

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 16/13144 –**

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

#### Vorbemerkung der Fragesteller

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 an-

gesichts 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).

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)

Die Auffassung der Bundesregierung ergibt sich aus einer Reihe von Gründen, die einer Übertragung der in der o. g. Entscheidung aufgezeigten Auslegung des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei auf Einreisen im Bereich der passiven Dienstleistungsfreiheit entgegenstehen:

Bisher liegt – einschließlich der jüngsten einschlägigen Entscheidungen in den Rechtssachen „Tum und Dari“ und „Soysal“ – keine Rechtsprechung des EuGH zum Assoziierungsrecht vor, in der dieser die Visumfreiheit für Aufenthaltzwecke des Empfangs von Dienstleistungen von türkischen Staatsangehörigen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) festgestellt hätte. In der Rechtssache „Soysal“ war der EuGH ausschließlich zur Auslegung im Zusammenhang mit der der aktiven Dienstleistungsfreiheit berufen. Fälle der passiven Dienstleistungsfreiheit waren nicht Entscheidungsgegenstand und sind von der Feststellungswirkung des Urteils nicht umfasst.

Die im Sinne von Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Türkei maßgebliche „Belastungswirkung“ der Visumpflicht wird vom EuGH (s. Rn. 55 der Entscheidungsgründe in der Rechtssache „Soysal“) in Bezug auf den von ihm entschiedenen Fall damit begründet, dass die Visumerlangung einen „zusätzlichen und wiederholten Verwaltungs- und finanziellen Aufwand“ bedeute. Dieser Gedanke trägt jedoch nicht in Bezug auf solche Kurzaufenthalte, bei denen im Gegensatz zum dort streitgegenständlichen grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr bei typisierender Betrachtungsweise keine regelmäßige, wiederholte Grenzüberschreitung in kürzeren Zeitabständen erfolgt. Die Belastungswirkung der Visumpflicht für Personen, die Deutschland etwa zu touristischen Zwecken aufsuchen, ist nicht mit derjenigen der Kläger im Ausgangsverfahren zur Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Soysal“ vergleichbar und hält sich – sowohl vom finanziellen wie vom nichtmonetären Aufwand her betrachtet – für diese Visumantragsteller im Rahmen üblicher Behördenformalitäten, wie sie auch innerstaatlich regelmäßig in anderen Verwaltungsverfahren anfallen.

Der gemeinschaftsrechtliche, vor dem Hintergrund des innergemeinschaftlichen Binnenmarkts geprägte und fortentwickelte Begriff der Dienstleistungsfreiheit kann nach Auffassung der Bundesregierung nicht ohne weiteres in den assoziierungsrechtlichen Zusammenhang übertragen werden. Das zwischen der EG und der Türkei bestehende Assoziierungsregime stellt nach seinem Rechtswirkungsgrund und nach seiner vertraglichen Zielsetzung ein im Vergleich zum EG-Ver-

trag verschiedenes Regime dar. Wesentlich ist dabei, dass das Assoziierungsrecht – im Einklang mit weiteren Assoziierungsabkommen der EG – keine automatische Anpassungsklausel hinsichtlich der Rechts(fort)entwicklung im innergemeinschaftlichen Bereich, insbesondere im Gemeinsamen Markt und im Binnenmarkt enthält.

Der EuGH betont, dass angesichts der Leitbildfunktion der gemeinschaftsvertraglichen Grundsätze diese im Rahmen der Auslegung des Assoziierungsrechts in dieses zu übertragen sind, soweit dies möglich ist (vgl. etwa Urteil vom 4. Oktober 2007, C-349/06, „Polat“, Rn. 30 m. w. N.).

Die assoziationsrechtliche Dienstleistungsfreiheit zielt darauf ab, eine „beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern, (...) um die Lebenshaltung des türkischen Volks zu verbessern und später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern“ (Artikel 2 Absatz 1 des Assoziationsabkommens). Diese im Vergleich zum Binnenmarkt bescheidenere Zielsetzung der Assoziation kann dazu führen, dass das jeweilige Verständnis von Dienstleistungsfreiheit voneinander abweicht.

Diese Rechtsansicht der Bundesregierung deckt sich mit einem Beschluss des Verwaltungsgerichts (VG) Berlin vom 16. April 2009 (VG 34 L 114.09 V).

