Deutscher Bundestag **Drucksache 17/12193**

17. Wahlperiode 30. 01. 2013

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Dr. Konstantin von Notz, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht

A. Problem

In inzwischen über 50 Entscheidungen hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) festgestellt, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) den in der EU lebenden Staatsangehörigen der Türkei und ihren Familienangehörigen Rechte vorenthalten, wie sie sich aus dem Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Türkei und den auf dieser Grundlage ergangenen Rechtsakten ergeben.

Der EuGH hat in einer Vielzahl von Urteilen insbesondere die Rechtslage in Deutschland beanstandet, weil sie nicht den europarechtlichen Vorgaben entsprach. Denn in der deutschen Rechtsordnung ist der Rechtsstatus der Assoziationsrechtsberechtigten allenfalls ganz rudimentär abgebildet. Zudem stehen die Bestimmungen des allgemeinen Aufenthaltsrechts nach der Rechtsprechung des EuGH bei Staatsangehörigen der Türkei häufig in einem Widerspruch zur wirklichen Rechtslage, wie sie sich aus dem Europarecht ergibt. Die Urteile des EuGH werden jedoch bislang nicht oder allenfalls unzureichend im deutschen Recht umgesetzt.

B. Lösung

Die sich aus dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei unmittelbar ergebenden Rechte werden durch diesen Entwurf explizit im deutschen Recht (Aufenthaltsgesetz, Aufenthaltsverordnung, Beschäftigungsverordnung, Bundesbeamtengesetz und Beamtenstatusgesetz) verankert. Dies dient der Transparenz und Rechtssicherheit – nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für die Rechtspraxis insgesamt.

Der Entwurf trifft auch klarstellende Regelungen bei einigen Einzelfragen, die der EuGH zwar noch nicht ausdrücklich entschieden hat, die sich jedoch auf der Linie seiner bisherigen Rechtsprechung zu Gunsten der Betroffenen beantworten lassen.

Darüber hinaus werden Lücken zwischen dem europarechtlichen Assoziationsrecht und dem nationalen Aufenthaltsrecht insbesondere im Hinblick auf Perso-

nen geschlossen, die wegen des Bezugs einer Rente aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Der Entwurf löst dabei auch das bisherige Problem, dass die Betroffenen jeden Rechtsfortschritt mühsam beim EuGH gegen unwillige Behörden erstreiten mussten.

C. Alternativen

Beibehalten intransparenter und daher rechtsstaatlich inakzeptabler ausländerrechtlicher Regelungen in Anwendungshinweisen und Rundschreiben.

D. Kosten

Die kommunalen Haushalte werden durch Einsparungen aufgrund von Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren entlastet.

Auf den Haushalt des Bundes ergeben sich keine Auswirkungen.

Entwurf eines Gesetzes zur Klarstellung des assoziationsrechtlichen Rechtsstatus Staatsangehöriger der Türkei im Aufenthalts-, Beschäftigungserlaubnis- und Beamtenrecht

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch die Artikel 1 und 6 des Gesetzes vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 56 folgende Angabe eingefügt:

   „§ 56a Verlust des Aufenthaltsrechts nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei“.

2. § 4 wird wie folgt geändert:

   a) Nach Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

   „Keines Aufenthaltstitels für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet bedürfen die Staatsangehörigen unter 16 Jahren der Türkei, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 5 besitzt.“

   b) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

   „(5) Einem Ausländer, dem auf Grund des Assoziationsabkommens EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht, wird von Amts wegen unverzüglich eine Aufenthaltserlaubnis ausgestellt, wenn die erforderlichen Angaben vorliegen. In der Aufenthaltserlaubnis, die mindestens fünf Jahre gültig sein soll, ist das Bestehen eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts zu bescheinigen. Neben einer Aufenthaltserlaubnis nach diesem Absatz können weitere Aufenthaltstitel erteilt werden. Soweit die Rechtsstellung der in Satz 1 genannten Personen in diesem Gesetz oder in anderen Rechtsvorschriften günstiger geregelt ist, bleiben diese unberührt.“

   c) Nach Absatz 5 werden die folgenden Absätze 6 bis 8 angefügt:

   ‚(6) Eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 5 wird einem Ausländer ausgestellt, der die Voraussetzungen des Artikels 6 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980 (Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften, Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG – Türkei sowie andere Basisdokumente, Brüssel 1992, S. 327) erfüllt, der in seiner deutschen Fassung Folgendes bestimmt:

   „Artikel 6

   (1) Vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 7 über den freien Zugang der Familienangehörigen zur Beschäftigung hat der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat

   – nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber, wenn er über einen Arbeitsplatz verfügt;

   – nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung – vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs – das Recht, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaats eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben;

   – nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis.

   (2) Der Jahresurlaub und die Abwesenheit wegen Mutterschaft, Arbeitsunfall oder kurzer Krankheit werden den Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung gleichgestellt. Die Zeiten unverschuldeter Arbeitslosigkeit, die von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß festgestellt worden sind, sowie die Abwesenheit wegen langer Krankheit werden zwar nicht den Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung gleichgestellt, berühren jedoch nicht die aufgrund der vorherigen Beschäftigungszeit erworbenen Ansprüche.“

   (7) Eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 5 wird einem Ausländer ausgestellt, der die Voraussetzungen des Artikels 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980 (Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften, Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG – Türkei sowie andere Basisdokumente, Brüssel 1992, S. 327) erfüllt, der in seiner deutschen Fassung Folgendes bestimmt:

   „Artikel 7

   Die Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen,

   – haben vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs das Recht, sich auf jedes Stellenangebot zu bewerben, wenn sie dort seit mindestens drei Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben

– haben freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, wenn sie dort seit mindestens fünf Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben.

Die Kinder türkischer Arbeitnehmer, die im Aufnahmeland eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, können sich unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts in dem betreffenden Mitgliedstaat dort auf jedes Stellengebot bewerben, sofern ein Elternteil in dem betreffenden Mitgliedstaat seit mindestens drei Jahren ordnungsgemäß beschäftigt war.“

(8) Soweit in diesem Gesetz oder in anderen Rechtsvorschriften die Rechtsstellung eines türkischen Staatsangehörigen oder eines Familienangehörigen im Sinne des Absatzes 7 weniger günstig geregelt sind, als sie für

1. die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr von Staatsangehörigen der Türkei zum 1. Januar 1973 oder danach,
2. Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit der Türkei, deren Aufenthalt und Beschäftigung im Bundesgebiet ordnungsgemäß ist in Bezug auf die Bedingungen und den Zugang zum Arbeitsmarkt zum 20. Dezember 1976 oder danach oder
3. Familienangehörige von Personen nach Nummer 2 in Bezug auf die Bedingungen und den Zugang zum Arbeitsmarkt zum 1. Dezember 1980 oder danach

gegolten haben, sind die jeweils günstigeren Regelungen anzuwenden.‘

3. Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Die Frist darf nicht so bemessen werden, dass das Entstehen einer Rechtsposition, die zur Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 führt, ausgeschlossen wird.“

4. Nach § 9 Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Dem Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn er sich seit fünf Jahren mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 ständig im Bundesgebiet aufgehalten hat. Abweichend von Satz 1 ist Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 vor Ablauf von fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn sie

1. sich mindestens drei Jahre ständig im Bundesgebiet aufgehalten und mindestens während der letzten zwölf Monate im Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben und
   a) zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben das 65. Lebensjahr erreicht haben oder
   b) ihre Beschäftigung im Rahmen einer Vorruhestandsregelung beenden oder
2. ihre Erwerbstätigkeit infolge einer vollen Erwerbsminderung aufgeben,
   a) die durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit eingetreten ist und einen Anspruch auf eine Rente gegenüber einem Leistungsträger im Bundesgebiet begründet oder
   b) nachdem sie sich zuvor mindestens zwei Jahre ständig im Bundesgebiet aufgehalten haben.“

5. Dem § 21 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Einem Staatsangehörigen der Türkei kann abweichend von den Absätzen 1 bis 6 eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erteilt werden, wenn von ihm zu erwarten ist, dass er sich in das deutsche Wirtschaftsleben integrieren kann, die Aufnahme der Tätigkeit nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt ist und er bereits mit den deutschen Lebensverhältnissen und der deutschen Sprache ausreichend vertraut ist.“

6. Nach § 30 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Satz 1 Nummer 1 und 2 ist für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 Absatz 2a besitzt.“

7. § 31 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

   „(1a) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 genügt für Personen, die die begründete Aussicht auf Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 haben, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens zwei Jahren bestanden hat.“

   b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „dreijährigen“ die Wörter „oder zweijährigen“ und nach der Angabe „Nr. 1“ die Wörter „oder Absatz 1a“ eingefügt.

8. Nach § 34 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Absatz 1 gilt entsprechend für Personen, die nach § 4 Absatz 1 Satz 2 vom Besitz eines Aufenthaltstitels befreit sind oder waren.“

9. Nach § 35 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Absatz 1 gilt entsprechend für Personen, die nach § 4 Absatz 1 Satz 2 vom Besitz eines Aufenthaltstitels befreit sind oder waren.“

10. § 52 wird wie folgt geändert:
    a) In Absatz 1 werden die Wörter „§ 4 Absatz 1 Satz 2“ durch die Wörter „§ 4 Absatz 1 Satz 3“ ersetzt.
    b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

    „(3a) Eine nach § 4 Absatz 5 ausgestellte Aufenthaltserlaubnis kann widerrufen werden, wenn festgestellt wurde, dass ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht. Eine Feststellung nach Satz 1 kommt unbeschadet von § 56a nur

    1. bei einer auf Grund von § 4 Absatz 6 ausgestellten Aufenthaltserlaubnis beim endgültigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt oder

2. bei einer auf Grund von § 4 Absatz 7 ausgestellten Aufenthaltserlaubnis beim Verlassen des Bundesgebietes für einen erheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe

in Betracht."

