



07.08.2014

Wichtige neue Entscheidung

Ausländerrecht: Stillhalteklauseel und Niederlassungserlaubnis

§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 7 und 8, § 28 Abs. 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG; § 8, § 7 AuslG 1965; Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich, Art. 13 ARB 1/8

Antrag auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis

Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache

Stillhalteklauseel

Neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 03.06.2014, Az. 10 B 13.2426

Orientierungssätze:

1. Art. 13 ARB 1/80 findet auch auf türkische Staatsangehörige Anwendung, die bereits eine Rechtsposition aus Art. 7 ARB 1/80 erworben haben.
2. Zur Frage, ob § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt im Sinne dieser Stillhalteklauseel darstellen

Hinweis:

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Die Klägerin ist türkische Staatsangehörige und reiste 2005 im Rahmen des Familiennachzugs zu ihrem türkischen Ehemann ins Bundesgebiet ein. Im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis seit dieser Zeit beantragte sie im Jahr 2012 die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Zum erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses, zu deren Teilnahme sie nach § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verpflichtet war, kam es nicht, weil die Klägerin wegen der Geburt ihres Kindes und der schlechten Busverbindung zum Kursort nicht teilnehmen konnte. Die Beklagte lehnte den Antrag mit der Begründung ab, die Klägerin habe weder ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (siehe § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7, § 2 Abs. 11 AufenthG) noch Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (siehe § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG) nachgewiesen. Eine Ausnahme nach § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 AufenthG liege bei ihr nicht vor.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof betritt mit der vorliegenden Entscheidung (ebenso wie mit seinem in einem Parallelverfahren ergangenen Urteil vom 03.06.30214, Az. 10 B 13.2083, die ebenfalls als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlicht ist – siehe <http://www.landesanwaltschaft.bayern.de/images/PDFs/2014/10a2083b.pdf>) teilweise juristisches Neuland und hat dementsprechend auch die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

Zunächst prüft das Gericht die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 AufenthG und folgt insoweit der Begründung der Ausgangsbehörde (Rn. 22-25). Insbesondere stellten die während der Schwangerschaft aufgetretenen Komplikationen, die Betreuung der kleinen Kinder und die schlechte Busverbindung zum Kursort für den Integrationskurs keine einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung vergleichbaren Einschränkungen im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG dar (Rn. 23).

Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG, da sie die erforderlichen ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache nicht nachgewiesen habe (Rn. 26).

Ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ergebe sich auch nicht unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80. Durch ihre Eheschließung mit einem türkischen Staatsangehörigen, der eine Rechtsposition aus Art. 6 Abs. 1 3. Spiegelstrich ARB 1/80 innehat, habe sie zwar ein Daueraufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 erworben (Rn. 28). Jedoch lasse sich aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 kein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Vorliegen der in § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG genannten Voraussetzungen ableiten.

Unter Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 08.12.2011, Az. C-371/08 [Zibell], juris) und des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 22.05.2012, Az. 1 C 6.11, juris) geht der Bayerische Verwaltungsgerichtshof davon aus, dass das Assoziationsrecht und das mitgliedstaatliche Aufenthaltsrecht zwei getrennte Rechtskreise darstellen, die unterschiedliche Zwecke verfolgen. Während das Assoziationsrecht ausschließlich wirtschaftlichen Zwecken diene und sich deshalb auf die schrittweise Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränke, verfolge das innerstaatliche Aufenthaltsrecht weiter gefasste Ziele, insbesondere die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme und Integrationsfähigkeit. Die Niederlassungserlaubnis sei als rechtliche Bestätigung einer erfolgreichen Integration konstruiert. Aus dem Bestehen eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts könne nicht gefolgert werden, dass der Ausländer Anspruch auf Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels habe, der ihm ein Daueraufenthaltsrecht verleihe, wenn die sich aus dem nationalen Recht ergebenden Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt seien (Rn. 29).

Auch die Stillhalteklausele aus Art. 13 ARB 1/80 rechtfertige nicht die Erteilung eines konstitutiven nationalen Aufenthaltstitels, der der Klägerin ein Daueraufenthaltsrecht zuerkenne. Auch wenn die Klägerin bereits eine Rechtsposition nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 innehatte, könne sie sich zwar grundsätzlich auf die entsprechende Stillhalteklausele berufen (Rn. 34). Die im Vergleich zum AusIG 1965 für die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung verschärften Erteilungsvoraussetzungen stellten aber keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt im Sinne des Art. 13 ARB 1/80 dar (Rn. 38-49), da es keinen direkt zurechenbaren oder unmittelbaren Einfluss auf den Zugang zum Arbeitsmarkt habe, ob der türkische Arbeitnehmer oder dessen Familienangehöriger im Besitz eines nationalen Daueraufenthaltsstitels oder nur einer nationalen befristeten Aufenthaltserlaubnis sei bzw. – wie im vorliegenden Fall nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG – einen Anspruch auf Erteilung bzw. Verlängerung einer nationalen befristeten Aufenthaltserlaubnis habe (insbesondere Rn. 45 ff.).

Ausdrücklich lehnt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die in der Kommentarliteratur vertretene Auffassung ab, dass die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 auch vor Erschwernissen bei der Verfestigung von Inlandsaufenthalten schütze. Die Niederlassungserlaubnis biete – so das Gericht – im Vergleich zu einer nur befristeten Aufenthaltserlaubnis, die die (uneingeschränkte) Erwerbstätigkeit gestatte, keine weitergehenden Rechte für türkische Staatsangehörige für den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Denn die Niederlassungserlaubnis diene gerade nicht dazu, die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verbessern, sondern stelle eine rechtliche Bestätigung einer erfolgreichen Integration dar und diene ausschließlich der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung der Position des Ausländers (Rn. 48).

10 B 13.2426
M 12 K 12.6067

*Großes
Staatswappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** ,

** **** * , ***** ,

- ***** -

*****.

***** ,

***** * , ***** ,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Ausländerrecht;

hier: Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 7. März 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Zimmerer

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 26. Mai 2014

am 3. Juni 2014

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Mit der Berufung verfolgt die Klägerin ihre in erster Instanz erfolglose Klage auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis weiter.

- 2 Die Klägerin ist türkische Staatsangehörige. Sie reiste am 9. August 2005 im Rahmen des Familiennachzugs zu ihrem türkischen Ehemann in die Bundesrepublik ein. Ihr wurde erstmals am 11. August 2005 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Zugleich wurde ihr eine Bestätigung ausgehändigt, wonach sie zur Teilnahme an einem Integrationskurs gemäß § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verpflichtet sei. Sie nahm in der Zeit vom 6. Oktober 2006 bis zum 2. Februar 2007 am Basiskurs Abschnitt 1 teil.

- 3

Zu einem erfolgreichen Abschluss des Integrationskurses kam es in der Folgezeit nicht, weil die Klägerin wegen der Geburt ihres Kindes und der schlechten Busverbindung zum Kursort nicht am Integrationskurs teilnehmen konnte. Am 18. Februar 2010 erteilte die Ausländerbehörde des Beklagten der Klägerin eine Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG mit dem Zusatz „Erwerbstätigkeit gestattet“, die bis 17. Februar 2012 gültig war.

- 4 Am 24. Januar 2012 beantragte die Klägerin die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Zugleich legte sie eine Bestätigung vor, wonach sie wegen Schwangerschaftsbeschwerden aus medizinischen Gründen nicht am

Integrationskurs teilnehmen könne. Mit Schreiben vom 2. Februar 2012 wies sie bezüglich ihres Antrags auf Erteilung der Niederlassungserlaubnis darauf hin, dass aufgrund der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 die erschwerten Anforderungen, die in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG zum 1. Januar 2005 für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis eingeführt worden seien, für sie nicht gelten würden. Nach dem früheren Ausländergesetz hätten für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis Anforderungen wie in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG nicht bestanden, so dass diese Anforderungen eine Verschlechterung darstellten. Erschwerend komme hinzu, dass wegen der Komplikationen im Verlauf der Schwangerschaft eine Teilnahme am Deutschkurs nicht möglich gewesen sei. Da alle anderen Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis vorlägen, werde gebeten, diese zu erteilen. Die Klägerin erhielt daraufhin eine Fiktionsbescheinigung, die fortlaufend verlängert wurde.

