliedstaaten nichts mehr davon wissen“. Die von den Bundesregierungen vertretenen rigiden Rechtsauffassungen zum AssR wurden in konkreten Verfahren vom EuGH immer wieder zurückgewiesen (vgl. z. B. die EuGH-Urteile zu: Toprak vom 9. Dezember 2010, Rn. 48, Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Rn. 42, Abatay vom 21. Oktober 2003, Rn. 75, Birden vom 26. November 1998, Rn. 29 und 51, Demirel vom 30. September 1987, Rn. 6).

In ihrem Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/7373 fordert die Fraktion DIE LINKE. vor diesem Hintergrund eine umfassende Berücksichtigung, Umsetzung und gesetzliche Verankerung der Rechtsprechung des EuGH zum AssR und einen systematischen Rechtsvergleich, aus dem sich der konkrete Änderungsbedarf ergibt.

Die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern (BMI) zum ARB 1/80 basieren auf dem Stand des Jahres 2002 und sind damit in Bezug auf die Verschlechterungsverbote praktisch wertlos, weil der EuGH diesbezüglich in den letzten Jahren eine Vielzahl maßgeblicher Urteile gefällt hat (vgl. z. B. die EuGH-Urteile zu: Dereci vom 15. November 2011, Oguz vom 21. Juli 2011, Toprak vom 9. Dezember 2010, Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Sahin vom 17. September 2009). Im Mai 2011 erklärte die Bundesregierung, die Anwendungshinweise würden „derzeit überarbeitet“ (Bundestagsdrucksache 17/5884, zu Frage 1); ein geschlagenes Jahr später hieß es unverändert, die Anwendungshinweise würden „derzeit überarbeitet“ – und es sei auch „noch nicht absehbar, wann die Überarbeitung abgeschlossen sein wird“ – (Bundestagsdrucksache 17/9718, zu Frage 3). Das kuriose Ergebnis ist, dass eine völlige Unklarheit über die Rechte türkischer Staatsangehöriger besteht, obwohl das AssR in seiner Bindungswirkung sogar Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union vorgeht.

In ihrer Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 17/5884 bekundete die Bundesregierung, dass sie es nicht als ihre Aufgabe ansehe, eine Beachtung des AssR in der Auslegung durch den EuGH sicherzustellen, zumal für die Rechtsanwendung nach ihrer Auffassung „überwiegend“ die Bundesländer zuständig seien. Nach ihren Kenntnissen zu dieser Anwendungspraxis der Bundesländer gefragt, erklärte die Bundesregierung wiederum, es lägen ihr hierzu „keine Erkenntnisse“ vor (Antwort zu den Fragen 1 bis 3 und 5 bis 20 auf Bundestagsdrucksache 17/9718). Es sei auch nicht ihre Aufgabe, „eine Länderumfrage zu der Frage zu machen, auf welche Weise die Länder von ihrer Verwaltungshoheit bei der Anwendung des Assoziationsrechts Gebrauch machen“, zumal sie im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht „einen gewissen Spielraum [habe], ob, wann und wie sie beaufsichtigt“ (a. a. O.).

Doch selbst wenn man davon ausgeht, dass sich das parlamentarische Fragerecht nur auf den Verantwortungsbereich der Bundesregierung erstreckt, wäre er vorliegend eröffnet. Der Verantwortungsbereich der Bundesregierung ist

weit zu verstehen. Er umfasst alle Bereiche, auf die die Bundesregierung unmittelbar oder mittelbar Einfluss nehmen kann (Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 5. November 2009 – Vf. 133-I-08, vgl. auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 1. Juli 2009 – 2 BvE 5/06). Es genügt beispielsweise, dass die Bundesregierung kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann (BayVerfGH, NVwZ 2007, S. 204). Das ist bei der Ausführung der Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung der Fall. Die Bundesregierung übt nach Artikel 84 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen, und dazu gehört auch die assoziationsrechtskonforme Anwendung der Bundesgesetze (Jarass/Pieroth, GG, Artikel 84 Rn. 18).

Ist der Verantwortungsbereich erst einmal eröffnet, kann sich die Bundesregierung den Abgeordneten gegenüber nicht auf einen gewissen Spielraum oder ein gewisses Ermessen berufen. Sie muss die Fragen beantworten, soweit keine verfassungsrechtlichen Ausnahmen vorliegen. Dies trägt die Bundesregierung jedoch nicht vor. Sie sind auch nicht ersichtlich.

Die Ausführungen der Bundesregierung zum angeblich fehlenden Handlungsbedarf sind ebenfalls nicht nachvollziehbar. „Systematische Rechtsverstöße“ seien ihr nicht bekannt und auch nicht vorgelegt worden, schreibt sie – dabei hatten die Fragestellerinnen und Fragesteller in ihrer Vorbemerkung unter anderem auf die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages hingewiesen, wonach die derzeitige Anwendung des Aufenthaltsgesetzes in zahlreichen Punkten gegen das AssR verstößt. Wenig plausibel ist schließlich die Behauptung der Bundesregierung, keine Erkenntnisse über die Umsetzung des Assoziationsrechts durch die Länder zu haben angesichts der von ihr selbst eingeräumten ständigen „informellen Kontakte auf allen Arbeitsebenen“ hierzu (vgl. Antwort zu den Fragen 1 bis 3 und 5 bis 20 auf Bundestagsdrucksache 17/9718).

Um eine gewissenhafte Beantwortung der Fragen zur Umsetzung insbesondere der Verschlechterungsverbote des AssR durch die Bundesländer mit Hilfe einer Länderabfrage zu gewährleisten, werden diese Fragen erneut als Große Anfrage an die Bundesregierung gerichtet, zumal ihr in diesem Rahmen die zur Beantwortung notwendige Abfrage an die Bundesländer ohne Zweifel zumutbar ist. Dies zeigen entsprechende Länderabfragen zur Beantwortung anderer Großer Anfragen (vgl. z. B. die Bundestagsdrucksachen 17/7446, 16/13558, 16/9018 und 16/11384), aber auch Kleiner Anfragen (vgl. entsprechende Nachweise für die Vergangenheit in der Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 16/11384, S. 2, sowie für diese Legislaturperiode z. B. Bundestagsdrucksache 17/842).