11. Nach § 56 wird folgender § 56a angefügt:

„§ 56a
Verlust des Aufenthaltsrechts nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei

(1) Der Verlust des Aufenthaltsrechts nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei kann unbeschadet des § 52 Absatz 3a nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 14 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980) festgestellt werden. Die Feststellung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit kann nur erfolgen, wenn es sich um Krankheiten mit epidemischem Potenzial im Sinne der einschlägigen Rechtsinstrumente der Weltgesundheitsorganisation und sonstige übertragbare Krankheiten handelt, sofern gegen diese Krankheiten Maßnahmen im Bundesgebiet getroffen werden und wenn die Krankheit innerhalb der ersten drei Monate nach Einreise auftritt.

(2) Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um die in Absatz 1 genannte Feststellung zu begründen. Es dürfen nur im Bundeszentralregister noch nicht getilgte strafrechtliche Verurteilungen und diese nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihnen zu Grunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Es muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

(3) Bei einer Feststellung nach Absatz 1 sind insbesondere die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen in Deutschland, sein Alter, sein Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration in Deutschland und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

(4) Eine Feststellung nach Absatz 1 darf bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 9 Absatz 2a nur aus schwerwiegenden Gründen getroffen werden.

(5) Die Entscheidungen oder Maßnahmen, die den Verlust des Aufenthaltsrechts betreffen, dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken getroffen werden.

(6) Wird der Pass oder Passersatz ungültig, so kann dies die Aufenthaltsbeendigung nicht begründen.

(8) Vor der Feststellung nach Absatz 1 soll der Betroffene angehört werden. Die Feststellung bedarf der Schriftform.

(9) Wird ein Antrag nach § 80 Absatz 5 der Verwaltungsgerichtsordnung gestellt, darf die Abschiebung nicht erfolgen, bevor über den Antrag entschieden wurde."

12. Nach § 78 Absatz 1 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Satz 2 gilt entsprechend für die Aufenthaltserlaubnis, die nach § 4 Absatz 5 auszustellen ist, und die Aufenthaltserlaubnisse, die Ausländern erteilt werden, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 besitzen oder die begründete Aussicht auf Ausstellung einer solchen Aufenthaltserlaubnis haben."

13. Nach § 81 Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Beantragt ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 besitzt oder die begründete Aussicht auf Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 hat, die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels, so gilt sein Aufenthalt bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde vorläufig als erlaubt."

14. Dem § 84 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Absatz 1 Nummer 2 bis 5 und Absatz 2 Satz 1 finden keine Anwendung auf Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 sowie auf Ausländer, die die begründete Aussicht auf Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 haben."

15. § 98 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird aufgehoben.

b) Die bisherigen Nummern 2 bis 4 werden die Nummern 1 bis 3.

Artikel 2
Änderung der Aufenthaltsverordnung

Die Aufenthaltsverordnung vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 15 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 15a Befreiung für Staatsangehörige der Türkei".

b) Nach der Angabe zu § 28 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 28a Befreiung für assoziationsrechtsberechtigte Staatsangehörige der Türkei".

2. Nach § 15 wird folgender § 15a eingefügt:

„§ 15a
Befreiung für Staatsangehörige der Türkei

Abweichend von § 15 sind Staatsangehörige der Türkei bei der Teilnahme am Dienstleistungsverkehr für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten im Bundesgebiet vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels für die Einreise und den Aufenthalt befreit."

3. Nach § 28 wird folgender § 28a eingefügt:

„§ 28a
Befreiung für assoziationsrechtsberechtigte Staatsangehörige der Türkei

Staatsangehörige der Türkei und ihre Familienangehörigen sind nach Maßgabe des Assoziationsabkom-

mens vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (BGBl. 1964 II S. 509) und den auf dieser Grundlage erlassenen Rechtsakten vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit. Soweit vorgesehen ist, dass das Aufenthaltsrecht durch eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes bescheinigt wird oder dem Inhaber einer solchen Aufenthaltserlaubnis oder Personen, die die begründete Aussicht auf Ausstellung einer solchen Aufenthaltserlaubnis haben, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist, wird diese Aufenthaltserlaubnis wie folgt ausgestellt oder erteilt:

1. auf einem Vordruckmuster nach § 58 Satz 1 Nummer 13 oder
2. auf Antrag als Dokument mit elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium nach § 78 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes.“

4. Nach § 52 Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Absatz 2 Satz 1 bis 4 und 6 gilt entsprechend für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes sowie für die Erteilung einer sonstigen Aufenthaltserlaubnis an Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes oder an Personen, die die begründete Aussicht auf Ausstellung einer solchen Aufenthaltserlaubnis haben. Bei Personen nach Satz 1 ermäßigt sich die Gebühr nach § 44 für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auf 28,80 Euro. Wird die Niederlassungserlaubnis einer Person erteilt, die zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht 24 Jahre alt ist, ermäßigt sich die Gebühr auf 22,80 Euro.“

5. In § 58 Satz 1 Nummer 13 werden nach den Wörtern „(§ 5 Abs. 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU)“ ein Komma und die Wörter „die Aufenthaltserlaubnis, die nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes ausgestellt wird, oder die Aufenthaltserlaubnis, die Inhabern einer solchen Aufenthaltserlaubnis oder Personen, die die begründete Aussicht auf die Ausstellung einer solchen Aufenthaltserlaubnis haben, erteilt wird,“ eingefügt.

Artikel 3
Änderung der Beschäftigungsverordnung

Die Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2937), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzes vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 7 wird folgender Satz angefügt:

„Abweichend von Satz 1 Nummer 4 bedarf keiner Zustimmung die Erteilung eines Aufenthaltstitels an Berufssportlerinnen und Berufssportler oder Berufstrainerinnen und Berufstrainer mit der Staatsangehörigkeit der Türkei, deren Einsatz in deutschen Sportvereinen vorgesehen ist, sofern der zuständige Sportfachverband ihre fachliche Eignung als Trainer bestätigt und der jeweilige Verein ein für den Lebensunterhalt ausreichendes Gehalt zahlt.“

2. Dem § 13 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 bedarf keiner Zustimmung die Erteilung eines Aufenthaltstitels an das fahrende Personal mit Staatsangehörigkeit der Türkei im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr.“

3. Dem § 14 wird folgender Satz angefügt:

„Abweichend von Satz 1 bedarf keiner Zustimmung die Erteilung eines Aufenthaltstitels an die Besatzungen mit Staatsangehörigkeit der Türkei von

1. Seeschiffen und Binnenschiffen oder
2. Luftfahrzeugen bei Unternehmen mit Sitz im Ausland.“

Artikel 4
Änderung des Bundesbeamtengesetzes

Dem § 7 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Die Voraussetzungen von Absatz 1 Nummer 1 erfüllt auch, wer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzt.“

Artikel 5
Änderung des Beamtenstatusgesetzes

Dem § 7 Absatz 1 des Beamtenstatusgesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Die Voraussetzungen von Absatz 1 Nummer 1 erfüllt auch, wer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzt.“

Artikel 6
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 29. Januar 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Das Assoziationsabkommen zwischen der EWG (heute EU) und ihren Mitgliedstaaten sowie der Türkei vom 12.9.1963 (Gesetz v. 15.5.1964, BGBl. II S. 509, in Kraft getreten am 1.12.1964, BGBl. II S. 1959) sieht in Art. 12 die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor, wobei sich die Vertragsparteien von den Art. 48, 49 und 50 des EWG-Vertrages (heute Art. 45 bis 47 AEUV) „leiten lassen“ wollen. Ein bedeutsamer Schritt für die Angleichung der Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger an die der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger wurde mit dem Assoziationsratsbeschluss 1/80 (ARB 1/80) getan, zu dem – beginnend mit den Entscheidungen Sevince (EuGH, Urt. v. 20.9.1990 – Rs. C-192/89, Slg. 1990, I-03461) und Kus (EuGH, Urt. v. 16.12.1992 – Rs. C-37/91, Slg. 1992, I-06781) – mittlerweile eine ausführliche Rechtsprechung des EuGH existiert, die den besonderen Aufenthaltsstatus türkischer Staatsangehöriger aufzeigt. Darüber hinaus sind, angesichts der zunehmend restriktiven Praxis der europäischen Staaten im Ausländerrecht, die im ARB 1/80, im vorangegangen Assoziationsratsbeschluss 2/76 (ARB 2/76) und im Zusatzprotokoll zu dem Assoziationsabkommen (ZusProt) vom 23.11.1970 (BGBl. 1972 II S. 385, in Kraft getreten am 1.1.1973, BGBl. 1973 II S. 113) enthaltenen Verschlechterungsverbote für den Rechtsstatus vieler türkischer Staatsangehöriger sowie ihrer Familienangehörigen relevant geworden.

Die Klarstellungen, dass und welche Regelungen für die vom Assoziationsrecht Begünstigten (türkische Staatsangehörige und ihrer Familienangehörigen) gelten, mussten dabei mühsam vor dem EuGH erstritten werden, so dass mittlerweile über 50 Entscheidungen des EuGH zu diesen Fragen vorliegen. Im nationalen Ausländerrecht (insbesondere dem Aufenthaltsgesetz – AufenthG) findet der wahre Rechtsstatus der Betroffenen jedenfalls keinen klaren Ausdruck. § 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG setzt lediglich voraus, dass sich aus dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht ergeben kann. In welchen Fällen ein solches Aufenthaltsrecht entsteht und welche Rechte damit verbunden sind, darüber lässt das Gesetz Betroffene wie Rechtsanwender völlig im Unklaren. Auch im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung enthält § 50 Abs. 1 AufenthG lediglich einen „Platzhalter“. Der Bestimmung, wonach eine Ausländerin bzw. ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet ist, wenn ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht, folgen keinerlei nähere Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen Assoziationsrechtsberechtigte ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland verlieren können. Darüber hinaus enthält das AufenthG für die Assoziationsberechtigten nur noch eine zusätzliche Bürde, die vom Assoziationsrecht überhaupt nicht verlangt wird. § 4 Abs. 5 AufenthG bestimmte nämlich, dass die Betroffenen, ihr qua Assoziationsrecht bestehendes Aufenthaltsrecht durch eine (gebührenpflichtige) Aufenthaltserlaubnis, die sie beantragen müssen, nachzuweisen haben. Schließlich sieht § 98 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ein Bußgeld vor, falls der Aufenthaltstitel, der nach ständiger Rechtsprechung des EuGH lediglich deklaratorische Bedeutung hat, nicht oder nicht rechtzeitig beantragt worden ist.