- 5 Die Ausländerbehörde des Beklagten wies mit Schreiben vom 9. Februar 2012 darauf hin, dass die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG erforderlichen ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache auch durch die Ablegung eines Sprachstandardtests nachgewiesen werden könnten. Erforderlich seien Deutschkenntnisse auf B 1 Niveau. Nicht verzichtet werden könne jedoch auf die Teilnahme am sog. Orientierungskurs. § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG sei uneingeschränkt für den Nachzug türkischer Ehegatten anzuwenden. Insbesondere betreffe die Stillhalteklausele lediglich Beschränkungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für türkische Staatsangehörige erschwerten. Es könnten sich nur diejenigen türkischen Staatsangehörigen darauf berufen, die von ihrer Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen wollten. Eine Niederlassungserlaubnis sei für den uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt nicht erforderlich. Die Aufenthaltserlaubnis gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, welche der Klägerin den Familiennachzug zu ihrem Ehemann gestatte, könne weiterhin verlängert werden.
- 6 Mit Schreiben vom 7. Mai 2012 beantragte die Klägerin hilfsweise, ihr eine Aufenthaltsberechtigung gemäß § 8 Abs. 1 AuslG 1965, weiter hilfsweise eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis gemäß § 7 AuslG 1965 zu erteilen. Sie berief sich wiederum auf die Stillhalteklausele.
- 7 Mit Bescheid vom 12. November 2012 lehnte die Ausländerbehörde des Beklagten den Antrag vom 2. Februar 2012 auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ab. Die

Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis seien nicht erfüllt, da die Klägerin das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG nicht nachgewiesen habe. Eine Ausnahme nach § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 AufenthG liege nicht vor. Die mit der Gesetzesnovellierung zum 1. Januar 2005 eingeführte Verpflichtung zum Nachweis von ausreichenden Deutschkenntnissen und Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung stelle keine neue Beschränkung nach Art. 13 ARB 1/80 und Art. 41 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen EWG/Türkei (ZP) dar. Sie verfüge bereits jetzt über einen Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine Umdeutung in einen Antrag auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 AufenthG sei nicht zielführend, da die Klägerin erst seit dem 18. Februar 2010 über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG verfüge und somit die zeitliche Frist von drei Jahren offensichtlich nicht erfüllt sei.

- 8 Die Klage der Klägerin, den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 12. November 2012 zu verpflichten, ihr eine Niederlassungserlaubnis, hilfsweise eine Aufenthaltsberechtigung gemäß § 8 Abs. 1 AuslG 1965, weiter hilfsweise eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis gemäß § 7 AuslG 1965 zu erteilen, wies das Bayerische Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 7. März 2013 ab. Ein Anspruch nach § 9 Abs. 2 AufenthG bestehe nicht, weil die Klägerin nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG und über die Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG verfüge. Die ausreichenden Sprachkenntnisse (Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) könnten z.B. durch den erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses (§ 17 Abs. 2 IntV) nachgewiesen werden. Die Klägerin habe weder ausreichende Sprachkenntnisse noch Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Die Klägerin habe auch selbst nicht behauptet, dass sie über solche Kenntnisse verfüge, sondern sie habe stets betont, dass ihr auch ohne diese Kenntnisse eine Niederlassungserlaubnis zustehe. Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 28 Abs. 2 AufenthG. Das Erfordernis, sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen zu können, entspreche nach § 2 Abs. 8 AufenthG dem Niveau A 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Die Klägerin habe solche Kenntnisse nicht nachgewiesen. Es sei nach § 82 Abs. 1 Satz 1 AufenthG Sache der Klägerin, für sie günstige Umstände unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise beizubringen. Die Klägerin habe auch aus Art. 7 ARB 1/80 keinen Anspruch auf

Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, da die mit der Erteilung der Niederlassungserlaubnis beabsichtigte und verbundene aufenthaltsrechtliche Verfestigung von anderen Voraussetzungen abhängt als das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht, das ausschließlich einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt. Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung bzw. einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach dem AuslG 1965, da dieses weder über Art. 41 ZP noch über Art. 13 ARB 1/80 Anwendung finde. Art. 41 ZP sei im vorliegenden Fall schon deshalb nicht einschlägig, weil diese Regelung nur neue Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs, nicht jedoch der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbiete. Art. 13 ARB 1/80 finde nur auf Personen Anwendung, die noch keine Rechte in Bezug auf Beschäftigung und entsprechend auf Aufenthalt hätten. Die Klägerin habe aber einen Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht aus Art. 7 Abs. 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 erworben, da sie seit mehr als fünf Jahren als Ehefrau Familienangehörige eines dem regulären Arbeitsmarkt angehörigen türkischen Arbeitnehmers sei und mit ihm seit mehr als fünf Jahren in familiärer Lebensgemeinschaft in der Bundesrepublik lebe. Die Klägerin könne daher die Ausstellung einer deklaratorischen Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG beanspruchen. Abgesehen davon hätte die Klägerin auch bei Anwendung des § 8 bzw. 7 AuslG 1965 keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung bzw. unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, da es sich in beiden Fällen um Ermessensentscheidungen handle und eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegend nicht erkennbar sei. Ein Anspruch ergebe sich auch nicht aus Art. 6 Abs. 1 GG. Auch mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 28 AufenthG, über die die Klägerin verfüge, könne die familiäre Gemeinschaft fortgesetzt werden, wenn die Aufenthaltserlaubnis – wie hier – jeweils verlängert werde und keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ergriffen würden.

- 9 Auf Antrag der Klägerin ließ der Senat mit Beschluss vom 20. November 2013 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 7. März 2013 zu.
- 10 Die Klägerin beantragt,
- 11 unter Abänderung des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 7. März 2013 und Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 12. November 2012 wird der Beklagte verpflichtet, der Klägerin eine Niederlassungserlaubnis, hilfsweise eine

Aufenthaltsberechtigung gemäß § 8 Abs. 1 AuslG 1965, weiter hilfsweise eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis gemäß § 7 AuslG 1965 zu erteilen.

- 12 Der Anwendungsbereich des Art. 13 ARB 1/80 sei entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts eröffnet, so dass die Klägerin den geltend gemachten Anspruch auf Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis in Form einer Niederlassungserlaubnis bzw. einer Aufenthaltsberechtigung oder einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis besitze. Die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 sei auf die Klägerin anwendbar, auch wenn sie Inhaberin eines assoziationsrechtlichen Anspruchs aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 sei. Der Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Sachen Abatay (C-317/01 und C-369/01) sei nicht zu entnehmen, dass diejenigen, die eine Rechtsstellung aus ARB 1/80 erreicht hätten, aus dem persönlichen Anwendungsbereich des Art. 13 ARB 1/80 ausgeschlossen seien. Dass Art. 13 ARB 1/80 für jeden sich ordnungsgemäß in einem Mitgliedstaat aufhaltenden türkischen Staatsbürger gelte, gehe ferner aus der neuesten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. März 2013 (Az. 1 C 12.12) hervor. Dass Ausländer Deutschkenntnisse des Niveaus B 1 nachweisen müssten, um ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu belegen, sei aufgrund der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 bei türkischen Staatsangehörigen irrelevant. Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 7 AuslG habe bezüglich des Spracherfordernisses zur Voraussetzung gehabt, dass sich der Ausländer auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständlich machen habe können. Bei Vorliegen dieser Voraussetzung habe im Regelfall ein Anspruch auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis bestanden. Das Fehlen der Voraussetzung sei von der Ausländerbehörde darzulegen und gegebenenfalls nachzuweisen gewesen. Die Klägerin verfüge nicht nur über einfache, sondern auch über ausreichende Deutschkenntnisse. Wenn der Beklagte einen entsprechenden Nachweis verlange, sei dies, zumindest bei türkischen Staatsangehörigen wie der Klägerin, rechtswidrig. Darüber hinaus sei bei einem rechtmäßigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland nach acht Jahren ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung angenommen worden. Zum Nachweis der ausreichenden Deutschkenntnisse seien keine Dokumente angefordert worden. Der Beklagte habe zudem hinsichtlich der Erteilung der Aufenthaltsberechtigung bzw. unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach altem Recht kein Ermessen ausgeübt.