#### Vorbemerkung der Bundesregierung zu den Fragen 1 bis 21

Die Bundesregierung ist zur Durchführung einer Länderumfrage im Rahmen einer Großen Anfrage nicht verpflichtet, weil die Anwendung des Aufenthaltsrechts unter Beachtung des Assoziationsrechts nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung fällt und hier kein Fall vorliegt, in dem die Bundesregierung von ihren Aufsichtsbefugnissen gegenüber den Ländern Gebrauch machen müsste.

Im föderalen Bundesstaat gilt nach Artikel 83 des Grundgesetzes der Grundsatz der Verwaltungshoheit der Länder. Danach sind die Länder grundsätzlich für die Ausführung der Bundesgesetze im Regeltypus der landeseigenen Verwaltung zuständig. Es ist daher auch in erster Linie Sache der zuständigen Landesbehörden, die ausländerbehördliche Rechtsanwendung unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anzuleiten und zu beaufsichtigen.

Das Aufenthaltsgesetz und damit auch die Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Verschlechterungsverboten des Assoziationsrechts wird von den Ländern nach Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes

in landeseigener Verwaltung ausgeführt. Die Landesbehörden verfügen hierzu über die erforderlichen Ressourcen. Die Fragesteller begehren mit den Fragen 1 bis 21 im Wesentlichen Auskunft darüber, welche Vorgaben die Länder den Ausländerbehörden zu den Verschlechterungsverboten des Assoziationsrechts im Allgemeinen und zu zahlreichen Einzelfragen gemacht haben, wie die Länder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hierzu interpretieren und wie die Länder die Umsetzung dieser Rechtsprechung sicherstellen. Richtige Adressaten der Fragen 1 bis 21 wären daher die Regierungen der Länder.

Die Bundesregierung übt nach Artikel 84 Absatz 3 des Grundgesetzes zwar die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen. Durch das Instrument der Bundesaufsicht wird der Bundesregierung aber nicht der Status einer Dauerkontrollbehörde zugewiesen. Bei der Entscheidung, ob, wann und wie sie beaufsichtigt, hat die Bundesregierung einen Ermessensspielraum. Insbesondere kann aus dem parlamentarischen Frage- und Kontrollrecht nicht die Pflicht zur Ausübung der Bundesaufsicht in einem von den Fragestellern gewünschten Sinne abgeleitet werden.

Die durch das Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern sind auch im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts zu berücksichtigen. Dort, wo das Grundgesetz Aufgaben den Ländern zuweist, ist der Verantwortungsbereich der Bundesregierung nicht eröffnet. Der parlamentarische Informationsanspruch erstreckt sich nicht auf Angelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen (vgl. BVerfGE 124, 161, 196). Die parlamentarische Kontrolle ist insoweit dadurch gewährleistet, dass die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder dem Frage- und Informationsrecht der jeweiligen Landtage unterfällt.

Handlungsbedarf bestünde insofern nur, wenn es bei der Anwendung des Assoziationsrechts durch die zuständigen Landesbehörden zu einer Vielzahl von Rechtsverstößen käme. Hierfür gibt es jedoch keine Anhaltspunkte.

Das Bundesministerium des Innern befindet sich laufend im Austausch mit den Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder und den Ausländerbehörden der Kommunen über aktuelle Fragen des Aufenthaltsrechts. Aus diesem Austausch hat die Bundesregierung keine Anhaltspunkte dafür gewonnen, dass es auf der Ebene der Länder und Kommunen systematisch zu Schwierigkeiten bei der Anwendung des Assoziationsrechts kommt. Insbesondere vermag sie solche grundlegenden Schwierigkeiten auch nicht bei der Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs durch die zuständigen Behörden zu erkennen.

Neben den ständigen informellen Kontakten auf Arbeitsebene, findet ein solcher Austausch auch zu Fragen des Assoziationsrechts regelmäßig bei der Besprechung der Ausländerreferenten des Bundes und der Länder und dem Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte (unter Beteiligung von Vertretern des Bundesministeriums des Innern und der Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder) statt. Auch aus diesen Besprechungen hat die Bundesregierung bislang keine Anhaltspunkte für eine Vielzahl von Verstößen gegen das Assoziationsrecht gewonnen.

Belege für die Notwendigkeit eines Eingreifens der Bundesregierung mit aufsichtsrechtlichen Mitteln haben auch die Fragesteller nicht vorgelegt. Stattdessen verweisen die Fragesteller nur auf die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages. Aus dieser Ausarbeitung ergebe sich, dass „die derzeitige Anwendung des Aufenthaltsgesetzes in zahlreichen Punkten gegen Assoziationsrecht verstößt“.

Tatsächlich lässt sich der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes jedoch keine solche Aussage zur derzeitigen Anwendung des Aufenthaltsgesetzes entnehmen. Unter der Überschrift „Umsetzung der Stillhalteklauseln auf nationaler

Ebene“ (S. 17) findet sich vielmehr lediglich die Aussage, dass der nationale Gesetzgeber zur Umsetzung der Regelungen des Assoziationsrechts verpflichtet sei. Dies ist in Deutschland durch die dynamische Verweisung in § 4 Absatz 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes geschehen. Darüber hinaus kommt die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste in Bezug auf die Frage, ob eine eindeutige und rechtssichere Umsetzung der Regelungen des Assoziationsrechts gegeben ist, zu dem Ergebnis (S. 17): „Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit ist wohl aber nicht festzustellen.“ Im Übrigen beschränkt sich die Ausarbeitung auf eine Darstellung und Interpretation der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie ihrer Auswirkungen auf das deutsche Aufenthaltsrecht. Sofern die Ausarbeitung vereinzelt Abweichungen des deutschen Rechts vom Assoziationsrecht annimmt (vgl. die Ausführungen auf den Seiten 8 bis 15), beziehen sich diese auf die Darstellung der Ansicht der Verfasser, bestimmte Rechtsänderungen der Vergangenheit seien mit dem Assoziationsrecht unvereinbar. Mit der Rechtspraxis der Landes- und Kommunalbehörden befasst sich die Ausarbeitung an keiner Stelle. Auch sie gibt daher keine Veranlassung, von den Ingerenzbefugnissen des Artikels 84 des Grundgesetzes Gebrauch zu machen.