Gerade der letztgenannte Punkt verdeutlicht: Mit Restriktionen hat sich der Gesetzgeber bisher durchaus befasst; die Rechtslage für Betroffene und Behörden klar und deutlich zu machen, hat er aber versäumt. Schon nach allgemeinem deutschem rechtspolitischem Verständnis verträgt sich dies nicht mit dem Rechtsstaatsgrundsatz, der verlangt, dass die Normunterworfenen ihre Rechte auch klar erkennen können sollten. Ein Fachgespräch der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in dem sich insbesondere Prof. Dr. Jürgen Bast zu dieser Frage geäußert hat, kam zu dem Ergebnis, dass sich ein entsprechendes Gebot auch gerade aus dem Europarecht ergibt. Demnach verlangt der EuGH, dass „die Betroffenen ihre Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen [...] können“ (EuGH, Urt. v. 10.1.2006 – Rs. C-344/04, International Air Transport Association, Slg. 2006, I-403, Rn. 68). Nach seiner Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung ferner für die Betroffenen vorhersehbar sein (EuGH, Urt. v. 22.11.2001 – Rs. C-301/97, Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8853, Rn. 43). Schließlich ist besonders darauf hinzuweisen, dass es nach Auffassung des Gerichtshofes nicht hinnehmbar ist, dass „die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewissheit gelassen werden“ (EuGH, Urt. v. 11.6.1991 – Rs. C-307/89, Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-2903, Rn. 13). Genau dieser Zustand besteht aber wie dargelegt bei den vom Assoziationsrecht Begünstigten. Eine Klarstellung im nationalen Recht ist damit auch ein europarechtliches Gebot. Gegen eine derartige Klarstellung kann dabei auch nicht damit argumentiert werden, es gäbe ein Verbot die europarechtliche Rechtslage im nationalen Recht klarzustellen. Die dieses Verbot betreffende Rechtsprechung des EuGH bezieht sich primär auf den Verordnungsbereich (um den es hier nicht geht) und selbst in diesem Bereich kann es (so wie hier) nach der Rechtsprechung des EuGH geboten sein, „im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für die Adressaten bestimmte Punkte [zu] wiederholen“ (EuGH, Urt. v. 28.3.1985 – Rs. 272/83, Kommission/Italien, Slg. 1985, 1057, Rn. 27). Die danach gemäß dem (deutschen und europäischen) Rechtsstaatsgebot erforderliche Klarstellung der Rechtslage leistet der vorliegende Gesetzentwurf. Dies gilt auch soweit der EuGH Rechtsfragen nur abstrakt beantwortet hat, eine Einzelfallkonstellation aber noch nicht ganz konkret entschieden ist (siehe etwa unten: Artikel 1 Nummer 13 zu den Folgen einer verspäteten Beantragung der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis). Denn den mühsamen Weg über den EuGH will der Entwurf den Betroffenen gerade ersparen.

Gesondert ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzentwurf auch rechtspolitische Fragen entscheidet, die nicht zwingend europarechtlich determiniert sind. Der Rechtsstatus der Assoziationsrechtsberechtigten ist möglichst widerspruchsfrei in die nationale Rechtsordnung einzupassen. Insoweit mag es dem nationalen Gesetzgeber in einem gewissen Rahmen z. B. offenstehen, die Dauer der Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht auszugestalten (vgl. BVerwG,

Urt. v. 22.5.2012 – 1 C 6.11, InfAuslR 2012, 350). Nationale Voraussetzungen und Kriterien kann er jedoch nach Entstehen des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechtes nicht mehr verlangen. Deshalb erscheint es – auch zur Verwaltungsvereinfachung – geboten ohne Prüfung solcher Voraussetzungen nach fünfjährigem Aufenthalt (der allgemeinen Frist für die Erteilung einer zeitlich unbefristeten Erlaubnis) eine unbefristete Bescheinigung zu erteilen.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Folgeänderung der Einfügung von Nummer 11.

Zu Nummer 2 (§ 4)

Zu Buchstabe a

Durch die Einfügung wird die seit dem Ausländergesetz vom 28.4.1965 (AuslG 1965 – BGBl. I S. 353) bis zum 15. Januar 1997 geltende Rechtslage wiederhergestellt, wonach Kinder unter 16 Jahren mit Staatsangehörigkeit der Türkei visumsfrei einreisen konnten und für ihren Aufenthalt keines Aufenthaltstitels bedurften. Bis zum 15. Januar 1997 waren Kinder aus der Türkei und den anderen ehemaligen Anwerbestaaten vom Besitz eines Visums und eines Aufenthaltstitels befreit. Nach dem AuslG 1965 (§ 2 Abs. 1 Nr. 1) waren noch alle Kinder vor Vollendung des 16. Lebensjahres vom Besitz eines Aufenthaltstitels befreit. Unter dem Ausländergesetz vom 9.7.1990 (AuslG 1990 – BGBl. I S. 1354) war in § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 18.12.1990 (DVAuslG – BGBl. I S. 2983) dann noch eine Befreiung für Kinder unter 16 Jahren aus den Europäischen Gemeinschaften und den ehemaligen Anwerbestaaten vorgesehen. Die mit der Verordnung vom 11. Januar 1997 zur Änderung der DVAuslG (BGBl. I S. 4) vorgenommene Aufhebung der Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels verstieß in Bezug auf die Kinder von Assoziationsrechtsberechtigten gegen das Verschlechterungsverbot des Art. 13 ARB 1/80. Der EuGH hat inzwischen mehrfach klargestellt, dass die im ARB 1/80 enthaltenen Vorschriften zur Begünstigung der Familienzusammenführung auch dazu dienen, die Beschäftigung und den Aufenthalt der türkischen Arbeitnehmerin bzw. des türkischen Arbeitnehmers, der sich bereits ordnungsgemäß in den Aufnahmemitgliedstaat integriert hat, zu begünstigen (vgl. zuletzt Urt. v. 19. Juli 2012 – Rs. C-45/11, Dülger, NVwZ 2012, 1235, Rn. 39 m. w. Nachw.). Daraus ergibt sich, dass es sich bei Verschärfungen im Bereich der Familienzusammenführung um nach Art. 13 ARB 1/80 unzulässige neue Beschränkungen für die Rechte der in Deutschland bereits ordnungsgemäß beschäftigten Arbeitnehmer handelt. Dieses Ergebnis steht auch nicht in Widerspruch dazu, dass der EuGH aus dem Assoziationsrecht bisher kein originäres Recht auf Familienzusammenführung abgeleitet hat. Denn im Zusammenhang mit der Aufhebung der Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels geht es nicht um die Einräumung originärer Nachzugsrechte aus dem Assoziationsrecht, sondern darum dass sich neue gesetzliche Bestimmungen negativ auf die Integration der nach dem Assoziationsrecht Berechtigten, – bereits zum Arbeitsmarkt zugelassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, – auswirken können und die daher gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen. Die Befreiung vom Besitz eines Aufenthaltstitels führte im Übrigen auch nach der alten Rechtslage unter dem AuslG 1965 und dem AuslG 1990 nicht zu einem voraussetzungslosen Aufenthalt für die Betroffenen. Vielmehr konnte der Aufenthalt beschränkt und von Bedingungen und Auflagen abhängig gemacht werden (vgl. § 7 Abs. 5 AuslG 1965 und § 3 Abs. 5 AuslG 1990, Kanein/Renner, AuslR, 5. Aufl. 1992, § 3 AuslG Rn. 16). Eine entsprechende Regelung enthält auch § 12 Abs. 4 AufenthG für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern, die keines Aufenthaltstitels bedürfen. Überdies gilt die Regelung nur für Kinder, bei denen ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund des Assoziationsrechts besitzt.

Zu Buchstabe b

Durch die Neufassung erhält der Aufenthaltstitel für Assoziationsrechtsberechtigte einen die aufenthaltsrechtlich verfestigte Rechtsstellung der Assoziationsrechtsberechtigten klar zum Ausdruck bringenden Gehalt. Der EuGH hat von Beginn an herausgehoben, dass die nach Art. 6 Abs. 1 oder Art. 7 1/80 ARB vorgesehenen Rechte auf Zugang zum Arbeitsmarkt, zwangsläufig ein Aufenthaltsrecht implizieren, da andernfalls diese Rechte völlig wirkungslos wären (st. Rspr. seit EuGH, Urt. v. 20.9.1990 – Rs. C-192/89, Sevince, Slg. 1990, I-3641, Rn. 29; Urt. v. 5.10.1994 – Rs. C-355/93, Eroglu, Slg. 1994, I-5113, Rn. 17 ff.). Die Aufenthaltsrechte bestehen dabei unmittelbar kraft Assoziationsrechts, woraus folgt, dass ein Aufenthaltstitel in diesen Fällen nur deklaratorische Bedeutung hat (EuGH, Urt. v. 1.4.1997 – Rs. C-351/95, Kadiman, Slg. 1997, I-2133, Rn. 51), weshalb die Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 auch „ausgestellt“ und nicht „erteilt“ wird. Das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 22. Mai 2012 – 1 C 6.11, InfAuslR 2012, 350) hat jüngst allerdings entschieden, dass die bisher übliche Form einer Bescheinigung des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis nach dem geltenden § 4 Abs. 5 den Anforderungen des Assoziationsrechts nicht genügt. Denn es fehle an der Bescheinigung des assoziationsrechtlich begründeten Daueraufenthaltsrechts. Das könne im Rechtsverkehr, etwa beim Abschluss längerfristiger Verträge wie z. B. Mietverträgen, zu Benachteiligungen der Betroffenen führen, da für den Rechtsverkehr bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 nach geltendem Recht nicht erkennbar sei, dass diesem Titel ein Daueraufenthaltsrecht zu Grunde liege. Wer z. B. als Familienangehöriger nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Spiegelstrich ARB 1/80 ein Daueraufenthaltsrecht habe, das nur unter sehr engen Voraussetzungen erlöschen könne, habe, so das Bundesverwaltungsgericht, ein berechtigtes Interesse daran, dass dieses Daueraufenthaltsrecht auch nach außen erkennbar bescheinigt werde. Die in der gegenwärtigen Praxis noch übliche Ausstellung und Verlängerung einer auf höchstens drei Jahre befristeten Aufenthaltserlaubnis genügt diesen Anforderungen nicht. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt daher eine Bescheinigung, mit der die Betroffenen im Rechtsverkehr das ihnen zustehende Daueraufenthaltsrecht auf einfache und praxisgerechte Weise dokumentieren können. Diesem Anliegen dient die Vorschrift damit, dass sie vorsieht, dass die Auf-

enthaltserlaubnis das bestehende Daueraufenthaltsrecht bescheinigt. Eine Differenzierung zwischen den sich nach Artikel 6 und Artikel 7 ARB 1/80 ergebenden Aufenthaltsrechten für einerseits Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und andererseits ihren Familienangehörigen bzw. nach den jeweils unterschiedlichen Verfestigungsstufen dieser Vorschriften ist in diesem Zusammenhang nicht geboten. Wie auch § 4 Abs. 3 Nr. 2 und § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes voraussetzt, handelt es sich bei allen aus Art. 6 und Art. 7 ARB 1/80 abgeleiteten Aufenthaltsrechten um unbefristete Aufenthaltsrechte (vgl. die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern vom 17. April 2009 zum Staatsangehörigkeitsgesetz, Nummer 4.3.1.3 und Nummer 10.1.1.2). In Ausnahmefällen gebotene Differenzierungen kann durch eine entsprechende Befristung des Aufenthaltstitels Rechnung getragen werden.