Im Übrigen ist festzuhalten, dass sich die Bundesregierung selbstverständlich mit den von Gerichten und der Rechtswissenschaft vertretenen Auffassungen auseinandersetzt. Sollte aber der Anfrage die Vorstellung zugrunde liegen, die Bundesregierung dürfe nur Rechtsauffassungen vertreten, die zuvor von anderen Institutionen oder Einzelpersonen vertreten worden seien, wird diese Vorstellung zurückgewiesen.

2. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, wonach das Sozial-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)

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Die Reichweite der dem primären Gemeinschaftsrecht zu entnehmenden passiven Dienstleistungsfreiheit ist im assoziationsrechtlichen Zusammenhang nach Auffassung der Bundesregierung

nicht deckungsgleich, sodass Ausführungen zum Schutzzumfang der gemeinschaftsvertraglichen Dienstleistungsfreiheit entbehrlich sind. Nichts anderes ergibt sich aus Artikel 41 Absatz 2 des Zusatzprotokolls. Die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs erfolgt ausweislich des Wortlauts der Vorschrift gemäß den Vorgaben des Assoziationsrates, der „nach den Grundsätzen des Artikel 13 und 14 des Assoziierungsabkommens“ die Zeitfolge und Einzelheiten festsetzen kann. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 20. September 2007 (C-16/05, „Tum und Dari“, dort Rn. 62) darauf hingewiesen, dass der Assoziationsrat auf Grundlage des Artikels 41 Absatz 2 des Zusatzprotokolls – also bezogen auf Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit – keine entsprechenden Maßnahmen erlassen hat.

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)?

Der entscheidungsgegenständliche Sachverhalt in dem in der Fragestellung zitierten Urteil bezog sich nicht auf die Dienstleistungsfreiheit. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

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),

Die angesprochene Bestimmung der Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nummer 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei (Fassung 2002), die nicht die Dienstleistungsfreiheit betrifft, verdeutlicht i. S. d. Antwort zu Frage 1, dass gemeinschaftsvertragliche Grundsätze nur „so weit wie möglich“ in die assoziationsrechtlichen Bestimmungen zu übertragen sind. Daraus folgt, dass nicht von einer umfassenden Übertragbarkeit der Grundsätze ausgegangen werden kann.

Unabhängig davon unterscheidet sich die durch ARB 1/80 geregelte Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens schon dadurch von der Niederlassungsfreiheit im Sinne des Artikels 14 des Assoziierungsabkommens, dass der Assoziationsrat durch den Beschluss Num-

mer 1/80 von der ihm durch Artikel 36 der Zusatzprotokolls eingeräumten Befugnis, Regeln für die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer festzulegen, Gebrauch gemacht hat. Dies ist, wie in der Antwort zu Frage 2 dargestellt, hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit bislang nicht geschehen.

- 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)?

Artikel 13 ARB 1/80 ist für die Auslegung des Artikels 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls nicht bestimmend, da er einen anderen Gegenstand regelt. Artikel 13 ARB 1/80 bezweckt den Schutz der Arbeitnehmerfreizügigkeit, nicht der Dienstleistungsfreiheit.

Den Umstand, dass der Regelungsgehalt des Artikels 41 des Zusatzprotokolls umfassender ist als der des Artikels 13 ARB 1/80, hat beispielsweise der EuGH in seinem Urteil vom 20. September 2007 (C-16/05, „Tum und Dari“) aufgezeigt. Darin führt der EuGH aus, dass Artikel 13 ARB 1/80 „besondere Aspekte von dem durch ihn anerkannten Schutzbereich ausnimmt“ (a. a. O. Rn. 60).

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)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Überdies hat der EuGH erstmalig durch Urteil vom 31. Januar 1984 (C-286/82, „Luisi und Carbone“) festgestellt, dass der gemeinschaftsvertragliche Dienstleistungsbegriff auch die passive Dienstleistungsfreiheit umfasst.

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?

Nein

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?

Sämtlichen in der Vorbemerkung zu der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u. a. und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 16/12743 vom 23. April 2009) genannten Dienstleistungserbringern ist inzwischen die visumfreie Einreise möglich. Das Visum- und das Grenzregime wurden entsprechend angepasst und die Innenressorts der Länder unterrichtet.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfung, welchen durch den EuGH im Soysal-Urteil nicht unmittelbar angesprochenen Dienstleistungserbringern im Lichte der Entscheidungsbegründung die visumfreie Einreise – abweichend von den Vorgaben der Verordnung – VO (EG) Nr. 539/2001 („EG-VisumVO“) – zu gestatten ist, einige Zeit beansprucht hat, da komplizierte Rechtsfragen aus mehreren Ressortbereichen aufgearbeitet werden mussten; unter anderem mussten Details der visumrechtlichen und arbeitserlaubnisrechtlichen Rechtslage, wie sie am 1. Januar 1973 gegenüber der Türkei in Geltung war, rekonstruiert werden.