- 13 Der Beklagte beantragt,

- 14 die Berufung zurückzuweisen.
- 15 Das Erstgericht habe im Ergebnis richtig entschieden. Art. 13 ARB 1/80 sei auf die Klägerin zwar grundsätzlich anwendbar. Allerdings bleibe die Klägerin jeglichen Nachweis dafür schuldig, dass sie nicht nur über einfache, sondern auch über ausreichende Deutschkenntnisse verfüge. Zum Nachweis sei die Klägerin aber nach § 82 Abs. 1 AufenthG verpflichtet. Die Klägerin besitze unstreitig ein Aufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80, im bisherigen Verfahren sei aber gerade keine Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG beantragt worden. Im Übrigen sei der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des erkennenden Senats zum Verhältnis von assoziationsrechtlichem Daueraufenthaltsrecht und Niederlassungserlaubnis ohne weiteres zu entnehmen, dass ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 es für sich genommen nicht rechtfertige, bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 oder § 28 Abs. 2 AufenthG vom Erfordernis der ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache abzusehen. Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts beanspruchten entsprechende Geltung. Danach gelte für Art. 13 ARB 1/80 nichts anderes, da der Klägerin unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt und zu einer Beschäftigung zustehe und sie auch keine Diskriminierung im Bereich des Arbeitsmarktzugangs zu befürchten habe.
- 16 Die Klägerin erwiderte, es bestehe wohl dahingehend Einigkeit, dass die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 bei ihr grundsätzlich zur Anwendung komme. Aus der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 könnten türkische Staatsangehörige auch ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt nach dem Ausländergesetz 1965 und 1990 ableiten. Nach diesen Vorschriften seien die Integrationsanforderungen deutlich reduziert gewesen. Eine rein beschäftigungsbezogene Betrachtungsweise sei ausgeschlossen. Faktisch führe ein unbefristeter Aufenthaltsstatus zudem dazu, dass der Ausländer auf dem Arbeitsmarkt für Arbeitgeber attraktiver sei, da mit seinem dauerhaften Verbleib im Bundesgebiet gerechnet werden könne. Auch müsse berücksichtigt werden, dass bei nur befristeten Aufenthaltstiteln z. B. ein längerfristiger Kredit durch die Kreditinstitute schlicht verweigert werde. Die Verschärfungen für die Erlangung von Daueraufenthaltsrechten seien damit zugleich Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs.

Nach § 24 Abs. 1 AuslG 1990 habe ein Rechtsanspruch auf unbefristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bestanden, wenn die Voraussetzungen erfüllt gewesen seien. Für die erforderlichen Deutschkenntnisse habe das Niveau A 1 GER genügt. Für nicht erwerbstätige Ausländer habe § 24 Abs. 2 AuslG 1990 als zusätzliche Anforderung das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung aufgestellt. Alle diese Voraussetzungen erfülle die Klägerin. Da das Aufenthaltsgesetz den Status einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nicht kenne, bestehe die Möglichkeit, den Status entweder als sonstigen Aufenthaltstitel nach § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG oder als Niederlassungserlaubnis zu dokumentieren. Außerdem habe § 27 AuslG 1990 mit der Aufenthaltsberechtigung einen Aufenthaltstitel enthalten, dessen Tatbestandsvoraussetzungen weitgehend den Anforderungen einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG entsprochen hätten. Zudem werde durch den Beklagten nicht berücksichtigt, dass grundsätzlich das Fehlen der Voraussetzungen, also auch der einfachen deutschen Sprachkenntnisse, als Ausnahme anzusehen und von der Ausländerbehörde darzulegen und gegebenenfalls nachzuweisen sei. Auch sei nicht berücksichtigt worden, dass bei einem rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet von acht Jahren und einer wirtschaftlichen und sozialen Integration eine Selbstbindung der Verwaltung hinsichtlich der Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung angenommen werden müsse. § 82 Abs. 1 AufenthG sei hingegen aufgrund Art. 13 ARB 1/80 nicht anwendbar.

- 17 In der mündlichen Verhandlung vom 26. Mai 2014 hat sich der Senat u.a. einen Eindruck von den bei der Klägerin vorhandenen Kenntnissen der deutschen Sprache verschafft.

18 Ergänzend wird auf die vorgelegten Behördenakten, die Gerichtsakten und das Protokoll der mündlichen Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe:

19 Die zulässige Berufung der Klägerin bleibt in der Sache ohne Erfolg. Die Klage der Klägerin auf Aufhebung des Bescheides des Beklagten vom 12. November 2012 und auf Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung des begehrten nationalen Titels für ein Daueraufenthaltsrecht (Niederlassungserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung, unbefristete Aufenthaltserlaubnis) ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

20 Ein mit dem Hauptantrag geltend gemachter Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ergibt sich weder aus § 9 Abs. 2 AufenthG (1.) und § 28 Abs. 2 AufenthG (2.) noch unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 (3.). Sie kann sich zwar auf die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 berufen, ein Anspruch auf Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels für ein Daueraufenthaltsrecht ergibt sich für sie daraus aber nicht (4.). Die Hilfsanträge bleiben ebenfalls erfolglos (5.).

21 1. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 AufenthG, weil sie die Erteilungsvoraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG nicht erfüllt (1.1 und 1.2) und von diesen Erteilungsvoraussetzungen auch nicht abgewichen werden kann (1.1.1 und 1.1.2).

22 1.1 Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist u.a., dass der Ausländer über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG). Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechen dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (§ 2 Abs. 11 AufenthG). Den Nachweis dafür erbringt der Ausländer im Regelfall, indem er einen Integrationskurs erfolgreich abschließt (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG) oder einen standardisierten Sprachtest (Deutschtest für Zuwanderer, Kompetenzstufe B1) ablegt (Dienelt in Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, AufenthG, § 9 Rn. 51; Nr.

9.2.1.7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009). Einen solchen Nachweis hat die Klägerin trotz ihrer Mitwirkungspflicht nach § 82 Abs. 1 AufenthG bei der Ausländerbehörde nicht vorgelegt. Die Behauptung, die Klägerin besitze ausreichende Sprachkenntnisse, reicht nicht aus, weil sich die Ausländerbehörde z. B. auch nicht in einem persönlichen Gespräch davon überzeugen konnte, dass die Klägerin offensichtlich über die geforderten Sprachkenntnisse verfügt. Bei den Vorsprachen bei der Behörde hat überwiegend der Ehemann der Klägerin mit den Sachbearbeitern gesprochen.

- 23 1.1.1 Von der Voraussetzung des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG war auch nicht nach § 9 Abs. 2 Satz 3 und 4 AufenthG abzusehen. Die während der Schwangerschaft aufgetretenen Komplikationen, die Betreuung der kleinen Kinder und die schlechte Busverbindung zum Kursort für den Integrationskurs stellen keine einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung vergleichbaren Einschränkungen im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG dar. Eine Härte im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG kann grundsätzlich dann vorliegen, wenn ein Ausländer trotz verstärkter Bemühungen die Anforderungen nicht erfüllen kann, weil es sich z.B. um einen bildungsfernen Menschen handelt, der in einer anderen Schriftsprache sozialisiert worden ist, weil er bei der Einreise bereits über 50 Jahre alt war oder er wegen der Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen auf Dauer einen Integrationskurs nicht besuchen kann (Hailbronner, Ausländerrecht, Stand April 2014, AufenthG, § 9 Rn. 48 f.). Vergleichbare Gründe für die dauerhafte Nichtteilnahme am Integrationskurs hat die Klägerin jedoch nicht geltend gemacht.
- 24 1.1.2 Vom Erfordernis der ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist bei der Klägerin auch nicht nach § 104 Abs. 2 Satz 1 AufenthG abzusehen. Nach dieser Regelung ist bei Ausländern, die vor dem 1. Januar 2005 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, hinsichtlich der Sprachkenntnisse nur erforderlich, dass sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können. § 104 Abs. 2 AufenthG soll den Eintritt von Rechtsnachteilen aus der Geltung strengerer Integrationsanforderungen für die Ausländer, die am 1. Januar 2005 im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis sind und nach altem Recht unter weniger strengen Voraussetzungen einen verfestigten Aufenthaltstitel erlangen konnten, vermeiden. Voraussetzung für diese Begünstigung ist allerdings der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder ein Anspruch auf rückwirkende Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Stichtag (Hailbronner, Ausländerrecht, Stand April 2014, §

104 Rn. 5). Die Klägerin besaß jedoch vor dem 1. Januar 2005 keine Aufenthaltserlaubnis. Ihr wurde erstmals am 11. August 2005 eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug erteilt.