Schließlich gewinnt die Bundesregierung auch aus der in der Fachliteratur geführten Diskussion über assoziationsrechtliche Fragen nicht den Eindruck, dass es zu einer Vielzahl von Rechtsverstößen der zuständigen Behörden bei gleichzeitigem Versagen der zu ihrer Kontrolle in erster Linie berufenen Judikative käme.

Anders als bei den beiden Großen Anfragen der Fraktionen DIE LINKE. (auf Bundestagsdrucksache 17/7446) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (auf Bundestagsdrucksache 17/7442) zur Abschiebungshaft betreffen die Fragen auch nicht die tatsächlichen Konsequenzen des Gesetzesvollzugs (wie etwa Fallzahlen oder Haftbedingungen in den von den Ländern betriebenen Abschiebungshaftanstalten). Vielmehr werden rechtliche Bewertungen der Länder und die Art und Weise erfragt, wie diese die Beachtung zwingender gesetzlicher oder obergerichtlicher Vorgaben durch die zuständigen Behörden sicherstellen. Angesichts der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der zuständigen Behörden ist es weder Aufgabe der Bundesregierung, die Rechtsauffassungen der Länder bei der Gesetzesauslegung zu bewerten noch die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die obersten Landesbehörden zu prüfen. Dementsprechend besteht für die Bundesregierung kein Anlass, entsprechende Sachverhalte bei den Ländern abzufragen.

Aus alledem folgt, dass es weder Anhaltspunkte für eine pflichtwidrige Untätigkeit der zuständigen Behörden bei der Anwendung assoziationsrechtlicher Vorgaben noch Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Durchführung derselben gibt. Daher besteht für die Bundesregierung kein Anlass, die Inanspruchnahme ihrer nur für Ausnahmefälle geschaffenen Ingerenzbefugnisse in Artikel 84 Absatz 3 des Grundgesetzes in Erwägung zu ziehen.

1. Welche allgemeinen Vorgaben zu den Verschlechterungsverboten des AssR haben die Bundesländer den ausführenden Ausländerbehörden in welcher Form gemacht, und wie wird in den einzelnen Bundesländern der Personenkreis definiert, der sich hierauf berufen kann (bitte hier, wie auch bei allen Folgefragen, differenziert nach Bundesländern und entsprechend ihrer Auskünfte antworten, soweit dort unterschiedliche Rechtsauffassungen, Vorgaben, Praktiken usw. bestehen)?
2. In welcher Weise (durch welche Stellen, in welchem Verfahren) werden Urteile des EuGH zum AssR von den einzelnen Bundesländern rezipiert, interpretiert und deren Inhalte an die ausführenden Ausländerbehörden übermittelt?

3. Zu welchen letzten zehn EuGH-Urteilen mit Bezug zum AssR haben welche Bundesländer welche Rundschreiben oder sonstigen Anweisungen oder Informationen an die ausführenden Ausländerbehörden übermittelt, um die Beachtung von AssR sicherzustellen (bitte jeweils das Urteil benennen sowie wie dieses Urteil konkret umgesetzt werden soll)?
4. Inwieweit wünschen sich die einzelnen Bundesländer von der Bundesregierung mehr, klarere, detailliertere Vorgaben, Informationen, Anwendungshinweise, gesetzliche Regelungen usw. zum AssR bzw. zu den Verschlechterungsverboten bzw. zu maßgeblichen Urteilen des EuGH (bitte die Positionen der einzelnen Bundesländer erfragen und übermitteln; gefragt ist nicht die Einschätzung der Bundesregierung hierzu)?
5. Inwieweit sehen die von den Behörden in den einzelnen Bundesländern benutzten Antragsformulare die Beantragung des Aufenthaltstitels nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vor, und inwieweit gibt es Anweisungen auf Landesebene dazu, dass potentiell Betroffene auf die (Pflicht zur) Antragstellung nach § 4 Absatz 5 AufenthG hingewiesen und/oder entsprechend beraten werden sollen?
6. Welche Bundesländer (neben Baden-Württemberg und Hamburg; vgl. Bundestagsdrucksache 17/1927, zu Frage 10) haben inzwischen die Standesämter und/oder die Ausländerbehörden (bitte differenziert beantworten) darüber informiert, dass in Deutschland geborene Kinder türkischer Staatsangehöriger auch dann die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 4 Absatz 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) erworben haben können, wenn deren ausländische Eltern nicht über einen im entsprechenden Formblatt eigens aufgeführten unbefristeten Aufenthaltstitel verfügen, welche Erkenntnisse, Debatten oder Maßnahmen gibt es inzwischen auf der Länderebene zu der Problematik einer unerkannt gebliebenen deutschen Staatsangehörigkeit von Kindern türkischer Eltern (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1927), und inwieweit wird in diesem Zusammenhang das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1 C 6.11 vom 22. Mai 2012 berücksichtigt, wonach ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht im Aufenthaltstitel eindeutig erkennbar sein muss (vgl. auch: [www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/staatsangehoerigkeit-stag-geburt-tuerkei.html](http://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/staatsangehoerigkeit-stag-geburt-tuerkei.html))?
7. Inwieweit haben die einzelnen Bundesländer durch Anweisungen an die Standesämter und/oder die Ausländerbehörden sichergestellt, dass bei türkischen Staatsangehörigen bei der Berechnung des nach § 4 Absatz 3 Nummer 1 StAG erforderlichen achtjährigen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts zur Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit von Kindern ausländischer Eltern durch Geburt in Deutschland Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthalts (bis zu welchem Zeitraum?) infolge einer verspäteten Antragstellung (zur Verlängerung) unschädlich sind?
8. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer sicher, dass türkische Selbstständige vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote für ein Aufenthalts- und Niederlassungsrecht keine Mindestinvestitionssumme, keine bestimmte Zahl von Beschäftigten und auch kein übergeordnetes öffentliches Interesse vorweisen müssen, da entsprechend der Rechtslage vor 1990 lediglich glaubhaft gemacht werden musste, dass eine Einfügung ins Wirtschaftsleben erfolgen wird (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 398 f.)?

9. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer sicher, dass türkischen Staatsangehörigen mit einer vor dem 1. Januar 2005 erteilten unbefristeten Arbeitserlaubnis vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote hieraus unter Umständen ein unbefristetes Aufenthaltsrecht zukommt (bzw. in vergleichbaren Fällen einer „überschießenden Arbeitserlaubnis“ ein entsprechendes Aufenthaltsrecht, vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 399 sowie das EuGH-Vorlageverfahren „Gülbahace“ C-268/11, in dem die Europäische Kommission mit Schriftsatz vom 12. September 2011 und in der mündlichen Verhandlung eine entsprechende Stellungnahme abgegeben hat)?
10. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer sicher, dass Anträgen auf Aufenthaltserlaubnis bzw. verspäteten Verlängerungsanträgen von türkischen Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote eine Fiktionswirkung zukommt (entsprechend § 5 Absatz 1 und § 21 Absatz 3 des Ausländergesetzes – AuslG – 1965) und dass entsprechende Fiktionsbescheinigungen auch keine Gebühren kosten (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 400 und 404)?
11. Inwieweit haben die einzelnen Bundesländer durch Anweisungen an die zuständigen Ausländerbehörden sichergestellt, dass auch nach der Verschärfung des § 8 Absatz 3 AufenthG zum 1. Juli 2011 die Nichtteilnahme an einem Integrationskurs bei türkischen Staatsangehörigen nicht zu einer Aufenthaltsbeendigung führen darf, wie zu Nummer 44a.3.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz klargestellt wurde?  
Wenn dies nicht bundesweit der Fall sein sollte, was unternimmt die Bundesregierung in Bezug auf eine entsprechende Klarstellung bzw. Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG?
12. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer sicher, dass bei türkischen Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis einfache Deutschkenntnisse genügen und keine fünfjährige Beitragszahlung zur Rentenversicherung verlangt wird (entsprechend § 24 AuslG 1990; vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 400)?
13. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer sicher, dass der Kinderzuschlag bei türkischen Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote bis zum 18. Lebensjahr möglich ist – bis zum 16. Lebensjahr ohne Visumpflicht (entsprechend § 2 Absatz 2 Nummer 1 AuslG 1965; vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 400 f. und VG Darmstadt, Beschluss vom 3. November 2011, 3 L 1098/11.DA.A, S. 5 f.)?
14. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer bei türkischen Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote sicher, dass ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für Ehegatten entsprechend der bis Mitte 2011 geltenden Rechtslage bereits nach zwei Jahren erlangt wird (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 401 und Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4623, zu Frage 1)?
15. Inwieweit stellen die einzelnen Bundesländer bei türkischen Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote sicher, dass es bei türkischen Staatsangehörigen im Zusammenhang des (und sei es verpflichtenden) Integrationskursbesuchs keine aufenthaltsrechtlichen Sanktionen geben darf (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 400 und die dem Assoziationsrecht geschuldete entsprechende Praxis in den Niederlanden und in Österreich)?

16. Welche Vorgaben haben die einzelnen Bundesländer den Ausländerbehörden bei der Ausweisung assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger gemacht vor dem Hintergrund, dass nach der Rechtsprechung des EuGH das System und die Regelungen des AufenthG der Ist-, Regel- und Kann-Ausweisungen wie auch generalpräventive Überlegungen auf türkische Staatsangehörige nicht anwendbar sind (vgl. zuletzt das Ziebell-Urteil des EuGH vom 8. Dezember 2011, Rn. 80 ff.)?
17. Welche Vorgaben haben die einzelnen Bundesländer den Ausländerbehörden in Bezug auf die Gebührenerhebung für Aufenthaltstitel türkischer Staatsangehöriger gemacht, da die derzeitigen Gebühren nicht mit dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 vereinbar sind (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN, 12/2011, S. 403 f., vgl. die Praxis z. B. in Dänemark und in den Niederlanden, vgl. auch jüngst VG Aachen, 8 K 1159/10)?
18. Welche Vorgaben zum Diskriminierungsverbot nach Artikel 9 des Assoziationsabkommens von 1963 bzw. nach Artikel 10 ARB 1/80 infolge der Rechtsprechung des EuGH (z. B. im Toprak-Urteil) haben die einzelnen Bundesländer den Ausländerbehörden gemacht?
19. Inwieweit haben die einzelnen Bundesländer die Ausländerbehörden darüber informiert, dass Rechte nach dem AssR auch bei eingebürgerten deutschen Staatsangehörigen mit ergänzender türkischer Staatsangehörigkeit gelten (vgl. EuGH-Urteil vom 29. März 2012 – Kahveci/Inan, C-7/10 und C-9/10)?
20. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung bzw. ziehen die einzelnen Bundesländer aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1 C 6.11 vom 22. Mai 2012, wonach die bisher übliche Form und Bescheinigung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 AufenthG den Anforderungen des Assoziationsrechts nicht genügen und eine Aufenthaltserlaubnis, die ein Daueraufenthaltsrecht nach Artikel 7 Satz 1 zweiter Spiegelstrich ARB 1/80 bescheinigt, vielmehr eindeutig erkennen lassen muss, dass ihr ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht zugrunde liegt?
21. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Positionen und Maßnahmen der Bundesländer zur Umsetzung und Beachtung der Verschlechterungsverbote des AssR, und welchen Handlungs- oder Gesetzesänderungsbedarf sieht sie gegebenenfalls vor dem Hintergrund der Antworten der Bundesländer auf die obigen Fragen?

Die Fragen 1 bis 21 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Hierzu wird zunächst auf die Vorbemerkung der Bundesregierung zu den Fragen 1 bis 21 verwiesen. Die Bundesregierung sieht aus den dort genannten Gründen derzeit keinen Handlungs- oder Gesetzesänderungsbedarf in Bezug auf die Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts.

Der Bundesregierung liegen im Hinblick zu Frage 11 keine Anhaltspunkte dafür vor, dass Nummer 44a.3.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz von den zuständigen Ausländerbehörden nicht angewandt wird. Ein Tätigwerden der Bundesregierung über die bereits erfolgte Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift hinaus ist daher nicht erforderlich.

Hinsichtlich zu Frage 20 ist zu ergänzen, dass die Bundesregierung das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts dahingehend interpretiert, dass es zur Umsetzung des Urteils ausreichend ist, wenn die Angabe „Daueraufenthaltsrecht nach Artikel [...] ARB 1/80 EWG/Türkei“ als Zusatz zur Art des Titels im Anmerkungsfeld des Dokuments (oder auf einem Zusatzblatt zum elektronischen Aufenthaltstitel) aufgenommen wird.