Die Umsetzung der Visumfreiheit für diese Personen in die Verwaltungspraxis nahm darüber hinaus einige Zeit in Anspruch, da im Interesse der Rechtsklarheit genaue Vorgaben zu entwickeln waren, wie die materiellen Voraussetzungen der Visumfreiheit glaubhaft gemacht werden können.

- a) Wie ist das übliche Verfahren, wenn bestimmte Drittstaatsangehörige visumfrei einreisen können, und wieso kann dieses Verfahren nicht auch für türkische Staatsangehörige gelten?

Die Voraussetzungen der Visumfreiheit sind von jedem Drittstaatsangehörigen, der diese bei der Einreise für sich in Anspruch nimmt, glaubhaft zu machen.

Die Übertragung bereits angewendeter Prüfungsabläufe kam nicht in Betracht, da die im Lichte der Soysal-Entscheidung bestehende Visumfreiheit nicht an offensichtliche und einfach zu überprüfende Umstände – etwa die Staatsangehörigkeit – anknüpft. Vielmehr ist im Rahmen der Prüfung, ob türkische Staatsangehörige zur visumfreien Einreise berechtigt sind, eine eingehende Auseinandersetzung mit dem angestrebten Aufenthaltzweck notwendig. Darüber hinaus sind auch Vorgaben im Hinblick auf einen Landtransit durch andere Schengen-Mitgliedstaaten erforderlich, für welche die für die Einreise in das Bundesgebiet bestehende Visumbefreiung nicht gilt.

- 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 Assoziierungsabkommen 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)?

Der EuGH hat durch sein Urteil vom 19. Februar 2009 erstmalig das weitere Bestehen der Visumfreiheit judiziert. Diese Rechtserkenntnis entsprach nicht

der Auffassung der Bundesregierung. Zwar hatte die Europäische Kommission in ihrer schriftlichen Stellungnahme im Verfahren „Soysal“ für eine einschränkende Auslegung der EG-Visumverordnung plädiert. In der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH hat sie diese Auffassung aber ausdrücklich korrigiert und vertreten, dass die EG-Visumverordnung einschließlich der Visumpflicht der betroffenen türkischen Staatsangehörigen mit Assoziationsrecht vereinbar sei. Soweit ersichtlich, waren in der Vergangenheit die übrigen Mitgliedstaaten ebenfalls nicht davon ausgegangen, dass die EG-VisumVO insoweit einschränkend auszulegen sei.

- 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?

Der Bundespolizei und den Ländern ist der Umfang der bestehenden Befreiungen von der Visumpflicht bekannt. Die Bundesregierung ist darüber hinaus zur Einflussnahme auf Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden der Länder nicht befugt.

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?

Es widerspricht nicht dem Gemeinschaftsrecht, den konkreten rechtlichen Gehalt der Entscheidung des Gerichtshofs sowie die praktische Umsetzbarkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zu prüfen, bevor Änderungen im Grenzkontrollregime veranlasst werden, die ihrerseits im Hinblick auf die erforderliche Festlegung administrativer Details weitere Zeit beanspruchen. Die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei haben sich nicht strafbar gemacht.

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?

In der Strafverfolgungsstatistik ist die Zahl der türkischen Staatsangehörigen, die in den Jahren 2005 bis 2007 wegen einer Straftat nach § 95 AufenthG verurteilt worden sind, wie folgt ausgewiesen:

2005: 1 324 Verurteilte  
2006: 1 103 Verurteilte  
2007: 1 154 Verurteilte

Für das Jahr 2008 liegt noch keine Zahl vor. Zu dem Aufenthaltsstatus der Betroffenen können keine Angaben gemacht werden. Dieser wird in der Strafverfolgungsstatistik nicht erfasst.

Die Strafverfolgungsstatistik differenziert nicht nach den einzelnen Tatbestandsvarianten des § 95 AufenthG. Erfahrungswerte über den Anteil der

Verurteilungen wegen illegaler Einreise oder wegen illegalen Aufenthalts liegen der Bundesregierung nicht vor.

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)?