Aufgrund der in vielerlei Hinsicht vergleichbaren Rechtsstellung der Assoziationsrechtsberechtigten und der freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bzw. deren Familienangehörigen liegt es nahe, die ebenfalls deklaratorische Aufenthaltserlaubnis nach dieser Vorschrift, wie in § 5 Abs. 1 und 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU vorgesehen, von Amts wegen zu erteilen.

Klargestellt wird auch, dass neben der Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 noch weitere Aufenthaltstitel erteilt werden können, weil z. B. auch ein weiterer Aufenthaltszweck wie der Nachzug zu einer bzw. einem deutschen Staatsangehörigen erfüllt sein kann und sich hieraus z. B. weitergehende Rechte in Bezug auf den Zugang zur Erwerbstätigkeit ergeben können (vgl. Bundesverwaltungsgericht, a. a. O., Rn. 30). Darüber hinaus wird ausdrücklich bestimmt, dass günstigere Regelungen im AufenthG oder anderen gesetzlichen Vorschriften für Assoziationsrechtsberechtigte weiterhin anwendbar bleiben, da mit der Einführung der ihren Daueraufenthalt bescheinigenden Aufenthaltserlaubnis in keinem Fall eine Verschlechterung ihrer Rechtsstellung verbunden sein soll. Eine entsprechende Regelung enthielt § 15 des Aufenthaltsgesetzes/EWG vom 22.7.1969 (BGBl. I S. 927) für Angehörige der EWG.

Zu Buchstabe c

Die Einfügungen dienen der rechtsstaatlichen Transparenz und der Vereinfachung der Rechtsanwendung. Die zentralen Bestimmungen des Assoziationsrechts für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen sowie für die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, die bislang weder im Gesetzesblatt der Bundesrepublik Deutschland noch dem der Europäischen Union bzw. ihrer Vorgänger veröffentlicht worden sind, werden hiermit in das AufenthG integriert. Anstatt wie bislang erforderlich müssen die Betroffenen und die Rechtsanwender nun nicht mehr neben dem Gesetzestext noch mehrere europarechtliche Rechtsakte zu Rate ziehen, um wesentliche Grundbegriffe für die Rechtsposition der zahlenmäßig größten Gruppe von Migrantinnen und Migranten in Deutschland (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 2010, Tabelle 12) aufzufinden.

Der in Art. 6 ARB 1/80 verwendete Arbeitnehmerbegriff ist ein unionsrechtlicher Begriff, der genau so zu verstehen ist, wie im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern (Art. 45 AEUV). In der Rechtssache Genc (EuGH, Urt. v. 4.2.2010 – Rs. C-14/09, Slg. 2010, I-931, Rn. 19 f.) hat der EuGH seine Rechtsprechung zum Arbeitnehmerbegriff wie folgt zusammengefasst: „Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, kommt dem Begriff des Arbeitnehmers im Sinne des Art. 39 EG [jetzt: Art. 45 AEUV] eine für das Unionsrecht autonome Bedeutung zu, und er darf nicht eng ausgelegt werden. Als „Arbeitnehmerin“ bzw. „Arbeitnehmer“ ist jede Person anzusehen, die bzw. der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält […].Weder die begrenzte Höhe der Vergütung noch die Herkunft der Mittel für diese Vergütung oder der Umstand, dass der Betreffende die Vergütung durch andere Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts wie eine aus öffentlichen Mitteln des Wohnmitgliedstaats gezahlte finanzielle Unterstützung zu ergänzen sucht, kann irgendeine Auswirkung auf die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Unionsrechts haben […].“ Eine Arbeitnehmereigenschaft kann danach u. a. bei einer geringfügigen Beschäftigung mit weniger als 6 Arbeitsstunden pro Woche (EuGH, Genc, a. a. O.; BVerwG, Urt. v. 19.4.2012 – 1 C 10/11, InfAuslR 2012, 243) oder bei einer Beschäftigung während eines Studiums vorliegen – unabhängig davon, zu welchem Zweck die Einreise gestattet wurde (EuGH, Urt. v. 24.1.2008 – Rs. C-294/06, Payir, Slg. 2008, I-203,Rn. 40 ff.).

Art. 7 ARB 1/80 privilegiert die Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt angehörenden türkischen Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Familienangehörigen (EuGH, Urt. v. 19.7.2012 – Rs. C-451/11, Dülger, NVwZ 2012, 1235, Rn. 34 ff.). Abgestuft nach der Aufenthaltsdauer im Inland (Satz 1) oder aufgrund einer im Inland abgeschlossenen Berufsausbildung (Satz 2) erhalten die Familienangehörigen eingeschränkten bzw. freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Die dabei erworbenen Rechtspositionen werden durch die Aufhebung der familiären Bande oder den Wegzug der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers aus dem Bundesgebiet nicht berührt (EuGH, Urt. v. 16.3.2000 – Rs. C-329/97, Ergat, Slg. 2000, I-1487, Rn. 26 f.).

In dem neuen Absatz 8 werden für die Rechtsanwenderin bzw. den Rechtsanwender leicht ersichtlich die jeweils für Deutschland maßgeblichen Zeitpunkte der verschiedenen assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbote aufgeführt. Dies kann insbesondere im Hinblick auf Konstellationen, die von dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht oder nicht in allen Einzelheiten erfasst sind, bedeutsam sein. Klar gestellt wird darüber hinaus entsprechend der Rechtsprechung des EuGH, dass nach dem Inkrafttreten der Verschlechterungsverbote eingeführte Verbesserungen nicht mehr zurückgenommen werden dürfen (Urt. v. 9.12.2010, Rs. C-300/09 und C-301/09, Toprak und Oguz, Slg. 2010, I-12845, Rn. 55).

Zu Nummer 3 (§ 7)

Die Einfügung zielt darauf eine nach dem Assoziationsrecht unzulässige Diskriminierung von Staatsangehörigen der Türkei zu überwinden. Die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum ARB 1/80 vom 2.5.2002 sehen nämlich bislang in Nr. 1.6.2 vor, dass bei Staatsangehörigen der Türkei eine Befristung der Aufenthaltserlaubnis z. B. bei Spezialitätenköchinnen und Spezialitätenköchen derart vorzunehmen ist, dass sie das Hineinwachsen in eine Rechtsposition nach Art. 6 ARB 1/80 verhindert. Dies ist ein klarer Verstoß gegen das Assoziationsrecht und die Rechtsprechung des EuGH. In der Rechtssache Ertanir (Urt. v. 30.9.1997 – Rs. C-98/96, Slg. 1997, I-5179, Rn. 31 ff.) hat der EuGH ausdrücklich in Bezug auf die deutsche Regelung zu den Spezialitätenköchinnen und Spezialitätenköchen entschieden, dass durch nationale Regelungen ein Hineinwachsen in geschützte Rechtspositionen nach Art. 6 ARB 1/80 nicht ausgeschlossen werden kann. Durch die in den Vorläufigen Anwendungshinweisen vorgesehene diskriminierende Befristungsregelung wird diese Rechtsprechung aber offensichtlich in unzulässiger, weil diskriminierender Weise unterlaufen.

Zu Nummer 4 (§ 9)

Die Einfügung trägt dem Umstand Rechnung, dass das Assoziationsrecht EWG/Türkei im Grunde ein eigenständiges Regime der Aufenthaltsverfestigung vorsieht, das im Wesentlichen auf die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt sowie die Aufenthaltsdauer abstellt. In der Rechtspraxis führt es aber zu integrationspolitisch bedenklichen Irritationen bei den Betroffenen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis hierauf nicht abgestimmt sind, zumal es sehr fraglich ist, ob die seit der Geltung der assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbote eingeführten Verschärfungen zum Erwerb eines Daueraufenthaltstitels in Form der Niederlassungserlaubnis mit dem Europarecht vereinbar sind (vgl. Zeran, Asylmagazin 2011, 398, 400). Denn nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Toprak und Oguz (Urt. v. 9.12.2010 – C-300/09 u. 301/09, Slg. 2010, I-12845, Rn. 40 f.) können auch Regelungen, die sich nicht unmittelbar auf den Arbeitsmarktzugang beziehen, die aber sonstige Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht der Betroffenen haben, in den Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots nach Art. 13 ARB 1/80 fallen. Es spricht viel dafür, dass hierzu auch Verschärfungen bei den Voraussetzungen für den Erwerb eines Daueraufenhaltstitels gehören, denn wie das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 22.5.2012 – 1 C 6.11, InfAuslR 2012, 350, Rn. 28) entschieden hat, kann die fehlende Nachweismöglichkeit eines Daueraufenthaltsrechts in der Rechtspraxis erhebliche Nachteile mit sich bringen.

