

Dr. Hans-Eckhard Sommer
Ministerialrat
Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht
Bayerisches Staatsministerium des Innern

München, 12.04.2013

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)707 E

Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht (BT-Drucksache 17/12193); hier: Stellungnahme als Sachverständiger

Allgemeines zum Gesetzentwurf

1. Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche Änderungen des Aufenthaltsrechts, einschließlich des Ausländerbeschäftigungsrechts. Auf die ergänzenden Änderungen im Beamtenrecht wird nicht näher eingegangen. Nach Auffassung des Entwurfs soll es sich überwiegend um lediglich klarstellende Regelungen zur Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Assoziationsrecht EWG/Türkei, insbesondere zum Assoziationsratsbeschluss (ARB) 1/80 handeln. Ziel der Aufnahme dieser Regelungen sei die Erhöhung der Transparenz und dadurch der Rechtssicherheit für türkische Staatsangehörige. Darüber hinaus sieht der Entwurf Regelungen für noch nicht vom EuGH entschiedene Rechtsfragen des Assoziationsrechts sowie weitere von den Entwurfsverfassern als erforderlich angesehene und über das Assoziationsrecht hinaus gehende Besserstellungen für türkische Staatsangehörige vor.
2. Die wesentlichen ausländerrechtlichen Elemente des Gesetzentwurfes sind:
 - a) Änderung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG):
 - Für Kinder unter 16 Jahren von türkischen Assoziationsberechtigten werden die Visumpflicht und das Erfordernis, einen Aufenthaltstitel besitzen zu müssen, abgeschafft (§ 4 Absatz 1 Satz 2 AufenthG-E).
 - Assoziationsberechtigten wird von Amts wegen und unabhängig von der Rechtsgrundlage im Assoziationsrecht ein auf mindestens fünf Jahre befristeter Aufenthaltstitel ausgestellt (§ 4 Absatz 5 AufenthG-E).
 - Der Wortlaut von Art. 6 und Art 7 des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 wird in § 4 Absatz 6 und 7 AufenthG-E inkorporiert.
 - Assoziationsberechtigte erhalten einen erleichterten Zugang zur Niederlassungserlaubnis (§ 9 Absatz 2a AufenthG-E).

- Assoziationsberechtigte können eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit unter erleichterten Bedingungen erhalten (§ 21 Absatz 7 AufenthG-E).
- Beim Ehegattennachzug Assoziationsberechtigter werden das Sprachnachweis-erfordernis und das Mindestalter beider Ehegatten (18 Jahre) gestrichen (§ 30 Absatz 1 Satz 3 AufenthG-E).
- Die Ehemindestbestandszeit für das eigenständige Aufenthaltsrecht von Ehegatten Assoziationsberechtigter wird von drei auf zwei Jahre gesenkt (§ 31 Abs. 2 a AufenthG-E).
- Die Gründe für den Widerruf einer Aufenthaltserlaubnis Assoziationsberechtigter werden festgeschrieben und dabei eingeschränkt, zudem wird eine spezielle Ausweisungsregelung für Assoziationsberechtigte eingeführt (§§ 52 Absatz 3a, 56a AufenthG-E).
- Assoziationsberechtigte erhalten eine Gebührenerleichterung durch die Möglichkeit, statt des elektronischen Aufenthaltstitels eine Aufenthaltskarte zu beantragen (§ 78 Absatz 1 Satz 3 AufenthG-E).
- Auch bei verspäteter Antragstellung entfaltet der Antrag eines Assoziationsberechtigten auf eine Aufenthaltserlaubnis Fiktionswirkung (§ 81 Abs. 4a AufenthG-E).

b) Änderung von Aufenthaltsverordnung (AufenthV)- und Beschäftigungsverordnung (BeschV):

- Visumfreiheit für Kurzaufenthalte türkischer Staatsangehöriger von bis zu drei Monaten bei der „Teilnahme am Dienstleistungsverkehr“, unabhängig von der Geltung des Assoziationsabkommens (§ 15a AufenthV-E).
- Zustimmungsfreiheit für die Beschäftigung von Berufssportlern, von fahrendem Personal im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr und von Besatzungen von See- und Binnenschiffen sowie von Luftfahrzeugen (§§ 7, 13, 14 BeschV-E).

Bewertung des Gesetzentwurfs im Ganzen

Wesentliche Teile des Gesetzentwurfs gehen an den Bedürfnissen der Anwendungspraxis vorbei und werden dem selbst gesteckten Ziel, die Rechtsanwendung im Bereich des Assoziationsrechts zu erleichtern, nicht gerecht.

