

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler, Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

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

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. zuletzt auf Bundestagsdrucksachen 17/6970 und 17/5884). Das Assoziationsrecht (AssR) umfasst neben dem Assoziationsabkommen aus dem Jahr 1963 unter anderem das Zusatzprotokoll zum Abkommen (ZP) und den Beschluss 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei (ARB 1/80).

Auch Äußerungen der EuGH-Richterin Dr. Maria Berger im Interview mit „Die Presse“ vom 25. September 2011 lassen eine gewisse Verärgerung des EuGH über die mangelhafte Berücksichtigung des AssR erkennen: „Auffällig oft landen bei uns derzeit Fälle, bei denen es um die Einhaltung des Assoziierungsübereinkommens 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 deutschen Bundesregierungen vertretenen rigiden Rechtsauffassungen zum AssR wurden in konkreten Verfahren vom EuGH immer wieder erneut 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).

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. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat in einer Ausarbeitung (WD 3 – 3000 – 188/11) auf die sich hieraus ergebenden umfangreichen Konsequenzen für das deutsche Aufenthaltsrecht hingewiesen.

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. Rechtsanwalt Ünal Zeran aus Hamburg hat die Rechtsprechung des EuGH und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für das deutsche Aufenthaltsrecht beispielhaft dargestellt („Gewitterwolken über dem deutschen Aufenthaltsgesetz“, in Nummer 10 und 12/2011 des ASYLMAGAZINS).

Die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern (BMI) zum ARB 1/80 hingegen basieren auf dem Stand des Jahres 2002 und sind damit jedenfalls in Bezug auf die Verschlechterungsverbote praktisch wertlos, weil der EuGH diesbezüglich insbesondere 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“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5884, zu Frage 1) – bis heute dauert diese Überarbeitung offenkundig an. 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 erklärte die Bundesregierung, dass sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, eine Beachtung des AssR in der Auslegung durch den EuGH sicherzustellen, zumal für die Rechtsanwendung „überwiegend“ die Bundesländer zuständig seien.

Vor diesem Hintergrund sollen mit dieser Kleinen Anfrage die Positionen und Maßnahmen der Bundesländer zur Umsetzung des AssR erfragt werden. Die Fragesteller sind anders als die Bundesregierung zwar nicht der Auffassung, dass es überwiegend den Bundesländern obliegt, eine bundeseinheitliche Beachtung verbindlichen Europarechts in Deutschland sicherzustellen. Sie gehen aber davon aus, dass auch die Bundesregierung ein Interesse daran haben muss, durch eine sorgfältige Bearbeitung und Beantwortung dieser Kleinen Anfrage Klarheit über die Umsetzung des AssR in Deutschland durch die Bundesländer zu gewinnen, auch um gegebenenfalls Änderungs- und Handlungsbedarf erkennen zu können.

Da die Beantwortung der nachfolgenden Fragen eine Mitwirkung der zuständigen Stellen in den Bundesländern und gegebenenfalls entsprechende Nachfragen durch die Bundesregierung erfordert, erklären die Fragesteller vorsorglich ihr Einverständnis für eine Verlängerung der Beantwortungsfrist.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche allgemeinen Vorgaben zu den Verschlechterungsverböten des AssR haben die Bundesländer nach Kenntnis der Bundesregierung 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 antworten, soweit dort unterschiedliche Rechtsauffassungen, Vorgaben, Praktiken usw. bestehen)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

2. In welcher Weise (durch welche Stellen, in welchem Verfahren) werden nach Kenntnis der Bundesregierung Urteile des EuGH zum AssR von den einzelnen Bundesländern rezipiert, interpretiert und deren Inhalte an die ausführenden Ausländerbehörden übermittelt?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

3. Zu welchen letzten zehn EuGH-Urteilen mit Bezug zum AssR haben nach Kenntnis der Bundesregierung 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

4. Inwieweit wünschen sich nach Kenntnis der Bundesregierung 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?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

5. Inwieweit sehen nach Kenntnis der Bundesregierung die von den Behörden 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?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

6. Welche Bundesländer (neben Baden-Württemberg und Hamburg; vgl. Bundestagsdrucksache 17/1927, zu Frage 10) haben nach Kenntnis der Bundesregierung 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 ein im entsprechenden Formblatt eigens aufgeführten unbefristeten Aufenthaltstitel verfügen, und 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

7. Inwieweit haben nach Kenntnis der Bundesregierung 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?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

8. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung 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 von vor 1990 lediglich glaubhaft gemacht werden musste, dass eine Einfügung ins Wirtschaftsleben erfolgen wird (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN 12/2011, S. 398 f.)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

9. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

10. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

11. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung die einzelnen Bundesländer sicher, dass bei türkischen Staatsangehörigen vor dem Hintergrund der Verschlechterungsverbote an die Nichtteilnahme an Integrationskursen keine aufenthalts- oder sozialrechtlichen Folgen knüpfen dürfen (vgl. Ünal Zeran, ASYLMAGAZIN 12/2011, S. 400 und die entsprechende Praxis in den Niederlanden)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

12. Inwieweit haben nach Kenntnis der Bundesregierung 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 Punkt 44a.3.3 der Allgemeinen Verwaltungshinweise zum AufenthG klargestellt wurde – und wenn dies nicht bundesweit der Fall sein sollte, was unternimmt die Bundesregierung in Bezug auf eine entsprechende Klarstellung bzw. Ergänzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

13. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

14. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung die einzelnen Bundesländer sicher, dass der Kindernachzug 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.)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

15. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung 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 Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/4623, zu Frage 1)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

16. Inwieweit stellen nach Kenntnis der Bundesregierung 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

17. Welche Vorgaben haben nach Kenntnis der Bundesregierung 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.)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

18. Welche Vorgaben haben nach Kenntnis der Bundesregierung die einzelnen Bundesländer den Ausländerbehörden gemacht in Bezug auf die Gebührenerhebung für Aufenthaltstitel türkischer Staatsangehöriger, 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

19. 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 nach Kenntnis der Bundesregierung die einzelnen Bundesländer den Ausländerbehörden gemacht?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

20. Inwieweit haben nach Kenntnis der Bundesregierung 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)?

Sofern die Bundesregierung keine Kenntnisse hat, warum verschafft sie sich diese nicht durch entsprechende Anfragen an die Bundesländer?

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 auf die obigen Fragen?

Berlin, den 27. April 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