Zudem trägt die Einfügung dem Umstand Rechnung, dass insbesondere bei Rentnerinnen und Rentnern, die endgültig aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind, das Aufenthaltsrecht assoziationsrechtlich nicht vorgegeben ist (vgl. EuGH, Urt. v. 6.6.1995 – Rs. C-434/93, Bozkurt, Slg. 1995, I-1475, Rn. 39 f.). Hier für eine großzügige Regelung zu sorgen, entspricht auch der Anerkennung der Lebensleistung der Betroffenen. Dem wird in Satz 2 Nr. 1 mit der Gewährung eines speziellen Anspruches auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis Rechnung getragen, der sich an den Voraussetzungen für die Bescheinigung eines Daueraufenthaltsrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (§ 4a Abs. 1 FreizügG/EU) orientiert. Ebenfalls orientiert an der entsprechenden Rechtsstellung für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (§ 4 Abs. 2 FreizügG/EU) werden in Satz 2 Nr. 2 spezielle Regelungen für den Fall des (vorzeitigen) Ausscheidens aus dem Erwerbsleben aufgenommen, um Härtefälle zu vermeiden.

Zu Nummer 5 (§ 21)

§ 21 AufenthG stellt in seiner derzeit geltenden Fassung eine nach Art. 41 ZusProt unzulässige Verschärfung der Niederlassungsfreiheit dar, da eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Ausübung der selbständigen Tätigkeit danach insbesondere nur dann erteilt werden darf, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Eine so hohe Hürde sah aber das AuslG 1965 und die zum maßgeblichen Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls am 01.01.1973 geltende Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AuslG 1965 für die Zulassung einer selbständigen Erwerbstätigkeit nicht vor (so auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.072012 – 17 B 779/12, InfAuslR 2012, 354 f.). Die hier vorgesehene Regelung stellt daher für vom Assoziationsrecht begünstigte Personen den Rechtszustand nach dem AuslG 1965 und der hierzu ergangenen Rechtsprechung wieder her. Danach ist an die Anforderungen im Einzelnen kein allzu strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.1978 – 1 C 28.77, DÖV 1979, 374; Urt. v. 9.5.1986 – 1 C 39.83, BVerwGE 74, 65).

Zu Nummer 6 (§ 30)

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass der Ehegattennachzug mit dem Assoziationsrecht konform geregelt wird. Das Erfordernis des Nachweises von Deutschkenntnissen durch nachziehende Ehegatten sowie die Einführung eines Ehegattennachzugsalters von mindestens 18 Jahren wurden erst nach Inkrafttreten der Stillhalteklausel des Art. 13 ARB 1/80, also am 1.12.1980, durch das Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19.8.2007 (BGBl. I S. 1970), das insoweit am 28.8.2007 in Kraft getreten ist, eingeführt. Verschärfungen des Familiennachzugs wirken sich aber negativ auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus und verstoßen daher gegen die Stillhalteklausel. Der EuGH hat in der Rechtssache Toprak und Oguz (Urt. v. 9.12.2010 – C-300/09 u. 301/09, Slg. 2010, I-12845, Rz. 40 f.) klargestellt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, auch solche neuen Beschränkungen zu unterlassen, die nicht unmittelbar die Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffen, die sich aber mittelbar auf diese negativ auswirken können. Weiterhin hat der EuGH inzwischen klargestellt, dass sich die assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbote auch auf die Bedingungen erstmaligen Einreise beziehen (EuGH, Urt. 20.9.2007 – Rs. C-16/05, Tum und Dari, Slg. 2007, I-7415, Rn. 57 ff., zum Verschlechterungsverbot des Art. 41 ZusProt in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit und EuGH, Urt. v. 17.9.2009 – Rs. C-42/06, Sahin, Slg. 2009, I-8465, Rn. 65, zur Gleichartigkeit der Verschlechterungsverbote in Art. 41 ZusProt und Art. 13 ARB 1/80). Der EuGH hat inzwischen auch mehrfach klargestellt, dass die im ARB 1/80 enthaltenen Vorschriften zur Begünstigung der Familienzusammenführung auch dazu dienen, die Beschäftigung und den Aufenthalt der türkischen Arbeitnehmerin bzw. des türkischen Ar-

beitnehmers, der sich bereits ordnungsgemäß in den Aufnahmemitgliedstaat integriert hat, zu begünstigen (vgl. zuletzt Urt. v. 19. Juli 2012 – Rs. C-45/11, Dülger, NVwZ 2012, 1235, Rn. 39 m. w. Nachw.). Daraus ergibt sich, dass es sich bei Verschärfungen beim Ehegattennachzug um nach Art. 13 ARB 1/80 unzulässige neue Beschränkungen für die Rechte der in Deutschland bereits ordnungsgemäß beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt. Damit steht dieses Ergebnis auch nicht in Widerspruch dazu, dass der EuGH aus dem Assoziationsrecht bisher kein originäres Recht auf Familienzusammenführung abgeleitet hat. Denn es geht in diesem Zusammenhang nicht um Ableitung eines originären Rechts auf Ehegattennachzug aus dem ARB 1/80, sondern im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 13 ARB 1/80 um die Verhinderung von Verschärfungen für die Integration des sich bereits im Bundesgebiet ordnungsgemäß aufhaltenden Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin.

Zu Nummer 7 (§ 31)

Zu Buchstabe a

Die Einfügung stellt klar, dass die Verlängerung der Ehemindestbestandszeit von zwei auf drei Jahren durch das Gesetz zur Bekämpfung von Zwangsheirat vom 23.6.2011 (BGBl. I S. 1266) für die Gewährung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts gegen das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot verstößt und daher für vom Assoziationsrecht begünstigte Personen nach wie vor die seit der Neufassung vom 25.5.2000 des § 19 AuslG 1990 (BGBl. I S. 742) vorgesehene zweijährige Mindestehebestandszeit, anzuwenden ist. Zwar bestand unter dem AuslG 1990 zunächst eine vierjährige Mindestehebestandszeit. Der EuGH hat in der Rechtssache Toprak und Oguz (Urt. v. 9.12.2010, Rs. C-300/09 und C-301/09, Slg. 2010, I-12845, Rn. 55) allerdings ausdrücklich im Hinblick auf eine vergleichbare Konstellation in den Niederlanden zum eigenständigen Aufenthaltsrecht von Ehegatten und Verschärfungen der Ehemindestbestandszeit klargestellt, dass das Verschlechterungsverbot nach Art. 13 ARB 1/80 dynamisch auszulegen ist. Danach dürfen Verbesserungen für vom Assoziationsrecht Begünstigte, die nach dem 1. Dezember 1980 eingeführt wurden, nicht mehr zurückgenommen werden, weil dies den Zielen des Assoziationsrechts widerspräche. Die Einführung einer dreijährigen Ehemindestbestandszeit in § 31 Absatz 1 Nr. 1 verstößt gegen dieses dynamische Verschlechterungsverbot. Dies wird auch von der Bundesregierung zugestanden, allerdings hält sie aus unerfindlichen Gründen eine gesetzgeberische Klarstellung nicht für erforderlich (vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623, S. 3). Dabei bezieht sich das Verschlechterungsverbot nach der Rechtsprechung des EuGH ausdrücklich insbesondere auf diejenigen Personen, die noch kein nach dem Assoziationsrecht verfestigtes Aufenthaltsrecht haben (EuGH, Urt. v. 17.9.2009 – Rs. C-42/06, Sahin, Slg. 2009, I-8465, Rn. 50 f.; Toprak und Oguz, a. a. O, Rn. 45). Da Personen mit einem assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrecht bereits über ein eigenständiges Aufenthaltsrecht verfügen, war im Zusammenhang mit dem eigenständigen Aufenthaltsrecht für Ehegatten nur der Personenkreis zu erfassen, der noch nicht über ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht verfügt, der aber in ein solches absehbar hineinwachsen kann, weil es sich um Staatsangehörige der Türkei oder ihre Familienangehörigen (unabhängig von deren Staatsangehörigkeit) handelt, denen eine erste Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist. Zur Bestimmung dieses Personenkreises orientiert sich die Formulierung an Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12).

Zu Buchstabe b

Folgeänderung zu Buchstabe a, mit der klargestellt wird, dass in Härtefällen auch bei einer Ehebestandszeit unter zwei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist.

Zu Nummer 8 (§ 34)

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a: Gleichstellung von Zeiten, in denen Betroffene nach § 4 Abs. 1 Satz 2 (neu) vom Besitz eines Aufenthaltstitels freigestellt wurden mit den Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis.

Zu Nummer 9 (§ 35)

Mit der Einfügung werden die Zeiten, in denen Kinder unter 16 Jahren nach § 4 Abs. 1 Satz 2 (neu) vom Besitz eines Aufenthaltstitels befreit sind, den Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis im Hinblick auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 35 gleichgestellt. Dies entspricht der früheren Rechtslage zur Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 26 AuslG 1990 (vgl. Fraenkel, Einführende Hinweise zum neuen Ausländergesetz, 1991, S. 190). Die Regelung entspricht damit auch im Wesentlichen der Rechtslage unter dem AuslG 1965. Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 7 AuslG 1965 war in Nummer 4 Abs. 3 (abgedruckt in Kanein, Ausländerrecht, 4. Aufl. 1988, zu § 7 AuslG) vorgesehen, dass Kindern, die sich vor Vollendung des 16. Lebensjahres ununterbrochen fünf Jahre im Bundesgebiet aufgehalten hatten und weiterhin aufhielten, in der Regel schon die erste Aufenthaltserlaubnis unbefristet zu erteilen war (vgl. Zeran, Asylmagazin 2011, S. 398, 440).

Zu Nummer 10 (§ 52)

Zu Buchstabe a

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a: Anpassung eines Verweises.