Im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2008 wurde bei den deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei jeweils die folgende Zahl an Visumanträgen gestellt:

2000: 237 169  
2001: 227 463  
2002: 253 694  
2003: 209 340  
2004: 236 078  
2005: 212 543  
2006: 202 968  
2007: 196 868  
2008: 182 667

Die Visumstatistik unterscheidet hierbei nicht nach der Staatsangehörigkeit der jeweiligen Antragsteller. Zurückweisungen von Visumanträgen sind in der Visumstatistik nicht erfasst.

- 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)?

Die weltweite Ablehnungsquote der gestellten Visumanträge betrug in den Jahren 2000 bis 2008:

2000: 6,02 Prozent  
2001: 6,65 Prozent  
2002: 7,78 Prozent  
2003: 8,34 Prozent  
2004: 9,68 Prozent  
2005: 11,4 Prozent  
2006: 10,97 Prozent  
2007: 9,71 Prozent  
2008: 9,15 Prozent

- 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)?

Die Ablehnungsquoten im Visumverfahren hinsichtlich der 15 Hauptherkunftsländer von Asylbewerbern betragen in den vergangenen Jahren zwischen ca.

zwei Prozent und 53 Prozent. Die Visumstatistik unterscheidet für diese Herkunftsländer nicht weiter nach der Staatsangehörigkeit der jeweiligen Antragsteller. Die Bundesregierung sieht im Übrigen keinen näheren Zusammenhang dieser Visumstatistik mit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Soysal“.

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?

Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung zur Vorbereitung der Geltendmachung behaupteter Ansprüche und zur Erörterung hypothetischer Rechtsfragen zu Schadensersatzforderungen.

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?

Der Bundesregierung liegen hierzu nach Beteiligung der zuständigen Stellen keine Erkenntnisse vor.

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?

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind am VG Berlin und Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zurzeit 20 Verfahren in Visumangelegenheiten anhängig, in denen sich die Kläger bzw. Antragsteller für eine Visumbefreiung auf die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Soysal“ berufen.

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?

Durch die 11. Änderungsverordnung wurde das Wort „Türkei“ aus der Anlage zu §§ 1 Absatz 2, 5 Absatz 1 Nummer 2 u. a. DVAuslG gestrichen, sodass die durch § 1 Absatz 2 DVAuslG geregelte Befreiung vom Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis entfiel und türkische Staatsangehörige gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 2 DVAuslG die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich vor der Einreise in Form des Sichtvermerks einzuholen hatten. Die durch die 14. Änderungsverordnung herbeigeführte Änderung des § 5 Absatz 1 Nummer 1 DVAuslG entfaltete hinsichtlich türkischer Staatsangehöriger daher keine Wirkung mehr.

- a) War die Visumsbefreiung nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 DVAuslG 1965 eine Befreiung aufgrund der Staatsangehörigkeit (bitte beantworten und begründen)?

Nein, denn die Vorschrift knüpfte tatbestandlich nicht an die Staatsangehörigkeit an.

- b) War am 1. Januar 1973 für die Frage der visumfreien Einreise türkischer Staatsangehöriger § 1 Absatz 2 DVAuslG oder § 5 DVAuslG maßgeblich (bitte begründen)?

Beide Vorschriften waren – für unterschiedliche Fallkonstellationen – maßgeblich. § 1 Absatz 2 DVAuslG regelte die Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels, § 5 DVAuslG bestimmte die Voraussetzungen, unter denen die Aufenthaltserlaubnis vor Einreise in Form eines Sichtvermerkes einzuholen war.

- 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)?

Eine Befreiung vom Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis kam für Aufenthalte von mehr als drei Monaten gemäß § 1 Absatz 2 DVAuslG nicht in Betracht. Im Übrigen war die Aufenthaltserlaubnis in Form eines Sichtvermerkes bei Aufenthalt zum Zwecke der Dienstleistungserbringung – die stets die Ausübung einer Erwerbstätigkeit darstellt – gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 1 DVAuslG vor der Einreise einzuholen. Die Einreise für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten zum Zwecke des Dienstleistungsempfangs war unter den Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1 DVAuslG sichtvermerksfrei möglich. Eine Fortgeltung dieser Regelung im Lichte des Soysal-Urteils ist jedoch schon deshalb nicht gegeben, weil die passive Dienstleistungsfreiheit im assoziationsrechtlichen Kontext nicht geschützt ist (auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen).