22. Worauf stützt die Bundesregierung ihre Vermutung, es gebe trotz fehlender allgemeiner aktueller Anwendungshinweise zum AssR keine „Defizite bei der Umsetzung assoziationsrechtlicher Vorgaben durch die zuständigen Behörden“ (Bundestagsdrucksache 17/9718, zu den Fragen 1 bis 3 und 5 bis 20), weil die „zuständigen Ausländerbehörden ... an Recht und Gesetz gebunden sind und dabei auch die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung beachten“ (Bundestagsdrucksache 17/9719, zu Frage 3), obwohl in einem Bericht vom April 2011 einer von der Innenministerkonferenz eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft (Ausschussdrucksache 17(4)270) in Nummer 3.1 ausdrücklich hingewiesen wird auf die „Überforderung der Ausländerbehörden“ z. B. wegen „mangelnder Fachkenntnis für die Lösung von z. T. anspruchsvollen Rechtsproblemen“ (nicht spezialisierte Sachbearbeiter seien „schnell überfordert“), aber auch auf den mit einer „erheblichen Fluktuation beim Personal der Ausländerbehörden“ verbundenen „Erfahrungsverlust“, und sieht die Bundesregierung die Rechtsprechung des EuGH zu den Verschlechterungsverboten des AssR als eine eher einfache oder eher komplizierte Rechtsmaterie an (bitte ausführen)?

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Verschlechterungsverboten des Assoziationsrechts lässt sich in der Praxis zufriedenstellend umsetzen. Fehlverständnisse können gegebenenfalls durch fachaufsichtliche Maßnahmen der zuständigen Landesbehörden in aller Regel beseitigt werden. Insoweit wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

23. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Familiennachzugsregelungen, die einen Bezug zur Beschäftigung aufweisen, dem Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 unterfallen, und wann bzw. in welchen Fallkonstellationen weisen Familiennachzugsregeln einen solchen Bezug zur Beschäftigung auf (Nachfrage auf Bundestagsdrucksache 17/9719, Antwort zu den Fragen 6 und 8, bitte ausführlich begründen)?

Die Familiennachzugsregelungen des deutschen Aufenthaltsrechts (insbesondere auch die Sprachnachweisregelung und die Mindestaltersgrenze) verstoßen nach Ansicht der Bundesregierung in keiner Fallkonstellation gegen das Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80, selbst wenn es Fallkonstellationen geben sollte, die einen Bezug zur Beschäftigung aufweisen.

Zunächst kann das Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 überhaupt nur zugunsten solcher Betroffener gelten, die Arbeitnehmer sind oder die zumindest beabsichtigen, eine Tätigkeit als Arbeitnehmer aufzunehmen, nicht aber zugunsten von Familienangehörigen, die weder Arbeitnehmer sind noch beabsichtigen, eine Tätigkeit als Arbeitnehmer aufzunehmen.

Des Weiteren gilt das Verschlechterungsverbot nur für türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, soweit deren Aufenthalt und Beschäftigung im Aufnahmemitgliedstaat „ordnungsgemäß sind“. Daher werden Tatbestandsvoraussetzungen des Ehegattennachzugsrechts, die vor der Einreise des nachzugswilligen Ehegatten erfüllt sein müssen, vom Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots nicht erfasst. Dem steht auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht entgegen, die sich bislang nur mit Fällen beschäftigt hat, in denen sich die türkischen Staatsangehörigen zumindest zeitweise ordnungsgemäß bereits auf dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufgehalten hatten, nicht aber mit solchen Fällen, in denen der Zuzug faktisch und rechtlich noch bevorzustanden hatte (vgl. hierzu im Einzelnen die Antwort der Bundesregierung zu Frage 25).

Die Möglichkeit, einen Ehegatten nachziehen zu lassen oder zum Ehegatten nachzuziehen, kann darüber hinaus nicht als Rahmenbedingung beim Zugang zum Arbeitsmarkt angesehen werden. Die Voraussetzungen für den Ehegatten-

nachzug stellen allenfalls mittelbare Beeinträchtigungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit dar, denen der spezifische Arbeitsmarktbezug fehlt. Insofern ist – entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Grundfreiheiten im Unionsrecht (vgl. für die Arbeitnehmerfreizügigkeit: EuGH, Urteil vom 27. Januar 2000 – C-190/98, Rn. 25; EuGH, Urteil vom 29. April 2004 – C-387/01, Rn. 55; EuGH, Urteil vom 1. August 2008 – C-212/06, Rn. 51; GA Lenz zu EuGH – C-415/93, Schlussanträge vom 20. September 1995, Rn. 205 ff.; GA Fennelly zu EuGH – C-190/98, Schlussanträge vom 16. September 1999, Rn. 31 ff.; für die Warenverkehrsfreiheit: EuGH, Urteil vom 7. März 1990 – C-69/88, Rn. 11; EuGH, Urteil vom 21. September 1999 – C-44/98, Rn. 16 und 21; für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit: EuGH, Urteil vom 21. Juli 2005 – C-231/03, Rn. 20; GA Geelhoed zu EuGH – C-224/98, Schlussanträge vom 21. Februar 2002, Rn. 26; für die Kapitalverkehrsfreiheit: EuGH, Urteil vom 28. September 2006 – C-282/04, Rn. 29) – eine tatbestandliche Begrenzung des Schutzbereichs der Arbeitnehmerfreizügigkeit geboten. Da der Schutzbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht eröffnet ist, ist auch der Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbot nicht eröffnet.

