

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Dr. Karl Addicks, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/7045 –**

Mögliche Auswirkungen der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 20. September 2007 (C-16/05) auf die Einreise türkischer Staatsangehöriger in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Zusatzprotokoll vom 19. Dezember 1972 zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Türkei andererseits vom 23. Dezember 1963 sieht in Artikel 41 Abs. 1 vor: „Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen.“ Artikel 41 des Zusatzprotokolls nimmt also auf die Selbstständigen Bezug und hält fest, dass die Rahmenbedingungen ihrer grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Tätigkeit im Hinblick auf das Ziel, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs schrittweise zu beseitigen, nicht mehr verschlechtert werden können. Eine ähnliche Stillhalteklausele findet sich in Artikel 13 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 für Arbeitnehmer (ARB 1/80): „Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei dürfen für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen (vgl. zu den Stillhalteklauseln des Assoziationsrechts EWG/Türkei auch Hailbronner, ZAR 2004, 46 ff.).

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) führt in seiner Entscheidung vom 20. September 2007 aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-16/05 (Tum und Dari) aus, dass Artikel 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls so auszulegen ist, dass er es verbiete, von dem Zeitpunkt an, an dem das Zusatzprotokoll in dem betreffenden Mitgliedstaat in Kraft getreten ist, neue Beschränkungen der Ausübung der Niederlassungsfreiheit einschließlich solcher einzuführen, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet dieses Staates betreffen, die sich dort zur Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit niederlassen wollen. Zum Zeitpunkt

des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls am 1. Januar 1973 sah das deutsche Recht eine Visumpflicht für türkische Staatsangehörige nur zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit konnte nach § 2 Abs. 1 Satz 2 des Ausländergesetzes (AuslG) 1965 nach Ermessen erteilt werden. Am 19. Mai 2006 wurde zu Artikel 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls ein Vorabentscheidungsverfahren des OVG Berlin-Brandenburg (Rechtsache C-228/06, ABl. C 190/8) zum Erfordernis eines Schengen-Visums nach § 4 Abs. 1 und § 6 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vom 30. Juli 2004 und Artikel 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) 539/2001 bei türkischen Staatsangehörigen, die für ein türkisches Unternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr auf einem in Deutschland zugelassenen Lastkraftwagen als Fahrer tätig sind, eingereicht.

1. Welche Auswirkungen hat die Entscheidung der 2. Kammer des EuGH vom 20. September 2007 auf die Zulassung türkischer Selbstständiger nach Deutschland auch mit Blick auf das anhängige Vorabentscheidungsverfahren?

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 20. September 2007 (Rs. C-16/05 – Tum und Dari) in einem Großbritannien betreffenden Vorabentscheidungsersuchen entschieden, dass auch Einreisebestimmungen bzw. die Visumpflicht eine nach der Stillhalteklausele des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG-Türkei unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von türkischen Staatsangehörigen darstellen können. Im konkreten Fall hatte Großbritannien die entsprechenden Regelungen nach dem maßgeblichen Stichtag des 1. Januar 1973 eingeführt.

Diese Entscheidung hat aus Sicht der Bundesregierung im Ergebnis keine Auswirkung auf die geltende Visumpflicht gegenüber türkischen Staatsangehörigen, die zum Zweck einer selbstständigen Tätigkeit in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Die Visumpflicht bestand nach deutschem Ausländerrecht bereits vor dem Jahr 1973.

Das genannte Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg bezieht sich nicht auf die Einreise von türkischen Staatsangehörigen zum Zweck der Niederlassung, sondern auf die Einreise im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Über letzteren Sachverhalt ist in der vorgenannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs nicht entschieden worden.

2. Welche Vorschriften insbesondere mit Blick auf § 21 AufenthG kommen bei türkischen Staatsangehörigen zur Anwendung, und in welchen Fällen ist das nach dem AuslG 1965 geltende Recht nach welcher Maßgabe anzuwenden?

Auf türkische Staatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der selbstständigen Erwerbstätigkeit beantragen, ist die Bestimmung des § 21 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) anzuwenden. Danach kann die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit dann erteilt werden, wenn völkerrechtliche Vergünstigungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit bestehen. Einschlägig ist hierzu das Niederlassungsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und der Türkei vom 12. Januar 1927 (RGBl. II S. 76; BGBl. 1952 II S. 608). Dieses Abkommen enthält zwar keine „Wohltollensklausele“, die das Ermessen der Ausländerbehörde, zuwandernden türkischen Staatsangehörigen eine selbstständige Erwerbstätigkeit zu untersagen, einschränken würde. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch in seinem Beschluss 1 B 818/80 vom

17. November 1980 festgestellt, dass die in Artikel 4 des Abkommens enthaltene Vorschrift, die den Staatsangehörigen der Vertragsstaaten im Gebiet des jeweiligen anderen Vertragsstaates das Recht zusichert, jede Art von Industrie und Handel zu betreiben und jede Erwerbstätigkeit und jeden Beruf auszuüben, soweit diese nicht den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sind, eine Vorschrift berufsrechtlicher Art ist, die auf das ausländerbehördliche Ermessen begrenzend einwirken kann. Dies hat zur Folge, dass in Fällen, in denen türkische Staatsangehörige die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur selbständigen Erwerbstätigkeit beantragen, von der Erfüllung der Voraussetzungen des § 21 Abs. 1 AufenthG abgesehen wird.