- d) Ist es zutreffend, dass nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 DVAuslG 1965 bestimmte Aufenthaltzwecke (jenseits der Erwerbstätigkeit) vom Visumverfahren und vom Erfordernis der Einholung einer Aufenthaltserlaubnis insgesamt befreit waren?

Ja, dies ist der exakte Regelungsgegenstand der Norm. Um Missverständnissen vorzubeugen wird auf Folgendes hingewiesen:

Der Entscheidung des EuGH ist nicht zu entnehmen, dass für türkische Staatsangehörige die am 1. Januar 1973 – dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls – geltende Rechtslage umfassend anwendbar ist. Der EuGH hat aufgezeigt, dass diese Rechtslage unter Berücksichtigung der durch das Zusatzprotokoll bestimmten Rechtspositionen partiell anwendbar sein kann.

- e) Ist es zutreffend, dass bei der Auslegung und Anwendung eines Gesetzes dessen Wortlaut entscheidend ist, soweit dieser eindeutig ist (wenn nein, bitte begründen)?

Der Wortlaut ist eines unter mehreren Auslegungskriterien, zu denen auch systematische, historische und teleologische Auslegungskriterien gehören.

- 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)

In der Begründung des Gesetzesentwurfs vom 23. April 2007 heißt es:

„Satz 3 Nummer 4 befreit Ehegatten von Ausländern, die nach § 41 AufenthV auch für längere Aufenthalte visumfrei einreisen und einen erforderlichen Aufenthaltstitel auch noch im Bundesgebiet einholen können, vom Nachweis einfacher Deutschkenntnisse. Die Vorschrift des § 41 AufenthV sieht Visumerleichterungen für Staatsangehörige vor, zu denen Deutschland enge wirtschaftliche Beziehungen pflegt. Die Ausnahmeregelung des Satz 3 Nummer 4 lehnt sich daher an diese Privilegierung an.“ (Bundestagsdrucksache 16/5065, S. 175)

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?

Die in Bezug genommene Frage war auf Fälle der Inanspruchnahme von Dienstleistungen beschränkt. Für derlei Aufenthaltsw Zwecke ist die visumfreie Einreise nach der bestehenden Rechtslage nicht möglich. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/12743 vom 23. April 2009 wird erneut Bezug genommen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

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?

Gegenüber der Deutschen Botschaft Ankara und dem Deutschen Generalkonsulat Istanbul wurde in jeweils einem weiteren Fall ein entsprechendes Begehren geäußert. Am Deutschen Generalkonsulat Izmir und am Deutschen Konsulat Antalya liegen bisher keine weiteren derartigen Bitten vor. Das Auswärtige Amt hat unterdessen am 28. Mai 2009 die Auslandsvertretungen weltweit angewiesen, türkischen Staatsangehörigen auf Verlangen eine etwaige Visumbefreiung deklaratorisch und gebührenfrei zu bescheinigen. Diese Bescheinigungen binden die Grenzbehörden bei einer möglichen eigenständigen Überprüfung der Einreisevoraussetzungen nicht.

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“?

Die sichtvermerksfreie Einreise war am 1. Januar 1973 türkischen Staatsangehörigen erlaubt, wenn sie entweder gemäß § 1 Absatz 2 DVAuslG (1965) keine Aufenthaltserlaubnis benötigten oder – sofern sie einer Aufenthaltserlaubnis bedurften – diese nicht gemäß § 5 Absatz 1 DVAuslG (1965) in Form eines Sichtvermerkes vor der Einreise einzuholen hatten.

Die maßgeblichen Bestimmungen, lauteten wie folgt:

§ 1 Absatz 2 DVAusIG (1965)

„Staatsangehörige der in der Anlage zu dieser Verordnung aufgeführten Staaten, die Inhaber von Nationalpässen sind, bedürfen keiner Aufenthaltserlaubnis, wenn sie