- 25 1.2 Zudem hat die Klägerin nicht nachgewiesen, dass sie über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8, Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Die Vorschrift des § 104 Abs. 2 Satz 2 AufenthG, der von diesem Erfordernis dispensiert, findet auf die Klägerin keine Anwendung, da sie am 1. Januar 2005 nicht in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis war. Ebenso wenig kann sie sich auf die Ausnahmegesetze gemäß § 9 Abs. 2 Satz 3 und 4 AufenthG berufen (s.o.).
- 26 2. Die Klägerin hat auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG. Maßgeblich für die rechtliche Beurteilung, ob der Klägerin ein solcher Anspruch zusteht, ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung des Tatsachengerichts, hier also des Verwaltungsgerichtshofs als Berufungsgericht (BVerwG, U.v. 13.9.2011 – 1 C 17.10 – juris Rn. 10; U.v. 10.11.2009 – 1 C 24.08 – juris Rn. 11). Die Klägerin hat bis zur Entscheidung des Senats die für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erforderlichen ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache (§ 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG in der ab 6.9.2013 gültigen Fassung) nicht nachgewiesen, obwohl es ihr gemäß § 82 Abs. 1 AufenthG obliegt, für sie günstige Umstände, soweit sie – wie hier – nicht offenkundig sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen. Auch der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) macht es nicht notwendig, bezüglich des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzung der ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache auf einen anderen Zeitpunkt als den der Entscheidung der letzten Tatsacheninstanz abzustellen, denn die Klägerin hat während des laufenden Verfahrens auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 30.3.2010 – 1 C 6.09 – juris Rn. 26 ff.; U.v. 13.9.2011 – 1 C 17.10 – juris Rn. 13) nach § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG in der bis 5.9.2013 gültigen Fassung erworben. Voraussetzung hierfür wäre, dass sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen hätte können. Diese einfachen Sprachkenntnisse müssen dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen in der Stufe A1 entsprechen, d.h. der Ausländer muss über mündliche und schriftliche Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügen (BVerwG, U.v. 30.3.2010 – 1 C

8.09 – juris Rn. 12 ff.). Auch insoweit hat die Klägerin die hierfür erforderlichen Grundkenntnisse der deutschen Schriftsprache nicht nachgewiesen (§ 82 Abs. 1 AufenthG). Es kann daher offen bleiben, ob die Klägerin im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats das Erfordernis des dreijährigen Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG erfüllt. Zwar war die Gültigkeitsdauer der der Klägerin am 18. Februar 2010 erteilten Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG auf zwei Jahre befristet. Die Zeiten des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis zu anderen Zwecken werden im Rahmen des § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG nicht berücksichtigt (Hailbronner, a.a.O., § 28 Rn. 40). Für die Berechnung der dreijährigen Frist ist auf die erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft abzustellen. Allerdings hätte die Klägerin nach Auffassung des Senats nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der ihr erteilten Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG einen Anspruch auf zumindest kurzfristige Verlängerung dieser Aufenthaltserlaubnis gehabt (s.u. S. 21/22). Ob dieser Verlängerungsanspruch dem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis im Sinne des § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG gleichsteht, ist wegen des fehlenden Nachweises der für eine Niederlassungserlaubnis erforderlichen Sprachkenntnisse jedoch nicht entscheidungserheblich.

- 27 3. Ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ergibt sich auch nicht unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80.
- 28 3.1 Die Klägerin hat durch die Eheschließung mit einem türkischen Staatsangehörigen, der eine Rechtsposition aus Art. 6 Abs. 1 3. Spiegelstrich ARB 1/80 innehat, ein Daueraufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 erworben.
- 29 3.2 Aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 lässt sich jedoch ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Vorliegen der in § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG genannten Erteilungsvoraussetzungen nicht ableiten. Auch wenn die jeweilige Rechtsposition aus dem ARB 1/80 ein Daueraufenthaltsrecht vermittelt und dem türkischen Staatsangehörigen eine deklaratorische Aufenthaltserlaubnis ausgestellt werden muss, aus der ersichtlich ist, dass er ein assoziationsrechtliches Daueraufenthaltsrecht besitzt (BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 27), stellen das Assoziationsrecht und das mitgliedstaatliche Aufenthaltsrecht getrennte

Rechtskreise dar, die unterschiedliche Ziele verfolgen. Während das Assoziationsrecht ausschließlich wirtschaftlichen Zwecken dient und sich deshalb auf die schrittweise Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt (EuGH, U.v. 8.12.2011 – C-371/08, Ziebell – juris Rn. 64 f.), verfolgt das innerstaatliche Aufenthaltsrecht weiter gefasste Ziele, insbesondere die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit. Die Niederlassungserlaubnis ist als rechtliche Bestätigung einer erfolgreichen Integration konstruiert (für die wirtschaftliche Integration vgl. BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 17). Dem Aufenthaltsgesetz ist das Bestehen verschiedener, in ihren Rechtsfolgen unterschiedlich ausgestalteter Rechtsstellungen eines Ausländers nicht fremd. Nach § 4 Abs. 5 AufenthG ist ein Ausländer, dem nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht, verpflichtet, das Bestehen des Aufenthaltsrechts durch den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nachzuweisen, sofern er noch keine Niederlassungserlaubnis besitzt. Dieser Vorschrift ist zu entnehmen, dass das Bestehen eines assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts, das in seinen Rechtsfolgen und seinem Fortbestand eigenen Regeln unterliegt, der konstitutiven Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels nicht entgegensteht (BVerwG, U.v. 19.3.2013 – 1 C 12.12 – juris Rn. 20). Umgekehrt kann aus dem Bestehen eines assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts nicht gefolgert werden, dass der Ausländer Anspruch auf Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels hat, der ihm ein Daueraufenthaltsrecht verleiht, wenn die sich aus dem nationalen Recht ergebenden Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

- 30 4. Auch die Stillhalteklausele aus Art.13 ARB 1/80 rechtfertigt nicht die Erteilung eines konstitutiven nationalen Aufenthaltstitels, der der Klägerin ein Daueraufenthaltsrecht zuerkennt. Die genannte Stillhalteklausele stellt keine Anspruchsgrundlage für die Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts dar, sondern würde nur bewirken, dass die Regelungen in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG, falls sie neue Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt darstellten, bei der Entscheidung über das Daueraufenthaltsrecht nicht berücksichtigt werden dürften (4.1). Auch wenn die Klägerin bereits eine Rechtsposition nach Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich ARB 1/80 innehat, kann sie sich grundsätzlich auf die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 berufen (4.2). Jedoch führt die Stillhalteklausele nicht zur Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts in Form der Niederlassungserlaubnis (4.3). Denn die im Vergleich zum AuslG 1965 für die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung verschärften Erteilungsvoraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis stellen keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt i.S.d. Art. 13 ARB 1/80 dar.