Sollten die Familiennachzugsregelungen gleichwohl als mittelbare Beeinträchtigung der Arbeitnehmerfreizügigkeit angesehen werden, sind sie gemäß Artikel 14 Absatz 1 ARB 1/80 und in Anlehnung an die „Cassis“-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dann nicht zu beanstanden, wenn für sie zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses angeführt werden können (für die Arbeitnehmerfreizügigkeit: EuGH, Urteil vom 31. März 1993 – C-19/92, Rn. 32; EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1995 – C-415/93, Rn. 104 ff.; EuGH, Urteil vom 13. April 2000 – C-176/96, Rn. 53 ff.; EuGH, Urteil vom 17. März 2005 – C-109/04, Rn. 33 ff.; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2006 – C-185/04, Rn. 19; EuGH, Urteil vom 11. Januar 2007 – C-40/05, Rn. 38; EuGH, Urteil vom 11. Januar 2007 – C-208/05, Rn. 37; EuGH, Urteil vom 16. Oktober 2008 – C-527/06, Rn. 81; EuGH, Urteil vom 16. März 2010 – C-325/08, Rn. 38 ff.; für die Warenverkehrsfreiheit: EuGH, Urteil vom 20. Februar 1979 – C-120/78, Rn. 8; für die Dienstleistungsfreiheit: EuGH, Urteil vom 30. November 1995 – C-55/94, Rn. 37; für die Niederlassungsfreiheit: EuGH, Urteil vom 31. März 1993 – C-19/92, Rn. 32). Die hier in Frage kommenden Maßnahmen (vor allem Sprachnachweiserfordernis und Mindestaltersgrenze) sind jedenfalls gerechtfertigt, weil sie zwingenden Gründen des Allgemeinwohls (Bekämpfung von Zwangsehen, Integration von Drittstaatsangehörigen) dienen und verhältnismäßig sind.

24. Ist ein solcher Bezug zur Beschäftigung bei Familiennachzugsregeln beispielsweise gegeben, wenn ein nachgezogener oder nachzugswilliger Ehegatte eines in Deutschland assoziationsberechtigten lebenden türkischen Staatsangehörigen eine nicht nur völlig untergeordnete Beschäftigung anstrebt (Nachfrage auf Bundestagsdrucksache 17/9719, Antwort zu den Fragen 6 und 8, bitte ausführlich begründen unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts I C 10.11 vom 19. April 2012, nach dem auch eine geringfügige Beschäftigung mit geringer Wochenarbeitszeit ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht vermitteln kann)?

Auf die Antwort zu Frage 23 wird verwiesen. Auf das genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kommt es insofern nicht an.

25. Wie kann sich die Bundesregierung in Beantwortung der Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 17/6712 zur Rechtfertigung ihrer Rechtsauffassung auf Rn. 74 ff. des Abatay-Urteils beziehen, in der das damalige Vorbringen der Bundesregierung, das Verschlechterungsverbot gelte nur,

wenn bereits eine ordnungsgemäße Beschäftigung ausgeübt würde und ein Aufenthaltsrecht bestehe, vom EuGH ausdrücklich zurückgewiesen wurde (Rn. 75), und zwar mit unter anderem folgenden Argumenten, die auch der jetzigen Rechtsauffassung der Bundesregierung entgegenstehen:

- a) „der Schutz der Rechte türkischer Staatsangehöriger auf dem Gebiet der Ausübung einer Beschäftigung [kann] nicht Gegenstand von Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 sein (...), da diese Rechte bereits von Artikel 6 dieses Beschlusses vollständig erfasst sind“ (Rn. 79), d. h. dass das Verschlechterungsverbot gerade die nicht bereits in den Arbeitsmarkt integrierten türkischen Staatsangehörigen begünstigen soll (vgl. auch Rn. 83 f. sowie die Urteile Sahin, Rn. 50 f., Toprak, Rn. 45 f. und C-92/07, Rn. 46 und 50);
- b) „Vielmehr verbietet dieser Artikel 13 (...) den Mitgliedstaaten, den Zugang türkischer Staatsangehöriger zu einer Beschäftigung durch neue Maßnahmen einzuschränken“ (Rn. 80), d. h. es geht bei den Verschlechterungsverboten um die Zugangsrechte zu einer beabsichtigten, aber noch nicht ausgeübten Beschäftigung (vgl. auch Rn. 89, in der ausdrücklich von der „Absicht, sich in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland als Aufnahmemitgliedstaat zu integrieren“, als entscheidendes Kriterium die Rede ist) und
- c) das Verschlechterungsverbot gelte auch für Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer, „deren Einreise ... nicht von der Ausübung einer Beschäftigung als Arbeitnehmer“ abhängt (Rn. 82), so dass ersichtlich wird, dass die von der Bundesregierung vorgenommene Trennung von „persönlichem“ und „sachlichem“ Schutzbereich des Artikels 13 ARB 1/80 in Bezug auf Familienangehörige und die Frage der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht haltbar ist

(bitte auf alle Unterfragen getrennt und mit Begründung antworten; Wiederholung der Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 17/9719; die Fragestellerinnen und Fragesteller halten es für geboten und insbesondere im Rahmen einer Großen Anfrage auch für zumutbar, dass die Bundesregierung auf diese konkreten Fragen konkret und umfassend antwortet – und zwar nicht mit einem Verweis auf an anderer Stelle gegebene Auskünfte, selbst wenn sie der Auffassung sein sollte, sich hierdurch wiederholen oder in einen vermeintlichen „juristischen Fachdisput“ eintreten zu müssen, in den sie sich jedenfalls begibt, wenn sie sich im Recht glaubt, vgl. Bundestagsdrucksache 17/9719, Antworten zu den Fragen 8, 11 und 30)?

Die Teilfragen zu Frage 25 werden wegen des Sachzusammenhangs der juristischen Auslegungsfragen zusammen beantwortet:

Der Europäische Gerichtshof hat die Argumentation der Bundesregierung in Rn. 75 des Urteils in der Rechtssache „Abatay“ nicht vollständig zurückgewiesen.

Der Gerichtshof hatte sowohl in der Rechtssache „Abatay“ als auch in den anderen in Frage kommenden Rechtssachen nur über Fälle zu entscheiden, in denen sich die betroffenen türkischen Staatsangehörigen zumindest für einen begrenzten Zeitraum rechtmäßig innerhalb des Hoheitsgebietes des Mitgliedstaates aufgehalten hatten. Für die Gruppe der bereits zugezogenen, aber noch nicht bereits in den Arbeitsmarkt integrierten türkischen Staatsangehörigen soll das Verschlechterungsverbot nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs demnach gelten (vgl. EuGH, Urteil vom 21. Oktober 2003 – C-317/01 (Abatay), Rn. 83; EuGH, Urteil vom 17. September 2009 – C-242/06 (Sahin), Rn. 50 f.; EuGH, Urteil vom 9. Dezember 2010 – C-300/09 und C-301/09 (Toprak und Oguz), Rn. 45 f.; EuGH, Urteil vom 29. April 2010 – C-92/07 (Kommission/Niederlande), Rn. 46 und 50).