Zu Buchstabe b

Die Einfügung füllt § 50 Abs. 1 aus, der bislang nur vorausgesetzt hat, dass im Hinblick auf eine möglicherweise bestehende Ausreisepflicht zu prüfen ist, ob ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht bzw. nicht mehr besteht. Das geltende Gesetz hat dies allerdings nur vorausgesetzt und keinerlei Regelung dafür vorgesehen, wie der Verlust eines entsprechenden Rechtes festgestellt werden kann. Dabei legt bereits die Formulierung des § 50 Abs. 1 es nahe, dass für die Ausreisepflicht neben der Feststellung, dass ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht bzw. nicht mehr besteht, es noch darauf ankommt, dass die Betroffenen nicht (mehr) im Besitz eines Aufenthaltstitels sind. Die damit angelegte Zweigleisigkeit im Hinblick auf die Aufenthaltsbeendigung von Assoziationsrechtsberechtigten hat allerdings bisher in der Praxis keine Rolle gespielt. Nunmehr wird daher be-

stimmt, dass neben der Feststellung des Verlustes des Aufenthaltsrechts nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei für das Bestehen einer Ausreisepflicht noch ein ggf. ausgestellter Aufenthaltstitel widerrufen werden muss. Hierzu nimmt die Regelung zum einen Bezug auf die Feststellung nach § 56a (neu), die sich auf den Verlust des Aufenthaltsrechts nach Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 wegen einer tatsächlichen und schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit bezieht und regelt zum andern, wann sich ansonsten der Verlust der sich aus Art. 6 und 7 ARB ergebenden Aufenthaltsrechte ergeben kann.

Für das Aufenthaltsrecht nach Art. 6 ARB 1/80 kommt ein Verlust nur bei einem endgültigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt in Betracht (st. Rspr. seit EuGH, Urt. v. 6.6.1995 Rs. – C-4347/93, Bozkurt, Slg. 1995, I-1475, Rn. 39 f.). Das liegt nach der Rechtsprechung des EuGH noch nicht bei einer freiwilligen Kündigung vor. Insoweit ist im Einzelfall ein angemessener Zeitraum zur Arbeitssuche zu bestimmen, der zumindest lang genug sein muss, um die tatsächliche Chance zu gewähren, eine neue Arbeit zu finden (EuGH, Urt. v. 23.1.1997 – Rs. C-171/95, Tetik, Slg. 197, I-329, Rn. 32 ff.).

Das sich aus Art. 7 ARB 1/80 ableitende Aufenthaltsrecht kann nach der Rechtsprechung des EuGH nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen verloren gehen, nämlich nur dann wenn das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe verlassen wird. Eine längere Abwesenheit vom Arbeitsmarkt etwa wegen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe oder wegen einer Drogentherapie führt dagegen nach der Rechtsprechung des EuGH nicht zum Verlust des sich aus Art. 7 ARB 1/80 ergebenden Aufenthaltsrechts (EuGH, Urt. v. 11.11.2004 – Rs. C-467/02, Cetinkaya, Slg. 2004, I-10895, Rn. 36; Urt. v. 16.3.2000 – C-329/97, Ergat, Slg. 2000, I-1487, Rn.45 f. und 48).

Zu Nummer 11 (§ 56a – neu)

Die Einfügung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich für die Aufenthaltsbeendigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit für Assoziationsrechtsberechtigte aufgrund der Rechtsprechung des EuGH (EuGH, Urt. v. 20.2.2000 – Rs. C-340/97, Nazli, Rn. 56; Urt. v. 11.11.2004 – Rs. C-467/02, Cetinkaya, Slg. 2004, I-10895, Rn. 43 ff.) im Grunde ein eigenständiges Rechtsregime entwickelt hat, bei dem die Regelungen des Ausweisungsrechts allenfalls eingeschränkt Anwendung finden (vgl. Huber in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2010, Art. 14 ARB 1/80 Rn. 2 ff.). Insbesondere das nach dem Aufenthaltsgesetz vorgesehene Regime von Ist- und Regelausweisungen (§§ 53 f.), bei denen keine umfassende Ermessenausübung in Bezug auf die Aufenthaltsbeendigung vorgesehen ist, findet für Assoziationsrechtsberechtigte nach der Rechtsprechung des EuGH keine Anwendung. Dies wird durch die Einfügung einer speziellen Regelung zur Feststellung des Verlustes des Aufenthaltsrechts, die die Anwendbarkeit des Ausweisungsrechts ausschließt, klargestellt. In ihrer Konzeption (Feststellung des Verlustes des Aufenthaltsrechts) und ihren einzelnen Voraussetzungen orientiert sich die Regelung entsprechend der Rechtsprechung des EuGH an der in § 6 FreizügG/EU für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger vorgesehenen Regelung, die eine förmliche Feststellung des Verlustes des Aufenthaltsrechts vorsieht. Nicht übernommen wurde allerdings § 6 Abs. 5 FreizügG/EU, da nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Ziebell (Urt. v. 8.12.2011, C-371/08, NVwZ 2012, 422, Rn. 63 ff.) der besondere Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3a der Richtlinie 2004/38/EG (ABl. Nr. L 158 S. 77), der für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gilt, die seit zehn Jahren ihren Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat haben, nicht auf Assoziationsrechtsberechtigte übertragbar sein soll.

Zu Nummer 12 (§ 78)

Mit der Einfügung wird den assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverboten und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 in Bezug auf die Erhebung von Gebühren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln entsprochen. Die mit der Neufassung des § 78 AufenthG durch das Gesetz vom 12.4.2011 (BGBl. I S. 610) verbundene Erhöhung der Gebühren für die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis sind mit dem Assoziationsrecht nicht vereinbar. Danach werden Aufenthaltstitel nunmehr als eigenständige Dokumente mit elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium ausgestellt. Das führte zu einer deutlichen Erhöhung der Gebühren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln (für eine Aufenthaltserlaubnis mit längerer Gültigkeit als einem Jahr 110,00 Euro statt zuvor 60,00 Euro und für eine Niederlassungserlaubnis im Regelfall 135,00 Euro statt 85,00 Euro). Der EuGH hat in Bezug auf niederländische Regelungen in zwei Entscheidungen (EuGH, Urt. v. 17.9.2009 – Rs. C-42/06, Sahin, Slg. 2009, I-8465; Urt. v. 29.4.2010 – Rs. C-92/07, Kommission/Niederlande, Slg. 2010, I-3683) klargestellt, dass das Erheben von Gebühren unter die assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbote fallen kann. Diese Grundsätze sind auch auf die deutsche Rechtslage zu übertragen, wobei zu berücksichtigen ist, dass Gebühren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln erst durch die am 1.1.1978 in Kraft getretene Gebührenverordnung zum Ausländergesetz vom 20.12.1977 (BGBl. I S. 2840) eingeführt wurden und damit nach Geltung der Verschlechterungsverbote aus Art. 7 ARB 2/76 für Arbeitnehmer sowie Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls für Selbständige sowie Dienstleitungserbinger und -empfänger, allerdings vor Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes in Art. 13 ARB 1/80 am 1.12.1980, das insoweit für die Familienangehörigen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus der Türkei maßgeblich ist. Die Gebührenverordnung sah in § 2 u. a. für die Erteilung eines befristeten Aufenthaltstitels mit einer Gültigkeitsdauer von über einem Jahr 40,00 DM und für einen unbefristeten Aufenthaltstitel 50,00 DM vor. Die Einführung neuer Vorschriften widerspricht nach der Rechtsprechung des EuGH allerdings dann nicht dem Verschlechterungsverbot, wenn es andernfalls zu einer nach Art. 59 ZusProt unzulässigen Besserstellung von Assoziationsrechtsberechtigten gegenüber Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern komme. Allerdings dürfen den Assoziationsrechtsberechtigten auch in diesem Fall nur solche neue Pflichten auferlegt werden, die im Vergleich zu denjenigen von Unionsbürgern verhältnismäßig sind (EuGH Sahin, a. a. O., Rn. 67; Urt. v. 19.2.2009 – Rs. C-228/06, Soysal, Slg. 2009, I-1031, Rn. 61). Insoweit ist zu berücksichtigen, dass für die Ausstellung von Aufenthaltskarten und Daueraufenthaltskarten nach dem FreizügG/EU an Familienangehörige von Unionsbürgerin-

nen und Unionsbürgern, die selbst keine Unionsbürgerinnen bzw. Unionsbürger sind, nach § 47 Abs. 3 AufenthV jeweils eine Gebühr von 28,80 Euro bzw. 22,80 Euro bei Personen unter 24 Jahren erhoben wird, was den Gebühren für die Ausstellung eines Personalausweises entspricht (vgl. § 1 der Personalausweisgebührenverordnung). Eine entsprechende Gebührenerhebung wäre danach grundsätzlich auch bei Assoziationsrechtsbegünstigten vertretbar. Dieses Ergebnis kann sich zusätzlich auf Erwägungen des Diskriminierungsverbotes aus Art. 10 ARB 1/80, das bei Gebührenerhebungen zu beachten ist (Urteil Kommission/Niederlande, a. a. O., Rn. 75), stützen. So scheint es angemessen, die nach dem Assoziationsrecht Begünstigten jedenfalls nicht schlechter zu behandeln als Personen, die Aufenthaltsrechte aus dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 6) herleiten. Für diese ist im Hinblick auf eine europarechtliche Gegenseitigkeitsbestimmung vorgesehen (vgl. Beschluss und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Bundestagsdrucksache 17/3354 – Bundestagsdrucksache 17/4464, S. 7), dass sie auf Wunsch weiterhin eine Aufenthaltserlaubnis in der bisherigen Form eines Klebeetiketts mit den deutlich niedrigeren Gebühren wie für eine Aufenthaltskarte bzw. Daueraufenthaltskarte ausgestellt bekommen können. Einbezogen in die Regelung werden auch diejenigen Personen, die noch kein nach dem Assoziationsrecht verfestigtes Aufenthaltsrecht haben, da nach der Rechtsprechung des EuGH die Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts gerade auch für diesen Personenkreis gelten (vgl. Begründung zu Nummer 7 Buchstabe b).