4.1 Über den Assoziationsratsbeschluss 1/80 vom 19. September 1980 soll eine Verbesserung der Rechtsstellung der türkischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen im sozialen Bereich erreicht werden. Diese Regelung dient nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) der schrittweisen Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Nach Art. 13 ARB 1/80 dürfen die Mitgliedstaaten und die Türkei für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen. Diese Stillhalteklausele entfaltet unmittelbare Wirkung (EuGH, U.v. 20.9.1990 – Sevince, C-192/89 – juris Rn. 26; U.v. 11.5.2000 – Savas, C-37/98, – juris Rn. 41 ff.; U.v. 17.9.2009 – Sahin, C-242/06 – juris Rn.62). Sie verleiht demjenigen Begünstigten, der sich darauf beruft, nicht unmittelbar ein Aufenthaltsrecht, sondern verwehrt es den Vertragsparteien des Beschlusses lediglich, die innerstaatlichen Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Begünstigten gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Assoziationsratsbeschlusses zu erschweren bzw. entgegenstehende Vorschriften anzuwenden (EuGH, U.v. 11.5.2000, – C-37/98, Savas – juris Rn. 64, 69). Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei für die Übergangsphase der Assoziation (ZP) ist nicht einschlägig, weil die Vorschrift weder persönlich noch sachlich auf die Klägerin Anwendung findet. Die Klägerin strebt als Familienangehörige eines Arbeitnehmerfreizügigkeit genießenden türkischen Staatsangehörigen einen dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet an, der nicht unter die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit fällt (BVerwG, U.v. 30.3.2010 – 1 C 8.09 – juris Rn. 19). Soweit sich die Klägerin auf die passive Dienstleistungsfreiheit beruft, wird diese nicht vom freien Dienstleistungsverkehr, der durch das Assoziierungsabkommen und das Zusatzprotokoll geschützt werden soll, umfasst (EuGH, U.v. 24.9.2013 – C-221/11 – juris Rn. 60).

32 Mit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes zum 1. Januar 2005 wurde der Aufenthaltstitel der Niederlassungserlaubnis in das Ausländerrecht eingeführt. Er ersetzt die im Ausländergesetz 1990 in §§ 24 ff. AuslG geregelte unbefristete Aufenthaltserlaubnis und stellt die höchste Form der Aufenthaltsverfestigung dar. Im Ausländergesetz 1965 standen für die vergleichbare Aufenthaltsverfestigung die Aufenthaltsberechtigung (§ 8 AuslG 1965) und die unbefristete Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AuslG 1965) zur Verfügung. Gegenüber den Regelungen zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in den Ausländergesetzen von 1965 und 1990 stellt § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG höhere Anforderungen an die Sprachkompetenz. Erforderlich für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis sind ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, die gemäß § 2 Abs. 11 AufenthG dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechen. Für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung nach

den Vorgängerregelungen reichte es dagegen aus, dass sich der Ausländer auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständlich machen konnte (Nr. 4a Ausl-VwV zu § 8 i.V.m. Nr. 4 (1) b) AuslVwV zu § 7 in Kanein, Ausländerrecht, 4. Aufl. 1988, § 8 und § 7 AuslG 1965). Zudem muss der Ausländer nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügen. Gegenüber der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 geltenden Regelung in § 8 AuslG 1965 i.V.m. den entsprechenden Verwaltungsvorschriften für die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung hat das Aufenthaltsgesetz in § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG die Erteilungsvoraussetzungen für den (nationalen) unbefristeten Aufenthaltstitel verschärft. Könnte sich die Klägerin mit Erfolg auf die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 berufen, müsste ihr bei Vorliegen der übrigen Erteilungsvoraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG erteilt werden, da sie sich, wie ihre Befragung durch den Senat in der mündlichen Verhandlung ergeben hat, jedenfalls auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständlich machen kann. Von der Erteilungsvoraussetzung des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG wäre dann abzusehen. Die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung nach § 8 AuslG 1965 oder einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 7 AuslG 1965 käme dagegen nicht in Betracht, weil seit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes diese Formen eines Aufenthaltstitels nicht mehr vorgesehen sind. Vor dem 1. Januar 2005 erteilte unbefristete Aufenthaltserlaubnisse und Aufenthaltsberechtigungen gelten vielmehr als Niederlassungserlaubnis entsprechend dem ihrer Erteilung zu Grunde liegenden Aufenthaltzweck und Sachverhalt weiter (§ 101 Abs. 1 Satz 1 AufenthG).

- 33 Der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis anstatt einer Aufenthaltsberechtigung nach § 8 AuslG 1965 oder einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 7 AuslG 1965, die bei Inkrafttreten des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 die Rechtsgrundlagen für ein nationales Daueraufenthaltsrecht darstellten, stünde nicht entgegen, dass § 9 Abs. 2 AufenthG einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis begründet, während die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung oder unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 8 bzw. 7 AuslG 1965 im Ermessen der Ausländerbehörde stand. Die mit Wirkung zum 1. Oktober 1978 in Kraft getretene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes vom 7. Juli 1978 enthält nämlich Verfestigungsregeln. Nach Nr. 4a AuslVwV zu § 8 (a.a.O.) ist einem Ausländer nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von 8 Jahren in der Regel eine Aufenthaltsberechtigung zu erteilen, wenn er sich in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik eingefügt hat. Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis ist ihm in der Regel nach einem fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt zu erteilen (Nr. 4 AuslVwV zu § 7, a.a.O.), d.h. im Regelfall besteht somit (ebenfalls) ein Anspruch auf Erteilung des betreffenden Aufenthaltstitels (Kanein, Ausländerrecht, a.a.O., AuslG, § 7 Rn. 22).

4.2 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts kann sich die Klägerin grundsätzlich auf die Stillhalteklausele aus Art. 13 ARB 1/80 berufen, auch wenn sie bereits eine Rechtsposition aus Art. 7 Satz 1 2. Spiegelstrich innehat. Nach Art. 13 ARB 1/80 dürfen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet rechtmäßig sind, keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen. Dem Wortlaut der Regelung lässt sich nicht eindeutig entnehmen, ob sich auch diejenigen türkischen Staatsangehörigen, die bereits unmittelbar aus dem ARB 1/80 ein gesichertes dauerhaftes Aufenthaltsrecht erworben haben, auf die Klausel berufen können, oder ob sie nur auf den Personenkreis Anwendung findet, der noch keine Rechte in Bezug auf Beschäftigung und Aufenthalt hat. Der Europäische Gerichtshof führt in seinen Entscheidungen vom 29. April 2010 (C-92/07 – juris) und 17. September 2009 (Sahin, C-242/06) diesbezüglich aus, dass die Vorschrift nicht dazu bestimmt ist, die bereits in den Arbeitsmarkt integrierten türkischen Staatsangehörigen zu schützen, sondern gerade für diejenigen türkischen Staatsangehörigen gilt, die noch keine Rechte in Bezug auf Beschäftigung und Aufenthalt nach Art. 6 ARB 1/80 erworben haben (EuGH, U.v. 29.4.2010 – C-92/07 – juris Rn. 45; EuGH, U.v. 9.12.2010 – Toprak u. Oguz, C-300/09 u.a. – juris Rn. 45). Art. 13 ARB 1/80 soll gerade für diejenigen türkischen Staatsangehörigen gelten, die noch keine Rechte in Bezug auf Aufenthalt und Beschäftigung genießen (EuGH, Sahin, a.a.O., Rn. 51). Demgegenüber stellt der EuGH in seinem Urteil vom 21. Oktober 2003 (Abatay, C-317/01 – juris) fest, dass Art. 13 ARB 1/80 nicht nur auf türkische Staatsangehörige anzuwenden ist, die bereits in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats integriert sind (U.v. 21.10.2003, a.a.O., Rn. 83 f.). Der Senat ist der Auffassung, dass sich sowohl türkische Staatsangehörige, die bereits in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats integriert sind, als auch solche, die noch keine Rechtsposition aus dem ARB erworben haben, grundsätzlich auf die Stillhalteklausele berufen können. Dafür spricht schon der Wortlaut der Vorschrift, der ausdrücklich auch den Fall erfasst, dass der Aufenthalt und die Beschäftigung (bereits) ordnungsgemäß sind. Weiter folgt dies aus dem mit der Stillhalteklausele verfolgten Ziel, günstigere Bedingungen für die Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu schaffen (EuGH, U.v. 9.12.2010, a.a.O., Rn. 52; U.v. 21.10.2003, a.a.O., Rn. 80), aber auch aus der Interpretation der Stillhalteklausele als Meistbegünstigungsklausel, die allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen verbietet, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen strengerer Voraussetzungen unterworfen wird als denjenigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ARB 1/80 galten (EuGH, U.v. 17.9.2009, a.a.O., Rn. 62). Darunter sind folglich nicht nur Maßnahmen zu verstehen, die unmittelbar den Zugang zum Arbeitsmarkt betreffen, sondern auch Regelungen in Bezug auf die Weiterbeschäftigung und den durch die Beschäftigung bedingten Aufenthalt. Solche Regelungen können auch diejenigen türkischen Arbeitnehmer, die bereits eine Rechtsposition aus Art. 6 ARB 1/80 innehaben, oder ihre Familienangehörigen betreffen. So kann z.B. die Einführung neuer oder im Vergleich zu früheren Regelungen unverhältnismäßig hoher Gebühren für die Erteilung oder Verlängerung

einer Aufenthaltserlaubnis für einen türkischen Staatsangehörigen eine Verschärfung der Bedingungen für den Arbeitsmarktzugang darstellen (EuGH, U.v. 19.9.2009, a.a.O., Rn. 74) und damit auch Rechtswirkungen gegenüber einem türkischen Staatsangehörigen entfalten, der bereits ein Daueraufenthaltsrecht aus dem ARB 1/80 besitzt. Folglich geht auch das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass sich ein Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 3. Spiegelstrich ARB 1/80 erfüllt, auf Art. 13 ARB 1/80 berufen kann (BVerwG, U.v. 19.3.2013 – 1 C 12.12 – juris Rn. 30; U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 18).