In bislang keiner Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zu Artikel 13 ARB 1/80 ging es jedoch um den Fall, in dem ein türkischer Staatsangehöriger

vom Hoheitsgebiet der Türkei oder aus einem Drittstaat den Zuzug in einen Mitgliedstaat beehrte (also sich noch nicht in einer ordnungsgemäßen Situation innerhalb dieses Mitgliedstaates befand), weil er sich dort in den Arbeitsmarkt integrieren wollte.

Die Rechtssache „Abatay“ betraf türkische Kraftfahrer, die nicht die Absicht hatten, sich in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland als Aufnahmemitgliedstaat zu integrieren (Rn. 89). Es ging bei diesen somit nicht um einen Zuzug nach Deutschland zum Zweck der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Demnach war Artikel 13 ARB 1/80 nicht anzuwenden (Rn. 91).

In der Rechtssache „Sahin“ ging es um einen türkischen Staatsangehörigen, der rechtmäßig in das niederländische Hoheitsgebiet eingereist war und sich dort rechtmäßig aufgehalten hatte (Rn. 54). Insofern lag eine Voraussetzung des Artikels 13 ARB 1/80 (nämlich die des ordnungsgemäßen Aufenthalts) vor, die bei dem hier in Rede stehenden Normalfall des Zuzugs von außerhalb des Hoheitsgebietes des Mitgliedstaats nicht gegeben ist.

Die Rechtssachen „Toprak“ und „Oguz“ betrafen ebenfalls zwei türkische Staatsangehörige, die sich, ausgestattet mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, bereits rechtmäßig in den Niederlanden aufgehalten hatten (Rn. 15 und 21). Auch hier lag somit die Voraussetzung des „ordnungsgemäßen Aufenthalts“ im Sinne von Artikel 13 ARB 1/80 vor, weshalb auch diese Fälle insofern nicht auf die in Rede stehende Rechtsfrage übertragbar sind.

Die Rechtssache „Kommission/Niederlande“ war ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen das Königreich der Niederlande. Hier gab es keinen persönlich betroffenen türkischen Staatsangehörigen, sondern es ging um die abstrakte Rechtsfrage der Rechtmäßigkeit der Gebühren für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln. Diese Frage war unabhängig davon zu beantworten, ob sich ein etwaiger Antragsteller bereits ordnungsgemäß im Hoheitsgebiet der Niederlande aufhalten würde oder nicht.

In der Rechtssache „Dereci“ (EuGH, Urteil vom 15. November 2011 – C-256/11) schließlich war der türkische Staatsangehörige zwar unrechtmäßig in das österreichische Hoheitsgebiet eingereist, hatte aber später zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt nach den zu dieser Zeit geltenden innerstaatlichen Vorschriften ein Niederlassungsrecht (Rn. 99). Auch in diesem Fall befand sich der türkische Staatsangehörige also zumindest zeitweise tatsächlich ordnungsgemäß auf dem Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats.

Dass die Voraussetzungen für die erstmalige Einreise nicht dem Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 unterfallen, zeigt nach Ansicht der Bundesregierung auch der Vergleich des Wortlauts der Vorschrift mit dem Wortlaut des Artikels 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen. Diesen Unterschied hat auch der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache „Tum und Dari“ (EuGH, Urteil vom 20. September 2007 – C-16/05) herausgearbeitet. In Randnummer 60 heißt es dort:

„Dazu ist festzustellen, dass sich Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls allgemein auf neue Beschränkungen u. a. ‚der Niederlassungsfreiheit‘ bezieht und nicht seinen Anwendungsbereich dadurch beschränkt, dass er wie Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 bestimmte besondere Aspekte von dem durch ihn anerkannten Schutzbereich ausnimmt.“

Während Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls somit die erstmalige Einreise erfasst, ist dies für Artikel 13 ARB 1/80, der „bestimmte besondere Aspekte“ vom Schutzbereich ausnimmt, nicht zwingend.

Dass es auf die Ordnungsgemäßheit des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates ankommt, lässt der Europäische Gerichtshof darüber hinaus in einem „obiter dictum“ in der Rechtssache „Dereci“ anklingen (Rn. 99 und 100):

„Schließlich genügt zu dem Vorbringen der österreichischen und der deutschen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs, dass sich Herr Dereci ‚nicht in einer ordnungsgemäßen Situation‘ befinde und deshalb nicht in den Genuss der Anwendung von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls kommen könne, die Feststellung, dass es nach den Angaben in der Vorlageentscheidung zwar zutrifft, dass Herr Dereci im November 2001 unrechtmäßig in das österreichische Hoheitsgebiet eingereist ist, doch hatte er, als er die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung beantragte, nach den zu dieser Zeit geltenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgrund seiner Heirat mit einer österreichischen Staatsbürgerin ein Niederlassungsrecht und durfte, wie er es im Übrigen getan hat, in Österreich einen dahin gehenden Antrag stellen. Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts wurde sein ursprünglich rechtmäßiger Aufenthalt erst durch das Inkrafttreten des NAG zu einem nicht ordnungsgemäßen Aufenthalt, was zur Zurückweisung seines Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels führte. Folglich kann seine Situation nicht als nicht ordnungsgemäß eingestuft werden, da die Unregelmäßigkeit infolge der Anwendung der Bestimmung eingetreten ist, die eine neue Beschränkung darstellt.“

Was gilt, wenn die Situation des türkischen Staatsangehörigen als nicht ordnungsgemäß eingestuft werden muss, insbesondere ob Artikel 13 ARB 1/80 auf diesen Fall Anwendung finden würde, hat der Europäische Gerichtshof somit noch nicht entschieden. Die Bundesregierung ist – gestützt auf den Wortlaut des Artikels 13 ARB 1/80 („ordnungsgemäß sind“) – weiterhin der Auffassung, dass das Verschlechterungsverbot in diesem Fall keine Anwendung findet.

Antwort zu Frage 25a.

Aus Rn. 79 des Urteils in der Rechtssache „Abatay“ folgt nicht, dass das Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 sämtliche türkische Staatsangehörige unabhängig von ihrem Aufenthaltsort und unabhängig von ihrer rechtlichen Situation begünstigen soll (vgl. auch Rn. 84 des besagten Urteils).