Zu Nummer 13 (§ 81)

Die Einfügung trägt dem assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbot Rechnung. Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 und Satz 3 AuslG 1965 galt bei Beantragung der Aufenthaltserlaubnis bzw. der Beantragung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis der Aufenthalt bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde unabhängig davon, ob der Antrag rechtzeitig gestellt wurde, der Aufenthalt als erlaubt (vgl. Kanein, Ausländerrecht, 4. Aufl. 1988, § 21 AuslG Rn. 3). Durch die Einfügung wird klargestellt, dass sich die vom Assoziationsrecht Begünstigten auf die Erlaubnisfiktion des § 21 Abs. 3 AuslG 1965 auch bei verspäteter Antragstellung berufen können und insoweit § 81 Abs. 3 Satz 2 auf sie keine Anwendung findet. Ebenso wird klargestellt, dass die, ohnehin problematische, Auslegung des § 81 Abs. 4 durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift (Nummer 81.4.2.1), wonach die Erlaubnisfiktion ausgeschlossen sein soll, wenn die Verlängerung nach Ablauf des bestehenden Aufenthaltstitels beantragt worden ist, in diesen Konstellationen nicht zulässig ist. Obwohl sich bei Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 das Aufenthaltsrecht direkt aus dem Assoziationsrecht ergibt, kann die Bestimmung für sie wegen der Beantragung eines anderen Aufenthaltstitels z. B. bei Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt von Bedeutung sein. Im Übrigen ist die Bestimmung vor allem für diejenigen Personen, die noch kein nach dem Assoziationsrecht verfestigtes Aufenthaltsrecht haben, die aber in einen solche Rechtsposition hineinwachsen können, relevant. Der EuGH hat klargestellt, dass die Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts gerade auch für diesen Personenkreis gelten (vgl. Begründung zu Nummer 7 Buchstabe b).

Zu Nummer 14 (§ 84)

Die Änderung trägt dem assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbot Rechnung. Die Bestimmungen in § 84 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 und Abs. 2 Satz 1 stellen Verschlechterungen beim Aufenthaltsrecht dar, die im AuslG 1965 (§ 21 Abs. 3) noch nicht enthalten waren und die erst nach Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes des Art. 13 ARB 1/80 zum 1.12.1980 durch das AuslG 1990 (§ 71 Abs. 2) bzw. durch das AufenthG eingeführt worden sind. Diese Änderungen sind daher auf Assoziationsrechtsberechtigte und Personen, die die begründete Aussicht haben, ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsrecht erhalten zu können, nicht anwendbar (HK-AuslR/Hoffmann, 2008, § 84 Rn. 3). Wie unter der Geltung des AuslG 1965 führt die vorgenommene Änderung dazu, dass die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs die Rechtmäßigkeitsfiktion des Aufenthalts zur Folge hat und die Betroffenen z. B. das Land etwa zu Verwandtenbesuchen verlassen und wieder einreisen können (so zur alten Rechtslage: BVerwG, Beschl. v. 14.7.1978 – 1 ER 301/78, NJW 1979, 505). Einbezogen in die Regelung werden auch diejenigen Personen, die noch kein nach dem Assoziationsrecht verfestigtes Aufenthaltsrecht haben, da nach der Rechtsprechung des EuGH die Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts gerade auch für diesen Personenkreis gelten (vgl. Begründung zu Nummer 7 Buchstabe b).

Zu Nummer 15 (§ 98)

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe b: Erteilung der deklaratorischen Aufenthaltserlaubnis für Assoziationsrechtsberechtigte erfolgt von Amts wegen, so dass die ohnehin assoziationsrechltich fragwürdige bußgeldbewährte Sanktionierung des Nicht-Besitzes einer deklaratorischen Aufenthaltserlaubnis nicht mehr erforderlich ist.

Zu Artikel 2 (Änderung der Aufenthaltsverordnung)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Folgeänderungen der Einfügungen der Nummern 2 und 3.

Zu Nummer 2 (§ 15a – neu)

Mit der Änderung wird in Umsetzung des assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbotes des Art. 41 Abs. 1 ZusProt klargestellt, dass Staatsangehörige der Türkei für einen Kurzaufenthalt von bis zu drei Monaten keines Visums bedürfen, wenn der Aufenthalt zur Teilnahme am Dienstleistungsverkehr erfolgt. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist dabei nicht zulässig. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls, am 1.1.1973, bestand für Staatsangehörige der Türkei, die für einen Zeitraum von weniger als drei Monaten einreisen wollten und dabei keiner Erwerbstätigkeit nachgehen wollten, keine Visumspflicht (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes in der Fassung vom 12. März 1969, BGBl. I S. 207). Die speziellen Befreiungstatbestände des

§ 1 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 der Verordnung u. a. für Dienstleistungen als Arbeitnehmer für einen nicht im Bundesgebiet ansässigen Arbeitgeber oder für künstlerische und wissenschaftliche Darbietungen schlossen einen Rückgriff auf die allgemeine Regelung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 nicht aus (Dienelt, ZAR 2009, 182, 187 m. w. Nachw.). Eine Visumspflicht für Staatsangehörige der Türkei besteht für Kurzaufenthalte von bis zu drei Monaten in Deutschland erst seit dem 1.10.1980 (Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 1. Juli 1980, BGBl I S. 782).

Der EuGH hat in der Rechtssache Soysal entschieden, dass strengere Einreisebestimmungen, wie das Erfordernis eines Schengenvisums zur Erbringung von Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat, eine neue und damit unzulässige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nach dem assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbot darstellen (EuGH, Urt. v. 19.2.2009, Rs. C-228/06, Soysal, Slg. 2009-I1031, Rn. 49 ff.). Einer visumsfreien Einreise steht auch nicht die Verordnung (EG) Nr: 539/2001, die die Drittländer festlegt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen bzw. von dieser Pflicht befreit sind, entgegen, da sich das Assoziationsrecht gegenüber dem EU-Sekundärrecht als höherrangiges Recht durchsetzt (vgl. Soysal, a. a. O., Rn. 59). In zehn weiteren Mitgliedstaaten der EU (Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Italien, Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich, Portugal und Spanien) können sich Staatsangehörige der Türkei aufgrund des assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbotes auf die Befreiung von der Visumspflicht berufen. Der EuGH hat bislang den sowohl im Unionsrecht wie auch im Assoziationsrecht verwandten Begriffen wie der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in beiden Rechtsbereichen die gleiche Bedeutung beigemessen (EuGH, Urt. v. 31.1.2003 – Rs. C-317/01 und C-369/01, Abatay und Sahin, Slg. 2003, I-12301, Rn. 68 ff.; vgl. auch Dienelt, ZAR 2009, 182, 183). Für die Anwendung der Visumsfreiheit für Kurzaufenthalte kann sich die Praxis daher an der entsprechenden etablierten Praxis für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger orientieren. Aufgrund einer Vorlage des OVG Berlin-Brandenburg wird der EuGH (Rs. C-221/11, Demirkan) in nächster Zukunft Gelegenheit haben, sich zu den dabei stellenden Fragen näher zu äußern.

Zu Nummer 3 (§ 28a – neu)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 12. Die Änderung dient dazu die Begünstigten nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei gebührenrechtlich den freizügigkeitsberechtigten Schweizerinnen und Schweizern gleichzustellen. Entsprechend § 28 wird daher bestimmt, dass vom Assoziationsrecht EWG/Türkei Begünstigten eine Aufenthaltserlaubnis auf einem Vordruckmuster ohne elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium erhalten (Nr. 1), es sei denn sie beantragen ein Dokument mit elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium (Nr. 2).

Zu Nummer 4 (§ 52)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 12. Die Änderung dient dazu, die Berechtigten nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei in Bezug auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gebührenrechtlich den freizügigkeitsberechtigten Schweizern gleichzustellen und in Bezug auf die Niederlassungserlaubnis den drittstaatsangehörigen Familienmitgliedern von Unionsbürgern. Vom Assoziationsrecht EWG/Türkei Begünstigte werden in Bezug auf Aufenthaltserlaubnisse sowie für weitere Amtshandlungen (bis auf in Bezug auf die Grenzgängerkarte) den Staatsangehörigen der Schweiz gleichgestellt. Satz 2 und Satz 3 sehen für die Niederlassungserlaubnis die gleichen Gebühren wie für die Ausstellung der Daueraufenthaltskarte nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU vor, die sich wiederum nach § 1 der Personalausweisgebührenverordnung für die Ausstellung eines Personalausweises richten.

Zu Nummer 5 (§ 58)

Folgeänderung zu Nummer 3 (Möglichkeit der Ausstellung von Aufenthaltstiteln für vom Assoziationsrecht Begünstigten auf einem Vordruckmuster und nicht als Dokument mit elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium).

Zu Artikel 3 (Änderung der Beschäftigungsverordnung)

Zu Nummer 1 (§ 7)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass nach dem Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes des Art. 11 ABR 2/76 am 20.12.1976 bzw. des Art. 13 ARB 1/80 am 1.12.1980 Verschärfungen beim Arbeitsmarktzugang für Berufssportlerinnen und Berufssportler sowie für Berufstrainerinnen und Berufstrainer eingeführt wurden. Der EuGH (Urt. 9.12.2010 – Rs. C-300/09 und C-301/09, Toprak und Oguz, Slg. 2010, I-12845, Rn. 55) hat inzwischen klar gestellt, dass die assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbote auch Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt erfassen, die die Rücknahme oder Einschränkung von Vergünstigungen betreffen, die erst nach dem Inkrafttreten der Verschlechterungsverbote eingeführt worden sind. Artikel 1 Nr. 3 der Vierten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 29.8.1978 (BGBl. I S. 1531), der am 1.10.1978 in Kraft getreten war, sah vor, dass „Personen für den von ihnen berufsmäßig ausgeübten Sport“ keiner Arbeitserlaubnis bedurften. Weitere Anforderungen an den Nachweis der sportlichen Qualifikation (Bestätigung durch den für die Sportart zuständigen deutschen Spitzenverband im Einvernehmen mit dem Deutschen Olympischen Sportbund) und die erforderliche Höhe der Gehaltszahlung (mindestens 50 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Rentenversicherung), wie sie § 7 Nr. 4 heute vorsieht, wurden erst nach dem Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes eingeführt. Erste Verschärfungen führte Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b der Zehnten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 1.9.1993 (BGBl. I S. 1527), der am 1.9.1993 in Kraft trat, ein. § 7 Satz 2 (neu) überträgt daher in Anwendung des assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbotes für Berufssportlerinnen und Berufssportler mit der Staatsangehörigkeit der Türkei die ursprüngliche Regelung in § 9 Nr. 10 der Arbeitserlaubnisverordnung in das System des AufenthG, bei dem an die Stelle der Befreiung vom Erfordernis einer Arbeitserlaubnis die Befreiung vom Erfordernis einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Ertei-

lung eines Aufenthaltstitels zu Beschäftigungszwecken nach § 39 AufenthG getreten ist.