35 4.3 Kann sich die Klägerin somit grundsätzlich auf die Stillhalteklausele berufen, verhilft ihr das gleichwohl nicht zu dem von ihr begehrten unbefristeten nationalen Aufenthaltstitel. Bei den hier entscheidungserheblichen zusätzlichen Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG) handelt es sich um keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, so dass sich aus Art. 13 ARB 1/80 für die Klägerin keine Abweichungen von den gesetzlichen Erteilungsvoraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis ergeben.

36 Die Stillhalteklausele ist zwar nicht nur auf nationale Regelungen anwendbar, die den unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt regeln (4.3.1), ob der türkische Arbeitnehmer oder dessen Familienangehöriger aber in Besitz eines nationalen Daueraufenthaltstitels oder nur einer befristeten Aufenthaltserlaubnis ist, hat jedoch keinen direkt zurechenbaren oder unmittelbaren Einfluss auf seinen Zugang zum Arbeitsmarkt (4.3.2).

37 4.3.1 Nach Art. 13 ARB 1/80 dürfen die Mitgliedstaaten der Türkei für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen. Wie bereits dargelegt, entfaltet die Stillhalteklausele unmittelbare Wirkung, sie verleiht aber demjenigen Begünstigten, der sich darauf beruft, nicht unmittelbar ein Aufenthaltsrecht, sondern verwehrt es den Vertragsparteien des Beschlusses lediglich, die innerstaatlichen Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Begünstigten gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Assoziationsratsbeschlusses zu erschweren und entgegenstehende Vorschriften anzuwenden. Die ihrem Wortlaut nach allein auf den Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkte Regelung hat sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch in ihrem sachlichen Anwendungsbereich durch die Rechtsprechung des EuGH eine Erweiterung erfahren. Während ursprünglich nur der beim Inkrafttreten der Stillhalteklausele vorhandene Normbestand für den Zugang zum Arbeitsmarkt geschützt war, hat sich Art. 13 ARB 1/80 zu einer Art „Meistbegünstigungsklausel“ entwickelt. In seiner neueren Rechtsprechung hat der EuGH die Beschränkung auf

den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausele aufgegeben und wendet sie auf jede Verschlechterung des nationalen Rechts, das den Zugang zum Arbeitsmarkt regelt, an (EuGH, U.v. 9.12.2010 – Toprak u. Oguz, C-300/09 u.a. – juris Rn. 49 ff.). Den Anwendungsbereich der Stillhalteklausele hat der EuGH in seiner Rechtsprechung zudem nicht nur auf arbeitsrechtliche Regelungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt unmittelbar betreffen, beschränkt, sondern auf die mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt verbundenen Aufenthaltsrechte ausgedehnt. Die einem türkischen Arbeitnehmer auf dem Gebiet der Beschäftigung eingeräumten Rechte implizieren zwangsläufig, dass dem Betroffenen ein Aufenthaltsrecht zusteht, weil sonst das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt völlig wirkungslos wäre und er somit einen Anspruch auf Verlängerung seines Aufenthalts in dem betreffenden Mitgliedstaat haben muss, um weiter ordnungsgemäß seine Beschäftigung ausüben zu können (EuGH, U.v. 11.5.2000 – Savas, C-37/98 – juris Rn. 60 m.w.N.). Zusammengefasst steht nach der neueren Rechtsprechung des EuGH die Stillhalteklausele der Einführung neuer Beschränkungen der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einschließlich solcher entgegen, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates betreffen, die dort von dieser Freizügigkeit Gebrauch machen wollen (EuGH, U. v. 29.4.2010 – C-92/07 – juris Rn. 49). Art. 13 ARB 1/80 verbietet allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen oder Bedingungen als denjenigen unterworfen wird, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses galten (EuGH, U.v. 17.9.2009 – Sahin, C-242/06 – juris Rn. 63). Beschränkungen i.S.d. Art. 13 ARB 1/80 sind also keineswegs nur Verschlechterungen, die unmittelbar auf den Zugang zum Arbeitsmarkt abzielen, sondern sämtliche Regelungen, die Aufenthaltsrechte als Voraussetzung des Zugangs zum Arbeitsmarkt einschränken bzw. ihren Erwerb erschweren (HessVGH, B.v. 10.10.2013 – 9 B 1648/13 – juris Rn. 7). Der Stillhalteklausele kommt also auch aufenthaltsrechtliche Bedeutung zu, soweit ausländerrechtliche Maßnahmen zur Beeinträchtigung des Arbeitsmarktzugangs führen oder die Erserteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels erschwert wird (Dienelt in Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, Art. 13 ARB 1/80 Rn. 36).

- 38 4.3.2 Die Anspruchsvoraussetzungen in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG stellen keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt in diesem Sinne dar. Denn nicht jede Verschärfung der Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel wirkt als Beschränkung der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt (4.3.2.1). Die Klägerin hat auch ohne Niederlassungserlaubnis aufgrund ihres Anspruchs auf Erteilung einer nationalen befristeten Aufenthaltserlaubnis einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt (4.3.2.2).

- 39 4.3.2.1 Aus der Rechtsprechung des EuGH lässt sich zum Begriff der „Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt“ lediglich ableiten, dass auch Beschränkungen beim Erwerb von Aufenthaltsrechten eine Beschränkung für den Zugang zum Arbeitsmarkt darstellen können und es nicht darauf ankommt, dass die gesetzliche Regelung eine Beschränkung bezweckt, sondern dass ihre Auswirkungen einer Beschränkung gleichkommen. Letzteres ist bereits dann der Fall, wenn mit einer Maßnahme eines Aufnahmemitgliedstaats die Kriterien für die Rechtmäßigkeit der Lage der türkischen Staatsangehörigen festgelegt werden sollen, indem die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme, den Aufenthalt und gegebenenfalls die Beschäftigung dieser Staatsangehörigen im Gebiet dieses Staates erlassen oder geändert werden (EuGH, U.v. 7.11.2013 – C-225/12 – juris LS 1).
- 40 Da der Assoziationsratsbeschluss 1/80 vom 19. September 1980 der Verbesserung der Rechtsstellung der türkischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen im sozialen Bereich und der schrittweisen Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen dient, ist zudem bezüglich des Begriffs der „Beschränkung“ auch die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 45 AEUV, der die Arbeitnehmerfreizügigkeit der Unionsbürger regelt, heranzuziehen. Art. 45 AEUV enthält nämlich nicht nur ein Diskriminierungsverbot für Unionsbürger bezüglich der in Art. 45 Abs. 3 AEUV näher geregelten Inhalte der Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern auch ein Beschränkungsverbot (Franzen in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 45 Rn. 86; Werth in Lenz/Borchart, EU-Verträge, 6. Aufl. 2012, Art. 45 Rn. 38; Schneider/Wunderlich in Schwarze; EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 45 Rn. 42; Forsthoff in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 45 Rn. 266). Danach sind Beschränkungen i.S. dieser Vorschrift alle Bestimmungen eines Mitgliedstaates, die einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates daran hindern oder davon abhalten, sein Herkunftsland zu verlassen, um in einem anderen Mitgliedstaat eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Allerdings können dies nur Maßnahmen sein, die den Zugang der Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt beeinflussen (EuGH, U.v. 27.1.2000 – Graf, C-190/98 – juris Rn. 24 ff.). Künftige oder nur indirekt wirkende Folgen einer Maßnahme reichen dafür nicht aus. Die Beschränkungen müssen also zumindest die Wirkung haben, den Zugang zum Arbeitsmarkt direkt und nicht nur hypothetisch zu beeinflussen. Ausschlaggebend für die Qualifizierung einer Maßnahme als neue Beschränkung i.S.d. Art. 13 ARB 1/80 ist somit, welche direkten Auswirkungen eine Maßnahme eines Mitgliedstaats für den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hat.
- 41 Eine Regelung, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Vergleich zur Rechtslage bei Inkrafttreten der Stillhalteklausele erschwert, ist danach als neue Beschränkung i.S.d. Art. 13 ARB 1/80 zu qualifizieren, weil ohne die Aufenthaltserlaubnis (mit entsprechender Arbeitserlaubnis) eine Beschäftigung nicht