Auch aus Rn. 51 des Urteils in der Rechtssache „Sahin“, aus Rn. 45 des Urteils in der Rechtssache „Toprak“ und aus Randnummer 50 des Urteils in der Rechtssache C-92/07 lässt sich nicht zwingend folgern, dass Artikel 13 ARB 1/80 für alle türkischen Staatsangehörigen gelten soll. Ausgeschlossen bleiben vielmehr alle türkischen Staatsangehörigen, die sich nicht in einer ordnungsgemäßen Situation auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates befinden, also insbesondere alle türkischen Staatsangehörigen, die überhaupt noch nicht zugezogen sind.

Antwort zu Frage 25b.

Das Urteil in der Rechtssache „Abatay“ betrifft türkische LKW-Fahrer, die nicht die Absicht hatten, sich in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren. Daher war Artikel 13 ARB 1/80 auf sie gar nicht anwendbar. Die Rn. 80 und 89 des besagten Urteils lassen keine zwingenden Rückschlüsse auf die Frage, ob türkische Staatsangehörige, die zwar die Absicht haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die sich aber nicht in einer ordnungsgemäßen Situation befinden, in den Genuss der Rechte aus Artikel 13 ARB 1/80 kommen, zu.

Antwort zu Frage 25c.

Die Rn. 82 des Urteils in der Rechtssache „Abatay“ lässt sich nicht allein im Sinne der Fragesteller interpretieren. Sie wiederholt lediglich das in dem Urteil zuvor Gesagte, dass nämlich Artikel 13 ARB 1/80 auch Familienangehörige von Arbeitnehmern schützt, die selbst noch keine Arbeitnehmereigenschaft aufweisen. Es sind daher Verschlechterungen gegenüber Familienangehörigen türkischer Staatsangehöriger unzulässig, die nur damit begründet werden, dass die Familienangehörigen noch nicht die Arbeitnehmereigenschaft haben. Wie der Europäische Gerichtshof in Rn. 85 des Urteils in der Rechtssache „Abatay“ ausdrücklich klarstellt, sind die zuständigen nationalen Behörden „auch nach dem Inkrafttreten des ARB 1/80 berechtigt, die Maßnahmen zu verstärken, die gegenüber türkischen Staatsangehörigen getroffen werden können, die sich nicht in einer ordnungsgemäßen Situation befinden“.

26. Mit welchen Argumenten und mit welchen Auswirkungen legen die niederländische, die dänische und die österreichische Regierung (bitte nach Ländern differenziert beantworten) das EWG-Türkei-Assoziationsrecht und insbesondere dessen Verschlechterungsverbote anders aus als die Bundesregierung, zum Beispiel zu den Punkten verpflichtende Sprachanforderungen im In- und Ausland und Höhe der Gebühren bei Aufenthaltstiteln, und weshalb konnten deren Argumente die Rechtsauffassung der Bundesregierung nicht „erschüttern“, wie sie auf Bundestagsdrucksache 17/9719 zu den Fragen 14 und 15 erklärte, nachdem sie zuvor noch behauptet hatte, sie würde sich mit den genannten Regierungen nicht zu den Fragen des Assoziationsrechts austauschen (vgl. z. B. Plenarprotokoll 17/138, S. 16445 (D))?

Die Bundesregierung beschäftigt sich, wie die Beantwortung zu den Fragen 20 bis 25 zeigt, laufend und intensiv mit den im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auftretenden Rechtsfragen. Sie kennt auch die Rechtsauffassungen der Regierungen anderer Mitgliedstaaten und berücksichtigt diese bei ihrer Meinungsbildung. Die Bundesregierung hat eine Rechtsauffassung, die insoweit von derjenigen der genannten Mitgliedstaaten abweichen kann. Dies ist nichts Ungewöhnliches, insbesondere bei Rechtsfragen, deren Beantwortung von der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (wie zum Beispiel des Begriffes „ordnungsgemäß“ in Artikel 13 ARB 1/80), von der Bestimmung der Reichweite, der Schranken und der Schranken-Schranken der Grundfreiheiten (hier der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit) und von der dynamischen Interpretation des Assoziationsrechts durch den Europäischen Gerichtshof abhängt. Eine explizite Auseinandersetzung der Bundesregierung mit den Rechtsauffassungen und der Rechtsetzung anderer Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist nicht möglich und auch nicht erforderlich, da sich die Bundesregierung eingehend mit allen Argumenten, die gegen ihre Auffassung sprechen und von den Fragestellern vielfach vorgetragen worden sind, auseinandergesetzt hat. Die Rechtsauffassungen der Regierungen anderer Mitgliedstaaten sind nicht Kontrollmaßstab für die Rechtmäßigkeit des Handelns der Bundesregierung. Zudem würde eine Auseinandersetzung mit der Rechtsauffassung anderer Regierungen eine Bewertung dieser Auffassungen beinhalten. Die Entscheidung, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche ausdrückliche Bewertung vorgenommen wird, liegt im Ermessen der Bundesregierung und kann parlamentarisch nicht erzwungen werden.

27. Wieso hält es die Bundesregierung nicht für erforderlich, sich z. B. mit den Ländern Dänemark, Niederlande und Österreich (aber auch mit anderen EU-Mitgliedstaaten) über eine einheitliche Interpretation und Anwen-

derung des für alle Unterzeichnerstaaten gleichermaßen verbindlichen EWG-Türkei-Assoziationsrechts bzw. über eine einheitliche Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung hierzu auszutauschen, und welche Rolle spielt die Europäische Kommission hierbei bzw. welche Positionen hat sie bislang diesbezüglich eingenommen?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 26 verwiesen.

Die Einheitlichkeit der Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten wird von den hierfür zuständigen Organen in verfahrensrechtlich vorgegebenen Bahnen überwacht. Die Bundesregierung ist nicht zur Überwachung der Einheitlichkeit der Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten berufen. Die Überwachung der Umsetzung und des Vollzugs des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten ist vielmehr zum einen die Aufgabe der Europäischen Kommission als „Hüterin der Verträge“. In dieser Funktion sorgt sie für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und überwacht die Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Insbesondere verfolgt sie Verletzungen des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im Vertragsverletzungsverfahren. Zum anderen ist es die Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern.