Für Berufstrainerinnen und Berufstrainer führte erst Art. 1 Nr. 3 Buchstabe d der Zehnten Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung (a. a. O) eine Befreiung vom Erfordernis der Arbeitserlaubnis ein, allerdings mit der (damals auch für Berufssportlerinnen und Berufssportler eingeführten) Anforderung, dass der zuständige Sportfachverband ihre fachliche Eignung bestätigte und ein Verein ihnen ein für den „Lebensunterhalt ausreichendes Gehalt“ zahlte. Die durch die Beschäftigungsverordnung vom 22.11.2004 (BGBl. I S. 2937), die am 1.1.2005 in Kraft getreten ist, heute in § 7 Nr. 4 vorgesehenen weiteren Anforderungen, die denen für Berufssportlerinnen und Berufssportler entsprechen (s. o.), verstoßen gegen das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot. Daher sieht § 7 Satz 2 (neu) für Berufstrainerinnen und Berufstrainer mit der Staatsangehörigkeit der Türkei die Übertragung der ursprünglich in § 9 Nr. 10 Arbeitserlaubnisverordnung vorgesehene Regelung in das System nach dem AufenthG vor.

Zu Nummer 2 (§ 13)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass nach dem Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes des Art. 41 Abs. 1 ZusProt am 1.1.1973 bzw. von Art. 11 ABR 2/76 am 20.12.1976 und Art. 13 ARB 1/80 am 1.12.1980 Verschärfungen in Bezug auf die Erwerbstätigkeit des fahrenden Personals im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr eingeführt wurden. Die ursprüngliche Fassung von § 9 Nr. 2 der Arbeitserlaubnisverordnung vom 2.3.1971 (BGBl. I S. 152), die am 1.4.1971 in Kraft getreten war, sah für diese Tätigkeiten keinerlei weitere Einschränkungen vor. Die vielfältigen heute in § 13 vorgesehenen Einschränkungen für das fahrende Personal im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr wurden alle erst nach Inkrafttreten der Verschlechterungsverbote eingeführt. Das gilt insbesondere für die heute in § 13 Abs. 1 Satz 1 vorgesehene Einschränkung auf das Fahrpersonal eines Arbeitgebers „mit Sitz im Ausland“, die durch die am 1.9.1993 erlassene und in Kraft getreten zehnte Änderungsverordnung (BGBl. I S. 1527) eingeführt worden ist. Diese Änderung war Gegenstand der Rechtssache Abatay (EuGH, Urt. v. 21.10.2003, Rs. C-317/01 u. C-369/01, Slg. 2003, I-12301), in der der EuGH klar gestellt hat, dass das Erfordernis des Besitzes einer Arbeitserlaubnis für die Erbringung von Dienstleistungen im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr, die erst nach dem Inkrafttreten von Art. 41 Abs. 1 ZusProt eingeführt wurde, mit dem darin enthaltenen Verschlechterungsverbot nicht vereinbar ist. Hierauf können sich nach dem Urteil (a. a. O., Rn. 106) nicht nur die Dienstleistungsunternehmen, sondern auch die bei diesem Beschäftigten berufen, denn: „Ohne Beschäftigte könnte nämlich ein Dienstleistungserbringer seine Leistungen nicht erbringen.“ In der Rechtssache Abatay ging es um Fahrer, die ihren Wohnsitz und ihre Familien in der Türkei hatten und die sich jeweils nur für sehr kurze Zeit im Bundesgebiet aufhielten, weshalb der EuGH die Vorschriften zur Dienstleistungsfreiheit angewandt hat (a. a. O., Rn. 89). Soweit allerdings Fahrerinnen und Fahrer betroffen sind, die ihren Lebensmittelpunkt im Bundesgebiet haben und sich in den hiesigen Arbeitsmarkt integrieren möchten, ist das für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltende Verschlechterungsverbot einschlägig, das ebenfalls vor den in § 13 enthaltenen Verschärfungen eingeführt wurde. Die Änderung sieht daher für das Fahrpersonal im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr mit Staatsangehörigkeit der Türkei die Übertragung der ursprünglich in § 9 Nr. 2 Arbeitserlaubnisverordnung vorgesehene Regelung in das System nach dem AufenthG (s. o. Begründung zu Nummer 1) vor.

Zu Nummer 3 (§ 14)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass nach dem Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes des Art. 11 ARB 2/76 am 20.12.1976 für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Verschärfungen beim Arbeitsmarktzugang für die Besatzungen von See- und Binnenschiffen sowie von Luftfahrzeugen eingeführt wurden. § 9 Nr. 2 der Arbeitserlaubnisverordnung vom 2.3.1971 (BGBl. I S. 152) sah in der am 1.4.1971 in Kraft getretenen Fassung eine generelle Befreiung vom Erfordernis einer Arbeitserlaubnis für die Besatzungen von See- und Binnenschiffen vor. Diese Fassung galt auch noch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der o. g. assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbote. Die inzwischen in § 14 Nr. 1 und Nr. 3 vorgesehenen Beschränkungen auf den internationalen Verkehr bei Seeschiffen und u.a. auf das technische Personal bei Binnenschiffen verstoßen daher gegen das Verschlechterungsverbot. Für die Besatzungen von Luftfahrzeugen galten ebenfalls zunächst keine Einschränkungen. Die auch heute noch § 14 Nr. 4 vorgesehene Ausnahme von der Arbeitserlaubnisfreiheit für Luftfahrzeugführer, Flugingenieure und Flugnavigatoren sowie die Beschränkung auf Unternehmen mit Sitz im Inland wurde allerdings bereits mit der Verordnung vom 8.1.1973 (BGBl. I S. 18) und damit zwar vor dem Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes für Arbeitnehmer nach Art. 7 ARB 2/76 am 1.12.1976 aber nach dem Inkrafttreten des Verschlechterungsverbotes des Art. 41 ZusProt am 1.1.1973 für die Dienstleistungsfreiheit. Daher ist für die Besatzungen von Luftfahrzeugen, die bei Unternehmen mit Sitz im Ausland beschäftigt sind und daher im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit tätig sind, die ursprüngliche Fassung von § 9 Nr. 2 der Arbeitserlaubnisverordnung anzuwenden. § 14 Satz 2 (neu) sieht daher für Besatzungen von See- und Binnenschiffen sowie von Luftfahrzeugen mit der Staatsangehörigkeit der Türkei die Übertragung der ursprünglichen Reglung in § 9 Nr. 2 der Arbeitserlaubnisverordnung in das System nach dem AufenthG (s. o. Begründung zu Nummer 1) vor, für die Besatzungen von Luftfahrzeugen allerdings nur soweit sie bei Unternehmen mit Sitz im Ausland beschäftigt sind.

Zu den Artikeln 4 und 5 (Änderung des Bundesbeamtengesetzes und Änderung des Beamtenstatusgesetzes)

Die Änderungen sehen eine Gleichstellung von nach dem ARB 1/80 Berechtigten beim Zugang zum Beamtenverhältnis mit anderen europarechtlich Privilegierten wie den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, den EWR-Staatern (Island, Norwegen und Lichtenstein) und den schweizerischen Staatsangehörigen vor, wie sie in § 7 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a bis c des Bundesbeamtengesetzes (BBG) für

Bundesbeamte sowie in § 7 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a bis c des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) für Landesbeamte schon vorgesehen ist. Die Änderungen tragen der ständigen Rechtsprechung des EuGH Rechnung, dass die Stellung der nach dem ARB 1/80 Berechtigten im Aufnahmemitgliedstaat soweit wie möglich der Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger anzunähern ist, die von ihrer Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch gemacht haben (EuGH, Urt. v. 06.06.1995 – Rs. C-434/93 (Bozkurt), Slg. I 1995, 1475, Rn. 22). Namentlich gilt dies auch für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern nach den EU-Verträgen eingeräumte Inländergleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt (EuGH, Urt. v. 04.02.2010 – Rs. C-14/09,Genc, Slg. 2010, I-931, Rn. 17 m. w. Nachw.). In der Rechtsprechung des EuGH ist seit langem anerkannt, dass sich die aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu gewährende Gleichbehandlung grundsätzlich auch auf den öffentlichen Dienst und den Zugang zum Beamtenverhältnis erstreckt (st. Rspr. seit EuGH, Urt. v. 12.2.1974, Rs. 152/73, Sotigu, Slg. 1974, 153). Ausnahmen sind nur dort zugelassen, wo es um Tätigkeiten geht, die eine unmittelbare Teilnahme an Ausübung hoheitlicher Gewalt mit sich bringen (vgl. Art. 45 Abs. 4 AEUV). Diese Einschränkungsmöglichkeit wird in § 7 Abs. 2 BBG und § 7 Abs. 2 BeamtStG abgebildet, wonach nur deutsche Staatsangehörige ins Beamtenverhältnis berufen werden dürfen, wenn die Aufgabe dies erfordere. In der Rechtssache Birlikte hat der EuGH (Urt. v. 8.5.2003 – Rs. C-171/01, Slg. 2003, I-4301, Rn. 92) seine Rechtsprechung zum Zugang zum öffentlichen Dienst nach der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Berechtigte nach dem ARB 1/80 erstreckt und entschieden, dass die Möglichkeit zum Ausschluss von Assoziationsrechtsberechtigten von der Ausübung hoheitlicher Befugnisse nicht weiter reiche als bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern. Die Gleichbehandlung der Assoziationsrechtsberechtigten mit Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern und anderen europarechtlich Privilegierten beim Zugang zum Beamtenverhältnis ist daher europarechtlich geboten. Dieser Schritt entspricht aber auch der seit langem geforderten verstärkten interkulturellen Öffnung der Verwaltung und ist daher längst überfällig (vgl. Schlikker/ Tabbara, Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Beamtenverhältnis nach Europarecht, Festschrift Brinkmann, 2012, S. 277 ff.)

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333