aufgenommen oder weiter ausgeübt werden kann. Auch das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 19.3.2013 – 1 C 12.12 – juris Rn. 38) ist daher davon ausgegangen, dass eine gesetzliche Regelung, die die Gebühren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis über den Inflationsausgleich hinaus erhöht, eine nachträgliche Verschärfung der Bedingungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellt und daher wegen der Stillhalteklausele in Art. 13 ARB 1/80 gegenüber türkischen Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen keine Anwendung findet.

- 42 4.3.2.2. Dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gegenüber der vor Inkrafttreten des ARB 1/80 geltenden Rechtslage vom Gesetzgeber erschwert worden sind, bleibt jedoch ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang der Klägerin, weil sie auch ohne Niederlassungserlaubnis wegen der ihr zu erteilenden befristeten Aufenthaltserlaubnis unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hat.
- 43 Unerheblich ist insoweit, dass die Klägerin bereits aufgrund ihrer Rechtsstellung als Familienangehörige eines türkischen Staatsangehörigen, der ein Aufenthaltsrecht aus Art. 6 ARB 1/80 besitzt, einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt besitzt. Auf einen entsprechenden Antrag hin müsste ihr der Beklagte eine deklaratorische Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG erteilen, die ihr ein Daueraufenthaltsrecht bescheinigen würde. Dieser Umstand kann jedoch nicht dazu führen, dass neue Beschränkungen im nationalen Aufenthaltsrecht für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis von vornherein nicht unter die Stillhalteklausele fallen, weil damit faktisch die Anwendbarkeit der Stillhalteklausele auf türkische Staatsangehörige, die bereits eine Rechtsposition aus Art. 6 oder 7 ARB 1/80 erworben haben, leerlaufen würde. Da das nationale und das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht zwei verschiedene Rechtskreise darstellen (BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 17), ist bei der Frage, ob auch ohne die von der Klägerin begehrte Niederlassungserlaubnis bereits ein unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt gegeben ist, alleine auf das nationale Aufenthaltsrecht abzustellen.
- 44 Die Niederlassungserlaubnis gewährt ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, das zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 9 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) und damit unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt beinhaltet. Allerdings ist die Niederlassungserlaubnis anders als eine Aufenthaltserlaubnis keine zwingende Voraussetzung für den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Niederlassungserlaubnis wird (nur) Ausländern erteilt, denen unabhängig vom Aufenthaltsweg wegen der gelungenen sozialen und wirtschaftlichen Integration ein (nationales) Daueraufenthaltsrecht gewährt werden soll (BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 17).

45 Unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt besitzt der Ehemann der Klägerin, der als Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt beschäftigt ist. Dessen Arbeitnehmerfreizügigkeit wäre beeinträchtigt, wenn der Klägerin keine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug mehr erteilt bzw. kein weiteres Aufenthaltsrecht gewährt würde. Die Klägerin besaß bislang im Zeitraum vom 11. August 2005 bis 28. Februar 2010 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 30 Abs. 1 Satz 1 AufenthG mit dem Zusatz „Erwerbstätigkeit gestattet“ und danach eine von 18. Februar 2010 bis 17. Februar 2012 gültige Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG. Seither werden ihr von der Ausländerbehörde nur noch Fiktionsbescheinigungen nach § 81 Abs. 4 AufenthG mit dem Zusatz „Erwerbstätigkeit gestattet“ ausgestellt. Sie hat jedoch einen Anspruch auf befristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG. Die Vorschrift des § 8 Abs. 3 Satz 6 AufenthG steht einer (befristeten) Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen, da danach die nationale Aufenthaltserlaubnis der Klägerin zumindest befristet auf jeweils höchstens ein Jahr verlängert werden müsste. Die Klägerin hat als Elternteil eines minderjährigen ledigen Kindes mit deutscher Staatsangehörigkeit einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG. An einem Integrationskurs hat die Klägerin zwar bislang nicht teilgenommen. Da ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht, kann die zuständige Behörde die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis deshalb grundsätzlich ablehnen (§ 8 Abs. 3 Satz 4 AufenthG), allerdings sind die schutzwürdigen Belange des Ausländers zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3 Satz 5 AufenthG). Wäre eine ablehnende Entscheidung im Hinblick auf die in § 8 Abs. 3 Satz 5 AufenthG genannten Belange ermessensfehlerhaft, wofür im Fall der Klägerin einiges spricht, so soll die zuständige Behörde eine Aufenthaltserlaubnis mit einer relativ kurzen Geltungsdauer erteilen (§ 8 Abs. 3 Satz 6 AufenthG). Die Verwaltungspraxis des Beklagten, jeweils nur eine Fiktionsbescheinigung zu erteilen, steht demnach schon nicht in Einklang mit der gesetzlichen Regelung. Offen lässt der Senat insoweit, ob die Regelung in § 8 Abs. 3 Satz 6 AufenthG, die eine längerfristige Verlängerung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für türkische Staatsangehörige, auf die ein Rechtsanspruch besteht, vom erfolgreichen Abschluss eines Integrationskurses abhängig macht, nicht ihrerseits gegen Art. 13 ARB 1/80 verstößt, weil jedenfalls die rechtswidrige Verwaltungspraxis des Beklagten den gesetzlichen Anspruch auf befristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nicht entfallen lässt. Die der Klägerin zu erteilende Aufenthaltserlaubnis würde auch zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigen (§ 4 Abs. 2 Satz 3 AufenthG, § 1 Abs. 1 Nr. 3 BeschV). Die Ausübung der Erwerbstätigkeit ist der Klägerin ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich, weil sie sich seit drei Jahren ununterbrochen erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufhält (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschV). Die Klägerin darf sich also weiter bei ihrem Ehemann im Bundesgebiet aufhalten und gegebenenfalls eine eigene Erwerbstätigkeit aufnehmen.

- 46 Die Klägerin hat daher auch mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Alleine die Tatsache, dass die Aufenthaltserlaubnis auf Antrag verlängert werden muss, schränkt den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht ein. Das Antragserfordernis stellt insbesondere kein nach Inkrafttreten der Stillhalteklausele eingeführtes neues Erfordernis für einen Aufenthaltstitel, der auch zur Arbeitsaufnahme berechtigt, dar, da bereits unter Geltung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen der Ausländergesetze 1965 und 1990 die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis konstitutiv zunächst nur befristet und auf Antrag erfolgte (§ 21 Abs. 2 AuslG 1965; § 69 AuslG 1990). Nach der Rechtsprechung des EuGH (U.v. 29.4.2010 – C-92/07 – juris Rn. 61) können zwar verfahrensrechtliche Voraussetzungen für die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen der Anwendung der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 unterliegen, sie stellen aber nur dann eine neue Beschränkung dar, wenn sie nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausele eingeführt oder verschärft worden sind.
- 47 Auch aus der vom EuGH (U.v. 29.4.2010, a.a.O.) und in der Folge vom Bundesverwaltungsgericht (U.v. 19.3.2013 – 1 C 12.12 – juris Rn. 38) vertretenen Auffassung, wonach die Neueinführung oder die nachträgliche unverhältnismäßige Erhöhung einer Gebühr für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Bedingungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nachträglich verschärft, folgt nicht, dass (auch) die Verschärfung der Erteilungsvoraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis eine neue Beschränkung für den Zugang zum Arbeitsmarkt darstellt. Diesen beiden Entscheidungen liegt die Konstellation zugrunde, bei der der türkische Staatsangehörige mit der nationalen Aufenthaltserlaubnis konstitutiv ein Aufenthaltsrecht für den Zugang zum Arbeitsmarkt erlangt bzw. der beantragte Aufenthaltstitel, für den die Gebühr zu entrichten ist, in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit von anderer rechtlicher Qualität ist als das Aufenthaltsrecht, das der türkische Staatsangehörige bereits aufgrund seines nationalen Aufenthaltstitels besitzt (BVerwG, U.v. 19.3.2013, a.a.O., Rn. 38). Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis setzt aber gerade den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, die bereits zum Aufenthalt (und zur Arbeitsaufnahme) berechtigt, voraus und ist lediglich für die Integration des Ausländers, nicht aber in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit von anderer rechtlicher Qualität.
- 48 In der Kommentarliteratur wird demgegenüber die Auffassung vertreten, dass die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 auch vor Erschwernissen bei der Verfestigung von Inlandsaufenthalten schützt. Es sei deshalb unzulässig, im Zuwanderungsgesetz bei der Erteilung von Niederlassungserlaubnissen höhere Anforderungen zu stellen als für die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AuslG 1990 erfüllt werden