1. sich nicht länger als drei Monate im Geltungsbereich des Ausländergesetzes aufhalten und keine Erwerbstätigkeit ausüben wollen;
2. sich im Dienst eines nicht im Geltungsbereich des Ausländergesetzes ansässigen Arbeitgebers zu einer ihrer Natur nach vorübergehenden Dienstleistung als Arbeitnehmer im Geltungsbereich des Ausländergesetzes aufhalten, sofern die Dauer des Aufenthalts zwei Monate nicht übersteigt. Die Befreiung gilt nicht für Ausländer, die im Geltungsbereich des Ausländergesetzes ein Reisegewerbe (§ 55 der Gewerbeordnung) ausüben wollen;
3. unter Beibehaltung ihres gewöhnlichen Aufenthalts im Ausland im Geltungsbereich des Ausländergesetzes in Vorträgen oder Darbietungen künstlerischen, wissenschaftlichen oder sportlichen Charakters tätig werden wollen, sofern die Dauer des Aufenthalts zwei Monate nicht übersteigt;
4. Inhaber von Seefahrtbüchern sind, die von Behörden der Bundesrepublik Deutschland ausgestellt worden sind, sofern sie sich lediglich in Ausübung oder im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit als Besatzungsmitglied eines Schiffes im Geltungsbereich des Ausländergesetzes aufhalten.“

§ 5 Absatz 1 DVAusIG

„Die Aufenthaltserlaubnis ist vor der Einreise in der Form des Sichtvermerks einzuholen von

1. Ausländern, die im Geltungsbereich des Ausländergesetzes eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen;
2. Staatsangehörigen eines Staates, der in der Anlage zu dieser Verordnung nicht aufgeführt ist; ...“

Die Türkei war am 1. Januar 1973 in der Anlage zur DVAusIG aufgeführt.

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?

Die Europäische Kommission wurde über die Ergebnisse der Prüfung der Bundesregierung umfassend unterrichtet. Sie wird die mitgeteilten Ergebnisse in eine Änderung des Schengenhandbuchs einfließen lassen.

Seitens der Europäischen Kommission wurde mitgeteilt, dass von den Mitgliedstaaten lediglich Deutschland zum jeweils maßgeblichen Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls Visumfreiheit für bestimmte Dienstleistungserbringer gewährte (dieses Ergebnis ist noch nicht endgültig, da die Prüfungen bzgl. Dänemark noch nicht abgeschlossen sind). Bei einer Einreise in das Bundesgebiet über eine Binnengrenze ist demnach für den Aufenthalt im Transitstaat ein (Schengen-)Visum erforderlich.

Die Europäische Kommission hat keine Stellungnahme zu der Frage abgegeben, ob aus Ihrer Sicht die durch die Soysal-Entscheidung aufgezeigte Auslegung auch auf Aufenthalte zum Zwecke der Inanspruchnahme von Dienstleistungen anzuwenden ist. Der Umstand, dass die beabsichtigte Ergänzung des Schengenhandbuchs ausschließlich auf Ausnahmen von der Visumpflicht auf Grund der Ausübung der aktiven Dienstleistungsfreiheit bezogen ist, lässt allerdings vermuten, dass auch sie im Übrigen keinen darüber hinausgehenden Handlungsbedarf sieht.

21. Gab es im Rahmen des ARB 1/80 für türkische Staatsangehörige spätestens ab dem 1. Januar 2005 einen Anspruch auf Familiennachzug ohne Sprachkenntnisprüfung?

Nein

- 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?

Artikel 13 ARB 1/80 sichert den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden Status quo.

Diese Auffassung ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und bei teleologischer Betrachtung der Vorschrift. Artikel 13 ARB 1/80 bezweckt wie die weiteren assoziationsrechtlichen Stillhaltepflichten, günstige Voraussetzungen für eine schrittweise Herstellung der angesprochenen Freiheit zu schaffen. Daher wird den Vertragsparteien das Verbot auferlegt, durch eine Verschlechterung der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehenden Bedingungen neue Hindernisse für die Ausübung der Freiheit zu schaffen. Die schrittweise (und gemeinschaftsweite) Herstellung der Freiheit obliegt auf dieser Grundlage dem Assoziationsrat – wie sich hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Artikel 36 des Zusatzprotokolls ergibt.

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)?

Es trifft angesichts des eindeutigen Wortlautes der Vorschrift nicht zu, dass jeder (Erst-)Antrag eines Ausländers eine Fiktionswirkung im Sinne des § 21 Absatz 3 Satz 1 AuslG (1965) auslöste. Das Entstehen der Fiktionswirkung

setzte voraus, dass der Ausländer nach der Einreise die Aufenthaltserlaubnis beantragte.

Die Regelung entfaltet auch im Lichte der Soysal-Entscheidung heute keine Wirkung mehr, da – wie in der Antwort zu Frage 14c ausgeführt – türkische Staatsangehörige, welche eines Aufenthaltstitels bedürfen, nicht visumfrei einreisen dürfen. Im Übrigen gilt § 81 Absatz 3 und 4 AufenthG.