Das Ausländergesetz von 1965 enthielt keine gesonderten Bestimmungen zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit. Damit galt die allgemeine Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 2 des Ausländergesetzes (AuslG) 1965, wonach die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden konnte, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt. Im Rahmen dieser Ermessensprüfung waren durch die Ausländerbehörden zunächst die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wie sie im aktuellen Aufenthaltsgesetz in § 5 niedergelegt sind, zu prüfen. Als weitere Gesichtspunkte im Rahmen der Ermessensausübung konnten die Ausländerbehörden berücksichtigen, inwieweit der Ausländer über kaufmännische Erfahrungen und für die Tätigkeit ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügte, um sich mit der beabsichtigten Tätigkeit in das Wirtschaftsleben der Bundesrepublik Deutschland einfügen zu können.

Eine entsprechende Ermessensausübung erfolgt heute in den Fällen, in denen türkische Staatsangehörige zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit einreisen wollen oder diese sich bereits zu anderen Zwecken im Bundesgebiet aufhalten und, weil der Aufenthaltstitel die selbständige Erwerbstätigkeit nicht erlaubt, diese Erlaubnis beantragen.

3. Inwieweit ergeben sich aus der Entscheidung des EuGH Auswirkungen auf das mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I, 1970) eingeführte Erfordernis des Nachweises einfacher Sprachkenntnisse für türkische Staatsangehörige, die zu einem in der Bundesrepublik Deutschland selbstständig tätigen Ehegatten, der die türkische Staatsangehörigkeit besitzt, nachziehen wollen?

Die genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs bezieht sich nicht auf Regelungen, die den Familiennachzug zu selbständigen Erwerbstätigen betreffen.

4. Welche Folgen ergeben sich aus dem Urteil für die Visumpflicht türkischer Staatsangehöriger, die als Dienstleistungsanbieter oder -empfänger in die Bundesrepublik Deutschland, bzw. als Touristen, Studien- oder Geschäftsreisende, Studierende, Schüler oder mit dem Ziel der Inanspruchnahme einer medizinischen Behandlung einreisen möchten?

Die genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs bezieht sich auf die Einreise türkischer Staatsangehöriger zum Zweck der Niederlassung, nicht auf die in der Frage genannten Einreisewecke.

5. Wie wird sich die Entscheidung auf diejenigen Fälle auswirken, in denen die Einreise zunächst visumfrei bzw. als Tourist erfolgte, zu einem späteren Zeitpunkt aber eine Aufenthaltserlaubnis beantragt wird?

Die genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs bezieht sich auf die Einreise türkischer Staatsangehöriger zum Zweck der Niederlassung, nicht auf die Frage eines Aufenthaltswertwechsels im Inland.

6. Inwieweit können assoziationsrechtliche Stillhaltekláuseln gemeinschaftsrechtlichen Regelungen entgegenstehen, und wie beurteilt die Bundesregierung mit Blick auf die assoziationsrechtlichen Stillhaltekláuseln grundsätzlich das Verhältnis von Assoziationsrecht zu Gemeinschaftsrecht?

Ein Assoziierungsabkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag und richtet sich nach den dafür geltenden Regeln. Das von der Gemeinschaft erlassene Sekundärrecht muss nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs grundsätzlich mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem Abkommen vereinbar sein.

7. Inwieweit wird sich die Bundesregierung auf Gemeinschaftsebene für Änderungen im Bereich der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige mit Blick auf Anlage I der Verordnung (EG) 539/2001 einsetzen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Frage der Notwendigkeit von Anpassungen des Schengener Besitzstands prüft und gegebenenfalls mit den Mitgliedstaaten in den einschlägigen Gremien abstimmt.

8. Inwieweit sollte nach Auffassung der Bundesregierung mit Blick auf das Zusatzprotokoll und den Assoziationsratsbeschluss die Einreise mit dem Zweck der Aufnahme einer selbstständigen und einer nichtselbstständigen Tätigkeit in gleicher Weise geregelt werden?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

9. Inwieweit sind die Ausweisungsregelungen des deutschen Rechts bei türkischen Staatsangehörigen nicht anwendbar, und welche Folgen ergeben sich hieraus für den Begründungsaufwand bei einer zwingenden bzw. Regelausweisung?

Auf einen durch den Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei (ARB 1/80) begünstigten türkischen Arbeitnehmer bzw. dessen nach diesen Regelungen begünstigten Familienangehörigen sind nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 3. August 2004, Az. 1 C 29.02) die Vorschriften über die zwingende Ausweisung nach § 53 AufenthG und die Regelausweisung nach § 54 AufenthG nicht anwendbar. Es bedarf insoweit einer Ermessensausweisung nach § 55 AufenthG. Erforderlich ist hiernach eine einzelfallbezogene Prüfung, die vom persönlichen Verhalten des Freizügigkeitsberechtigten ausgeht. Die dabei anzustellende Gefahrenprognose hat sich auf spezialpräventive Gesichtspunkte zu beschränken und darf sich nicht allein an einer strafgerichtlichen Verurteilung orientieren. Die Rechtmäßigkeit der Ausweisung hängt darüber hinaus davon ab, ob das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung das private Interesse des betroffenen Ausländers an seinem Verbleib im Bundesgebiet deutlich über-

wiegt. Maßgeblich für die Ausweisungsentscheidung ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatsachengericht, so dass bei Vorliegen neuer erheblicher Tatsachen das Gericht der Ausländerbehörde Gelegenheit zur Anpassung ihrer Entscheidung und insbesondere zu aktuellen Ermessenserwägungen geben muss.

10. Wie und in welcher Form und welchen Abständen werden die zuständigen Behörden über Änderungen im Ausländerrecht und eine geänderte Anwendung insbesondere im Bereich des Assoziationsrechts mit der Türkei informiert?

Die Länder werden, insbesondere in Form von Länderrundschreiben des Bundesministeriums des Innern, anlassbezogen über derartige Änderungen informiert. Die Auslandsvertretungen werden durch das Auswärtige Amt im Erlasswege oder anlassbezogen unterrichtet.