1. Die Aufnahme lediglich klarstellender, ausschließlich für türkische Staatsangehörige geltender Regelungen in das Aufenthaltsgesetz erscheint zwar zunächst in der Sache unschädlich, ist aber nicht erforderlich und berücksichtigt nicht die Systematik des deutschen Aufenthaltsrechts. Das Aufenthaltsgesetz enthält mit wenigen Ausnahmen allgemeine und zunächst – abgesehen von Staatsangehörigen der EU- und EWR-Staaten – für alle Ausländer unabhängig von der Staatsangehörigkeit geltende grundsätzliche Regelungen. Nicht nur aus dem Assoziationsrecht, sondern auch aus anderen europarechtlichen und völkerrechtlichen Rechtsquellen ergeben sich daneben Rechte von Staatsangehörigen bestimmter Staaten, die bei der Anwendung der allgemeinen Regelungen des Aufenthaltsrechts zu beachten sind. Diese Rechtsquellen werden allenfalls allgemein in Bezug genommen.

Beispielsweise kann nach § 21 Absatz 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erteilt werden, „wenn völkerrechtliche Vergünstigungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit bestehen“, ohne dass im Gesetz die angesprochenen völkerrechtlichen Verträge genannt würden. Dies geschieht vielmehr in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, unter Nr. 21.2.1.

Begänne der Gesetzgeber damit, sämtliche internationalen Rechtsquellen und Regelungen mit Auswirkungen auf die Anwendung des Aufenthaltsrechts für Staatsangehörige einzelner Staaten in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen, wäre dieses nicht mehr lesbar, nicht mehr praktikabel anwendbar und müsste, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, noch deutlich öfter geändert werden, als dies ohnehin schon der Fall ist. Die derzeit in §§ 4 Absatz 1 und 5, 50 Absatz 1 AufenthG enthaltenen Regelungen machen im erforderlichen Umfang deutlich, dass der Aufenthalt von türkischen Staatsangehörigen wie auch dessen Ende durch das Assoziationsrecht geprägt ist.

2. Der deutsche Gesetzgeber hat sich bislang zu Recht dagegen entschieden, das Assoziationsrecht in das nationale Gesetzesrecht zu inkorporieren. Insbesondere für die beabsichtigte Aufnahme des Wortlauts der Art. 6 und 7 ARB 1/80 in das Aufenthaltsgesetz (§§ 4 Absatz 6 und 7 AufenthG-E) besteht keine Notwendigkeit. Denn das Assoziationsrecht ist unmittelbar anwendbares Recht; eine Übernahme in nationales Recht ist weder zur Rechtsgeltung noch rechtstechnisch geboten. Im Gegenteil wären diese Regelungen ein Fremdkörper in einem deutschen Gesetz, da sie Abweichungen von der deutschen Gesetzessprache enthalten; dies wird beim Wortlaut des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 dadurch besonders deutlich, dass er lediglich auf die Beschäftigung, nicht aber auf einen Aufenthaltstitel Bezug nimmt. Der Text des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 ist im Übrigen für die Anwendungspraxis leicht zugänglich, da er regelmäßig in ausländerrechtlichen Textausgaben mit abgedruckt ist.
3. Auch die vollständige Übernahme von Textpassagen aus der EuGH-Rechtsprechung in den Gesetzestext beseitigt nicht die Anwendungsschwierigkeiten. Auslegungsfragen bleiben etwa bei den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zum Widerruf der Aufenthaltserlaubnis und zur Ausweisung weiter unbeantwortet. Dies gilt etwa für die Fragen, wann ein endgültiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt vorliegt (§ 52 Absatz 3a Nr. 1 AufenthG-E) bzw. wann eine hinreichend schwere Gefährdung besteht und wann ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt ist (§ 56a Absatz 2 Satz 3 AufenthG-E). Der Auslegungsaufwand wird dadurch auch nicht reduziert, ganz im Gegenteil. Vielmehr wird eine neue Regelungsebene eingeführt, die weitere Auslegungsfragen provozieren wird.
4. Die höchstrichterliche Rechtsprechung zu kennen und anzuwenden, ist Teil der täglichen Aufgabenerledigung der mit dem Vollzug des Aufenthaltsrechts betrauten Behörden. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass bei der Rechtsanwendung assoziationsrechtliche Vorgaben nicht beachtet würden, nur weil sie im Gesetzeswortlaut keinen Niederschlag gefunden haben.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, nicht jedes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts oder des EuGH als Regelung in das Gesetz zu überführen, ist gerade auch aus Sicht der ausländerrechtlichen Praxis sinnvoll. Das Assoziationsrecht ist eine sehr dynamische, durch Richterrecht geprägte Rechtsmaterie. Einige der nach der früheren Rechtsprechung des EuGH als gefestigt angesehenen Prinzipien sind zwischenzeitlich teilweise relativiert und das Assoziationsrecht schrittweise ausgeweitet wor-