mussten (Gutmann in GK, Stand August 2013, Art. 13 ARB 1/80 Rn. 58 ff.). Aufgrund der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Toprak u. Oguz (U.v. 9.12.2010 – C-300/09 u.a. – juris Rn. 54) sei eine rein beschäftigungsbezogene Betrachtungsweise, die ausschließlich darauf abstelle, ob mit dem unbefristeten Aufenthaltsstatus eine rechtliche Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs verbunden sei, ausgeschlossen (Dienelt in Renner/Bergmann/Dienelt, 10. Aufl. 2013, Art. 13 ARB 1/80 Rn. 76). Diese Rechtsauffassung teilt der Senat nicht. Soweit die Kommentarliteratur (Dienelt, a.a.O., Rn. 77) zur Begründung ihrer Rechtsauffassung auf das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit in § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschVerfV verweist, hat sich die Rechtslage mit dem Außerkrafttreten der Beschäftigungsverfahrensverordnung zum 30. Juni 2013 dahingehend geändert, dass nach einem dreijährigen erlaubten oder geduldeten Aufenthalt des Ausländers die Zustimmung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht mehr erforderlich ist (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschV). Aus dem angeführten Zitat aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Toprak ergibt sich insbesondere nicht, dass sich die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 auf sämtliche neue Beschränkungen erstreckt, die sich als Hindernisse für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erweisen könnten. Vielmehr nimmt der EuGH als Beispiele für verbotene Beschränkungen ausdrücklich auf die Einführung der Visumpflicht für die Ausübung bestimmter Dienstleistungen in Deutschland und die Einführung von Gebühren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in unverhältnismäßiger Höhe, also rechtliche Regelungen für die Erteilung befristeter Aufenthaltstitel, Bezug (U.v. 9.12.2010, a.a.O., Rn. 43). Der Anwendungsbereich des Art. 13 ARB 1/80 erfährt durch diese Entscheidung nur insoweit eine Erweiterung, als in zeitlicher Hinsicht auch eine Bestimmung, die eine Regelung, die eine Erleichterung der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmungen vorsah, wieder verschärft, als neue Beschränkung anzusehen ist (EuGH, U.v. 9.12.2010, a.a.O., LS). Es mag zutreffen, dass ein Arbeitnehmer, der ein nationales Daueraufenthaltsrecht besitzt, für einen Arbeitgeber attraktiver ist und eher ein Beschäftigungsangebot oder Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen erhält. Die Realisierung von etwaigen Beschäftigungs- und Qualifizierungschancen auf dem Arbeitsmarkt steht aber nicht in direktem oder unmittelbarem Zusammenhang mit einem unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie hängt nicht entscheidend von der durch den Aufenthaltstitel vermittelten Rechtsstellung, sondern insbesondere von der Berufsausbildung, den Sprachkenntnissen, dem bisherigen beruflichen Werdegang des Ausländers und der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab. Die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 unterstellt aber nur die rechtlichen Bedingungen für den Arbeitsmarktzugang und den damit verbundenen Aufenthaltsrechten einem Verschlechterungsverbot, nicht etwaig damit entfernt verbundene mittelbare, zufällige oder „softe“ Folgen. Insbesondere hat die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für türkische Staatsangehörige durch das Assoziierungsabkommen nicht das Ziel, sie dauerhaft in die hiesigen Lebensverhältnisse zu integrieren, so dass etwaige Erleichterungen, die eine Niederlassungserlaubnis für die Teilhabe am sozialen Leben mit sich bringen könnte (z.B. Kreditaufnahme), nicht in Zusammenhang mit dem unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt zu setzen sind. Dies ergibt sich aus dem ausschließlich

wirtschaftlichen Zweck des Assoziierungsabkommens mit der Türkei (EuGH, U. v. 8.12.2012 – C-371/08, Ziebell – juris Rn. 64 f.), dessen Verwirklichung die Stillhalteklausele in Art. 13 ARB 1/80 sicherstellen soll. Die mit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis beabsichtigte und verbundene aufenthaltsrechtliche Verfestigung hängt von anderen Voraussetzungen ab als das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht (BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 19). Auch wenn eine Niederlassungserlaubnis für den jeweiligen Ausländer insbesondere den Vorteil eines vom Aufenthaltzweck losgelösten Daueraufenthaltsrechts, das die aufenthaltsrechtliche Position des Ausländers erheblich stärkt, mit sich bringt, handelt es sich dennoch um keinen Aufenthaltstitel, der in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit von einer anderen rechtlichen Qualität ist (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 19.3.2013 – 1 C 12.12 – juris Rn. 38). Weitergehende Rechte für türkische Staatsangehörige für den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt bietet die Niederlassungserlaubnis im Vergleich zu einer nur befristeten Aufenthaltserlaubnis, die die (uneingeschränkte) Erwerbstätigkeit gestattet, nicht. Denn die Niederlassungserlaubnis dient gerade nicht dazu, die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verbessern, sondern stellt eine rechtliche Bestätigung einer erfolgreichen Integration dar und dient ausschließlich der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung der Position des Ausländers (BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris Rn. 17). Daher ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an einen türkischen Staatsangehörigen wegen der Stillhalteklausele auch nicht von der Erteilungsvoraussetzung der Sicherung des Lebensunterhalts abzusehen, wenn dem türkischen Staatsangehörigen bereits ein unbeschränkter Zugang zu Arbeitsmarkt und Beschäftigung zusteht (BVerwG, U.v. 22.5.2012 – 1 C 6.11 – juris 18).

49 Auch soweit durch die neuen Regelungen betreffend die Sprachkenntnisse für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG erhöhte Anforderungen gestellt werden, weil es nach dem AuslG 1965 ausreichte, dass sich der Ausländer auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständlich machen konnte, während er sich nunmehr auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können muss (was Kenntnisse der deutschen Schriftsprache einschließt) bzw. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen muss, gilt nichts anderes. Der Ausländer hat auch mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, so dass die zusätzlichen Sprachanforderungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis auch insoweit keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt im Sinne des Art. 13 ARB 1/80 darstellen.

50 5. Der hilfsweise geltend gemachte Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung oder unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 7 und 8 AuslG 1965 besteht ebenfalls nicht, weil die Stillhalteklausele bei der Verschärfung der

Erteilungsvoraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 AufenthG aus den dargelegten Gründen nicht zur Anwendung kommt. Im Übrigen würde das sich aus der Stillhalteklausele ergebende Nichtanwendungsgebot für neue Beschränkungen nur dazu führen, dass der Klägerin eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden müsste, auch wenn sie die nach Inkrafttreten der Stillhalteklausele erhöhten Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nicht erfüllt. Ein Aufenthaltstitel aufgrund von Rechtsvorschriften, die außer Kraft getreten sind, kann nicht erteilt werden (s.o., 4.1).

51

Die Berufung war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

52 Die Revision war zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

53 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

54 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten

