

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Ulla Jelpke, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/870 –

Umsetzung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Aufenthaltsgesetz sowie in den Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 16. Juni 2005 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Urteil vom 16. Juni 2005 – 60654/00 – (Sisojeva gg. Lettland, in: InfAusLR 9/2005, 349 f) entschieden, dass eine Aufenthaltsbeendigung einen unerlaubten Eingriff in das Privatleben nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) darstellt, wenn die Betroffenen über „starke persönliche, soziale und wirtschaftliche Kontakte“ zum Aufnahmestaat verfügen, d. h. dort einen „Großteil ihres Lebens“ verbracht haben, „gesellschaftlich integriert“ sind und nicht wegen „schwerer Straftaten“ ausgewiesen wurden. Darüber hinaus beinhaltet Artikel 8 EMRK aber nicht nur ein Abwehrrecht gegenüber Ausweisungen und Abschiebungen, sondern auch, dass der Aufnahmestaat „im Wege positiver Maßnahmen für die ungehinderte Ausübung der Rechte“ der Betroffenen „Sorge zu tragen“ habe, d. h. dass in solchen Fällen ein Aufenthaltsrecht erteilt werden müsse.

Die Entscheidungen des EGMR haben bei der Auslegung und Anwendung der EMRK ins nationale Recht auch in Anbetracht des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes eine „besondere Bedeutung“, so das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfG, B. vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, Rn. 33 und 38). Auch nicht direkt beteiligte Vertragsparteien müssen ein Urteil des EGMR zum Anlass nehmen, ihre nationale Rechtsordnung zu überprüfen (a. a. O., Rn. 39). Deutsche Gerichte müssen im Zweifelsfall einer konventionsgemäßen Auslegung der EMRK unter Berücksichtigung der Entscheidungen des EGMR den Vorrang geben, es sei denn, Verfassungsrechte würden eingeschränkt, so das BVerfG (a. a. O., Rn. 62).

Sowohl das Verwaltungsgericht Stuttgart (11 K 5363/03, U. vom 11. Oktober 2005, in: InfAusLR 1/2006, 14) als auch das VG Darmstadt (8 G 2120/05(2), B. vom 21. Dezember 2005 und 4 E 2800/03 (1), U. vom 22. November 2005; siehe Mitteilung des Gerichts: <http://www.vg-darmstadt.justiz.hessen.de/C1256 CD000483C9C/vwContentFrame/N254QFY8837RLIGDE>) haben aufgrund der o. g. Entscheidung des EGMR in Einzelfällen die jeweiligen Auslän-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 23. März 2006 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

derbehörden zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bzw. zur Absehung von einer Abschiebung bis zur Hauptsachenentscheidung verpflichtet. Das VG Stuttgart befand, dass Kinder und Jugendliche, die in Deutschland aufgewachsen, verwurzelt und erfolgreich integriert seien und bei denen ein Bezug zum Herkunftsland nur über Eltern oder Großeltern vermittelt werde, einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hätten, unter Einbezug der zur Betreuung und Erziehung berechtigten Eltern. Das VG Darmstadt konkretisierte, dass bei der Bestimmung, wann jemand zu einem so genannten faktischen Inländer geworden sei, neben Kriterien der Sprachkenntnis und Verwurzeltheit usw. zeitlich zumindest fünf, maximal jedoch acht Jahre des Aufenthalts vorausgesetzt werden sollten.

Vielen Verwaltungsgerichten und vor allem Ausländerbehörden in Deutschland ist die Entscheidung des EGMR bzw. ihre Bedeutung jedoch nicht bekannt, so dass es in der Praxis häufig zu Verstößen gegen die EMRK kommt, wenn faktisch integrierte Menschen abgeschoben werden oder lediglich so genannte Kettenduldungen erhalten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Artikel 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist geltendes Recht in Deutschland im Rang eines förmlichen Bundesgesetzes. § 60 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) verweist zudem ausdrücklich auf die EMRK; § 25 Abs. 3 Satz 1 wiederum nimmt auf § 60 Abs. 5 AufenthG Bezug. Artikel 8 EMRK richtet sich (auch) an die Behörden und Gerichte, die gehalten sind, so zu entscheiden, dass im konkreten Einzelfall kein Widerspruch zu dieser Norm besteht.

In der in der Kleinen Anfrage zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nimmt dieses grundsätzlich zur Frage der Bedeutung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) für die Konventionsstaaten Stellung. Das Bundesverfassungsgericht stellt in dieser Entscheidung fest, dass zwar völkerrechtlich ein Urteil des EGMR nur die Vertragsstaaten als solche bindet, innerstaatlich aber alle staatlichen Organe verpflichtet sind, einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen und dabei die Entscheidungen des EGMR zu berücksichtigen.

Gemäß § 31 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes sind alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden an diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. In einer weiteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 2005 (Az. 1 BvR 2790/04) wurde die Bindungswirkung der Urteile des EGMR für die Organe des Vertragsstaats Deutschland nochmals klargestellt.

Entscheidungen des EGMR können auch den am Verfahren nicht beteiligten Staaten Anlass geben, ihre nationale Rechtsordnung zu überprüfen. Denn die Konventionsrechte, die der Vertragsstaat nach Artikel 1 EMRK zu gewährleisten hat, sind in der Gestalt zu lesen, die sich in der Rechtsprechung des EGMR entwickelt hat.

Die in der Kleinen Anfrage zitierte nicht rechtskräftige Entscheidung des EGMR führt nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu gesetzgeberischem Handlungsbedarf. In der Entscheidung bekräftigt der EGMR zunächst seine ständige Rechtsprechung, wonach die Konvention Ausländern kein Recht auf Einreise und Aufenthalt in einem Staat garantiert. Weiter heißt es, dass es unbeschadet dessen sein könne, dass die von den Staaten getroffenen Einzelentscheidungen unter gewissen Umständen einen Eingriff in das von Artikel 8 EMRK geschützte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens darstellen. Im vorliegenden Einzelfall war der EGMR der Auffassung, dass zur Vermeidung einer Verletzung von Artikel 8 EMRK die zuständige Behörde ein Aufenthaltsrecht hätte gewähren müssen. Der Entscheidung des EGMR ist jedoch nicht zu ent-

nehmen, dass Artikel 8 EMRK den nationalen Gesetzgeber verpflichten würde, eine gesetzlich verankerte Bleiberechtsregelung für ganze Personengruppen zu schaffen.

In dem Koalitionsvertrag ist ausdrücklich die Absicht aufgenommen, im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes auch zu prüfen, „ob eine befriedigende Lösung des Problems der so genannten Kettenduldungen erreicht worden ist“ und „ob alle humanitären Probleme, etwa mit Blick auf in Deutschland aufgewachsene Kinder, wie beabsichtigt befriedigend gelöst sind“. Der nach Abschluss der Evaluierung zu erstellende Evaluierungsbericht bietet aus Sicht der Bundesregierung eine Grundlage für die Erstellung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. Sollte die Evaluierung darüber hinaus Regelungsbedarf deutlich machen, kann dem in einem Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen werden.

1. Welche gesetzlichen Initiativen plant die Bundesregierung, um die Einhaltung der Menschenrechte, so wie sie in der EMRK kodifiziert und vom EGMR konkretisiert wurden, in der Praxis deutscher Ausländerbehörden sicherzustellen
 - a) in genereller Hinsicht,
 - b) in Bezug auf das o. g. Urteil des EGMR vom 16. Juni 2005
(falls sie keine diesbezüglichen Initiativen plant, bitte begründen)?

Aus den in der Vorbemerkung genannten Gründen besteht für die Bundesregierung kein Anlass für gesetzliche Initiativen zur Sicherung der Einhaltung der EMRK einschließlich der Rechtsprechung des EGMR.

2. Welche Änderung bzw. Klarstellung des Aufenthaltsgesetzes (§ 60 Abs. 5 und § 25 Abs. 3 AufenthG) bzw. der (vorläufigen) Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz plant die Bundesregierung, um eine Berücksichtigung der Entscheidungen des EGMR sowohl generell als auch in Bezug auf das o. g. Urteil in der Praxis sicherzustellen (falls sie keine diesbezüglichen Planungen hat, bitte begründen)?

Siehe Antwort zu Frage 1 und die Vorbemerkung.

3. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, um mögliche Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Behörden aufgrund einer unzureichenden Rechtsanwendung im Zusammenhang der EMRK allgemein, aber auch in Bezug auf das o. g. Urteil des EGMR vom 16. Juni 2005 zu verhindern?
Wenn ja, wann wird die Bundesregierung welche Schritte unternehmen?
Wenn nein, warum nicht?

Es besteht kein Anlass für die Bundesregierung davon auszugehen, dass die Behörden und Gerichte in Deutschland sich nicht an die Vorgaben der EMRK halten. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

4. Nimmt die Bundesregierung das o. g. Urteil des EGMR zum Anlass,
 - a) um die seit Jahren geforderte Bleiberechtsregelung für längerfristig in Deutschland lebende Menschen im Aufenthaltsgesetz zu verankern,
 - b) und ist sie bereit, dabei sicherzustellen, dass Menschen ohne gefestigten Aufenthaltsstatus (d. h. ohne Arbeitserlaubnis oder mit nur nachrangigem Arbeitsmarktzugang) eine faktische Integration in wirtschaftlicher Hinsicht gesetzlich ermöglicht werden muss?

Wenn nein, warum nicht?

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass angesichts des o. g. Urteils des EGMR eine einmalige Bleiberechtsregelung ungenügend wäre und dass es vielmehr zur Sicherstellung des Rechts auf ein Privatleben nach Artikel 8 Abs. 1 EMRK im Sinne der Entscheidung des EGMR einer dauerhaften gesetzlichen Bleiberechtsregelung bedarf, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, dass sich aus Artikel 8 EMRK sowie dem zitierten Urteil des EGMR eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Schaffung einer gesetzlich verankerten Bleiberechtsregelung ergibt. Zur Begründung wird auf die Vorbemerkung verwiesen.