den. Umgekehrt wurde z.B. die Erwartung Mancher enttäuscht, die Art. 28 Abs. 3 der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG müssten zwingend auf Assoziationsberechtigte übertragen und das früher geltende Vier-Augen-Prinzip auch heute beachtet werden. Stattdessen wählte der Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 8. Dezember 2011 (C-371/08, Ziebell) den Art. 12 der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG als wesentlichen Maßstab für die Anwendung des Art. 14 ARB 1/80.

5. Die vorgenannten Gesichtspunkte machen deutlich, dass es gegenüber den im Gesetzentwurf vorgesehenen starren Regelungen im Aufenthaltsgesetz, in der Aufenthaltsverordnung und in der Beschäftigungsverordnung klar vorzugswürdig ist, wenn Bundesregierung und Länderverwaltungen auf die Rechtsprechung des EuGH auf untergesetzlicher Ebene reagieren. Folgerichtig werden derzeit die zuletzt 2002 aktualisierten Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei und zu Art. 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen (AAH – ARB 1/80) überarbeitet. Diese Anwendungshinweise, die den aktuellen Stand der Rechtsprechung des EuGH aufgreifen, können – bei regelmäßiger Aktualisierung – jeweils zeitnah die wesentlichen Entwicklungen auf dem Gebiet des Assoziationsrechts ohne aufwändiges Gesetz- oder Verordnungsgebungsverfahren abbilden. Die Ausfüllung allgemein gehaltener Vorschriften, seien es solche des nationalen oder des supranationalen Rechts, durch Anwendungshinweise und Verwaltungsvorschriften zur Sicherstellung einer einheitlichen Verwaltungspraxis ist zudem üblich und unerlässlich.
6. Auch durch die Aufnahme der vorgeschlagenen Sonderregelungen für türkische Staatsangehörige in das Aufenthaltsrecht würden Rechtssicherheit und Rechtsklarheit letztlich nicht gewährleistet. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Bestimmungen des Assoziationsrechts integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts, zu deren ist. Die sich ständig fortentwickelnde Rechtsprechung des EuGH ist daher von den Behörden zu beachten.

Die Regelungen des Assoziationsrechts entfalten unmittelbare Wirkung in den Mitgliedsstaaten, wenn sie nach Wortlaut, Sinn und Zweck eine klare und eindeutige Verpflichtung enthalten, die nicht von einem innerstaatlichen Umsetzungsakt abhängig ist. Dies hat der EuGH bislang für die Vorschriften des Art. 6 Abs. 1, 7, 9 Satz 1, 10 und 13 ARB 1/80 und Art. 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls bejaht. Die türkischen Staatsangehörigen können sich direkt auf diese Vorschriften berufen, wenn sie die

Voraussetzungen erfüllen. Insoweit genießen sie nach allgemeinen unionsrechtlichen Regelungen auch Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehenden Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, auch den vorgeschlagenen Neuregelungen. Die Rechtsklarheit der im Gesetzentwurf enthaltenen Neuregelungen ist danach nur vermeintlicher Natur. Letztlich ergibt sich der wahre Gehalt der den betroffenen türkischen Staatsangehörigen zustehenden Rechte auch bei Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen nicht aus dem innerstaatlichen Aufenthaltsrecht, sondern weiterhin direkt aus dem Assoziationsrecht.

7. Die Verfasser des Gesetzentwurfs machen sich es schlicht zu einfach, wenn sie unter Berufung auf die Stand-Still-Klauseln der Art. 13 ARB 1/80 und Art. 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls und die dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH (vor allem auf das Urteil des EuGH vom 09.12.2010, Rs. C-300/09 und 301/09; Toprak und Oguz) vorschlagen, eine Reihe von gesetzlichen Änderungen der vergangenen 40 Jahre rückgängig zu machen. Dies wird damit begründet, dass die für den türkischen Staatsangehörigen jeweils vorteilhafteste Gesetzeslage gelten müsse.

Damit geht der Gesetzentwurf deutlich über das Assoziationsrecht hinaus. Jede vorgeschlagene Regelung ist daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie tatsächlich durch das Assoziationsrecht gefordert ist. Dies führt dazu, dass zu einigen Rechtsänderungen in der Entwurfsbegründung lediglich die Behauptung aufgestellt wird, es handle sich um aufgrund der Rechtsprechung des EuGH erforderliche Korrekturen des deutschen Aufenthaltsrechts. Tatsächlich ist gerade dies in einigen Fällen strittig und muss letztlich vom EuGH im Rahmen seiner Auslegungskompetenz entschieden werden. So ist beispielsweise bislang nicht abschließend geklärt, inwieweit die Stand-Still-Klausel des Art. 13 ARB 1/80 Anwendung auf türkische Staatsangehörige finden kann, die noch gar keine Aufnahme in einem Mitgliedsstaat gefunden haben. Der Gerichtshof legte ursprünglich das Verschlechterungsverbot des Art. 13 ARB 1/80 klar dahingehend aus, dass mitgliedstaatliche Regelungen, welche die Erstzulassung der Einreise eines türkischen Staatsangehörigen in einen Mitgliedsstaat betreffen, nicht betroffen wären und ausschließlich dem innerstaatlichen Recht unterliegen (Urteil vom 21. Oktober 2003, C-317/01, Abatay, Rz. 65):

„Die erstmalige Zulassung der Einreise eines türkischen Staatsangehörigen in einen Mitgliedstaat unterliegt daher im Grundsatz ausschließlich dem Recht dieses Staates; der Betroffene kann sich auf bestimmte Rechte auf dem Gebiet der Ausübung einer Beschäftigung als Arbeitnehmer oder einer selbständigen Tätigkeit und damit verbunden auf dem Gebiet des Aufenthalts von Gemeinschaftsrechts

wegen nur berufen, wenn er sich in dem betreffenden Mitgliedstaat bereits in einer ordnungsgemäßen Situation befindet.“

Zwar tendiert der Gerichtshof in der jüngsten Rechtsprechung zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs der Stand-Still-Klausel und hat diese teilweise auch auf Sachverhalte angewandt, die die erste Aufnahme in einem Mitgliedstaat betreffen (Urteil Vom 29. April 2010, C-92/07, Niederlande, Rz. 47-49). Auf Personen, die noch nicht in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten zugezogen sind, kann die Stand-Still-Klausel des Art. 13 ARB 1/80 aber schon wegen des eindeutigen Wortlauts keine Anwendung finden (Aufenthalt und ggf. Beschäftigung im Hoheitsgebiet müssen „ordnungsgemäß“ sein). Folgerichtig ist hier kein Urteil des EuGH bekannt, in dem dieser entschieden hätte, dass Art. 13 ARB 1/80 auf derartige Fälle Anwendung finden würde.

Weiter steht nach dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang der Vorschriften auch die Stand-Still-Klausel des Art. 13 ARB 1/80 unter den Einschränkungen des Art. 14 ARB 1/80. Es ist also eine vertretbare Ansicht, dass die Bundesrepublik Deutschland sich z.B. für die Einführung des Spracherfordernisses und eines Mindestalters von 18 Jahren für beide Ehegatten im Rahmen des Ehegattennachzugs (§ 30 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 AufenthG) durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19.08.2007 auf die Rechtfertigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung wegen der legitimen Ziele der Förderung der Integration und der Bekämpfung von Zwangsheiraten und Scheinehen berufen kann (vgl. die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 16/5065, S. 172 f.).

Bewertung einzelner Änderungsvorschläge

Dies zu Grunde gelegt, soll aus Sicht der ausländerrechtlichen Praxis exemplarisch auf einige wesentliche vorgeschlagene Änderungen eingegangen werden:

1. Mindestens fünfjährige Dauer der Aufenthaltserlaubnis für Assoziationsberechtigte (§ 4 Absatz 5 AufenthG-E)

Nach dem Gesetzentwurf soll durch die Änderung des § 4 Abs. 5 AufenthG jedem Ausländer, dem aufgrund des Assoziationsabkommens EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht (also letztlich türkischen Staatsangehörigen), eine mindestens fünf Jahre gültige Aufenthaltserlaubnis ausgestellt werden, in der das Bestehen eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts zu bescheinigen ist.

Der Gesetzentwurf geht nach der Begründung dabei zum einen von der ständigen EuGH-Rechtsprechung aus, wonach sich aus dem Assoziationsrecht implizit ein Aufenthaltsrecht ableiten lässt, zum anderen von der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Mai 2012, wonach eine für drei Jahre ausgestellte deklaratorische Aufenthaltserlaubnis den Anforderungen des Assoziationsrechts zur Bescheinigung eines Aufenthaltsrechts nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich nicht genüge. Letztere Entscheidung wurde beispielweise in der bayerischen Praxis durch ein Ministerialrundschreiben an die Ausländerbehörden umgesetzt, wonach – zunächst – in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall (Art. 7 Satz 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80) eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Dauer von fünf Jahren und der Eintragung „Daueraufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1, 2. Spiegelstrich ARB 1/80“ zu erteilen ist. Ob weitere Fälle der Art. 6 und 7 ARB 1/80 ähnlich zu handhaben sind, wird derzeit bundesweit auf Fachebene erörtert.

Der vorliegende Gesetzentwurf verallgemeinert die Aussage des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts unzulässig und dehnt sie auf alle in Art. 6 und 7 ARB 1/80 genannten Stufen des Assoziationsrechts unabhängig davon aus, inwieweit sich das Assoziationsrecht schon verfestigt hat. Dabei wird außeracht gelassen, dass z.B. Art. 6 ARB 1/80 zwischen den einzelnen Stufen der Integration in den Arbeitsmarkt differenziert: z.B. besteht nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung nur ein Anspruch auf Erneuerung der Arbeitserlaubnis bei demselben Arbeitgeber. Dies geht jedenfalls noch nicht mit einem unbefristeten Aufenthaltsrecht einher. Der Gesetzentwurf geht damit an dieser Stelle deutlich über das assoziationsrechtlich Geforderte hinaus.

2. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Assoziationsberechtigte von Amts wegen (§ 4 Absatz 5 AufenthG-E)

Weiter sieht der Entwurf vor, dass die deklaratorische Aufenthaltserlaubnis, in Anlehnung an die frühere Freizügigkeitsbescheinigung für Unionsbürger (die entsprechenden Vorschriften des § 5 FreizügG/EU und damit die Freizügigkeitsbescheinigung wurden durch das Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU vom 21.01.2013, BGBl. I S. 86, abgeschafft) von Amts wegen statt auf Antrag erteilt werden soll. Hier geht der Entwurf allerdings völlig an der ausländerbehördlichen Praxis vorbei.

Denn das Freizügigkeitsrecht des Unionsbürgers wird im Freizügigkeitsgesetz/EU in Anlehnung an die Unionsbürger-Richtlinie vermutet und ist nur bei besonderen Hinweisen zu überprüfen (§ 5 Absätze 2 und 3 FreizügG/EU). Dementsprechend war es sinnvoll, die Freizügigkeitsbescheinigung von Amts wegen auszustellen. Demgegenüber wird die Assoziationsberechtigung türkischer Staatsangehöriger keineswegs vermutet, sondern muss im Einzelfall von der Ausländerbehörde geprüft werden. Weil es sich bei der Aufenthaltserlaubnis für Assoziationsberechtigte lediglich um eine deklaratorische Bestätigung handelt, wird zwar nicht verlangt, alle üblicherweise im Rahmen der Erteilung einer (konstitutiven) Aufenthaltserlaubnis erforderlichen Nachweise einzuholen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass lediglich die bisherige Aufenthaltsdauer aufgrund der Meldebescheinigung überprüft würde. Vielmehr ist zumindest das Bestehen der Voraussetzungen des ARB 1/80 festzustellen, z.B. durch Vorlage einer Arbeitgeberbestätigung oder entsprechende Gehaltsnachweise. Weiter ist u.a. zu prüfen, ob das Assoziationsrecht zwischenzeitlich erloschen ist (etwa durch dauerhaftes Verlassen des Bundesgebiets). Schon deshalb kommt eine Ausstellung von Amts nicht in Betracht.

3. Niederlassungserlaubnis für Assoziationsberechtigte (§ 9 Absatz 2a AufenthG-E)

Mit dem Vorschlag einer erleichterten Niederlassungserlaubnis für assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige (§ 9 Absatz 2a AufenthG-E) privilegiert der Gesetzentwurf in mehrfacher Hinsicht türkische Staatsangehörige über das vom Assoziationsrecht verlangte hinaus. Dies gilt zunächst für den Grundsatz, dass Assoziationsberechtigten in jedem Fall – ohne weitere Voraussetzungen – nach fünf Jahren des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist (vgl. § 9 Abs. 2a Satz 1 AufenthG-E). Das Assoziationsrecht verlangt – anders als der Gesetzentwurf andeutet – nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 22.05.2012 - 1 C 6.11) gerade nicht, dass Assoziationsberechtigte unabhängig von den sonst geltenden allgemeinen Voraussetzungen, wie etwa der Sicherung des Lebensunterhalts, eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht erfordert nicht die Ausstellung eines unbefristeten Aufenthaltstitels (vgl. BVerwG, aaO., Rz. 19). Vielmehr ist Assoziationsberechtigten ihr (möglicher) Daueraufenthaltsstatus durch einen entsprechenden Vermerk „Daueraufent-

haltsrecht“ in der für mindestens fünf Jahre auszustellenden deklaratorischen Aufenthaltserlaubnis zu bescheinigen, damit er dieses Daueraufenthaltsrecht auf einfache und praxisingerechte Weise dokumentieren kann.

Auch die vorgesehene Weiterung auf bestimmte Personengruppen (v.a. Rentner) in § 9 Absatz 2a Satz 2 AufenthG-E unter nochmals erleichterten Bedingungen ist vom Assoziationsrecht nicht vorgegeben. Insoweit konstatiert auch die Begründung des Gesetzentwurfs, dass das Aufenthaltsrecht assoziationsrechtlich nicht vorgegeben sei, es aber zur Anerkennung der Lebensleistung der Betroffenen erforderlich sei. Inwieweit es sich hierbei um ein Alleinstellungsmerkmal assoziationsberechtigter türkischer Staatsangehöriger handelt, das eine Besserbehandlung gegenüber anderen drittstaatsangehörigen Ausländern rechtfertigen würde, bleibt auch in der Entwurfsbegründung unbeantwortet.

4. Spracherfordernis beim Ehegattennachzug zum ARB-Berechtigten (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E)

Derzeit ist – wie oben bereits angedeutet – noch nicht höchstrichterlich geklärt, ob die Stand-Still-Klausel des Art. 13 ARB 1/80 ein Absehen vom Spracherfordernis beim Ehegattennachzug zu assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen notwendig macht. Das Verwaltungsgericht Berlin hat die Frage mit Beschluss vom 25.10.2012 (29 K 138.12) dem EuGH zu Klärung vorgelegt. Es ist daher mit einer Entscheidung der strittigen Frage durch den EuGH zu rechnen. Dieser Entscheidung sollte nicht vorgegriffen werden, bevor eine vom deutschen Gesetzgeber unter Verfolgung legitimer Ziele (s.o.) aufgenommene Regelung für die größte Gruppe der in Deutschland aufhältigen Drittausländer wieder aufgehoben wird.

5. Gebührenrechtliche Regelungen

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen mit Auswirkung auf die Gebühren, die von Assoziationsberechtigten für eine Aufenthaltserlaubnis zu zahlen sind (z.B. § 78 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E), sind durch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes überholt. Dieses hat am 19.03.2013 (1 C 12.12) entschieden, dass Gebühren, die von einem türkischen Assoziationsberechtigten für Aufenthaltsdokumente erhoben werden, mit dem Assoziationsrecht nicht vereinbar sind, wenn sie im Vergleich zu Gebühren für Unionsbürger unverhältnismäßig hoch sind.

Um den durch diese Entscheidung ausgelösten Handlungsbedarf abschließend einschätzen zu können, müssen zunächst die voraussichtlich erst in einigen Monaten vorliegenden Entscheidungsgründe abgewartet werden. Erst danach können die einschlägigen Gebührentatbestände in der Aufenthaltsverordnung angepasst werden, wobei aus Sicht der Ausländerbehörden das Interesse an auskömmlichen Verwaltungsgebühren nicht vernachlässigt werden darf.

Schlussbemerkung

Der Gesetzentwurf bringt keinen sachlichen Fortschritt für die Anwendung des Assoziationsrechts. Zweifellos handelt es sich beim Assoziationsrecht um eine komplizierte Materie. Die aus diesem Grund sicher sinnvolle Erhöhung der Transparenz der Regelungen wird durch die derzeit in Überarbeitung befindlichen Anwendungshinweise gewährleistet werden, so dass es weiterer gesetzlicher Klarstellungen nicht bedarf. Die über die Vorgaben des ohnehin durch den EuGH zwischenzeitlich sehr weit ausgelegten Assoziationsrechts hinausgehende Privilegierung türkischer Staatsangehöriger gegenüber Drittausländern aus anderen Staaten ist in der Sache kaum zu begründen und politisch fragwürdig.

Dr. Sommer