



22.10.2015

## Wichtige neue Entscheidung

### Ausländerrecht: Stillhalteklausei und Niederlassungserlaubnis

Art. 6, Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2, Art. 13 ARB 1/80, § 4 Abs. 5, § 8 Abs. 3, § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8, Satz 3 bis 5, § 28 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG, §§ 7, 8 AuslG

Assoziationsrecht EWG-Türkei  
Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache  
Daueraufenthaltsrecht  
Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung  
Niederlassungserlaubnis  
Neue Beschränkung  
Stillhalteklausei  
Verschlechterungsverbot  
Zugang zum Arbeitsmarkt

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.04.2015, Az. 1 C 21.14*

### Leitsätze:

1. Die Betreuung von Kleinkindern und die Notwendigkeit der Fahrt zum nächsten Ort des Integrationskurses mit öffentlichen Verkehrsmitteln stellen für sich genommen keine Umstände dar, bei deren Vorhandensein ausnahmsweise von dem Vorliegen ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache und Grundkenntnissen der Rechts- und

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

Gesellschaftsordnung zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 und § 28 Abs. 2 AufenthG abgesehen werden kann.

2. Erhöhte Anforderungen an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 und § 28 Abs. 2 AufenthG stellen keine neue Beschränkung der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt nach Art. 13 ARB 1/80 dar, wenn der Ausländer bereits über einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang aufgrund eines Daueraufenthaltsrechts nach Art. 7 Abs. 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 verfügt, das durch einen nationalen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 5 AufenthG dokumentiert werden kann.

#### Hinweise:

Die vorliegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) betrifft das für türkische Staatsangehörige geltende Assoziationsrecht EWG-Türkei, insbesondere den in der Vollzugspraxis wichtigen Beschluss des Assoziationsrats Nr. 1/80 über die Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: ARB 1/80), dessen Art. 13, die sog. Stillhalte- oder Standstillklausel, immer wieder schwierige Auslegungs- und Anwendungsfragen aufwirft. In dem Urteil hat das BVerwG die Revision der Klägerin gegen das – bereits als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlichte – Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) vom 03.06.2014 (Az. 10 B 13.2426, juris) zurückgewiesen (vgl. auch das in einem Parallelverfahren ebenfalls als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlichte Urteil des BayVGH vom 03.06.2014, Az. 10 B 13.2083, juris). Zum Sachverhalt und den Entscheidungsgründen des BayVGH verweisen wir auf unsere dortigen Hinweise.

Zu den Entscheidungsgründen des BVerwG im Einzelnen:

1. Das BVerwG prüft eingangs anhand von nationalem Recht die streitigen Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 AufenthG, nämlich ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 i.V.m. § 2 Abs. 11 AufenthG) und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG).

a) Zu den erforderlichen Deutschkenntnissen stellt das Gericht fest, dass der Ausländer den Nachweis in der Regel dadurch erbringt, dass er einen Integrationskurs abschließt (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG), die Sprachkenntnisse aber auch auf andere Weise – etwa über einen entsprechenden Schulabschluss – belegt werden können (vgl. Nr. 9.2.1.7 AufenthG-VwV). Gleiches gilt für die Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung (Rn. 14). Nach den insoweit bindenden (vgl. § 137 Abs. 2 VwGO) tatsächlichen Feststellungen des BayVGH verfügt die Klägerin nicht über diese erforderlichen Kenntnisse.

b) Hiervon kann auch nicht gemäß § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 AufenthG ausnahmsweise abgesehen werden. Das BVerwG bestätigt die Auffassung des BayVGH, dass die während der Schwangerschaft der Klägerin aufgetretenen Komplikationen, die Betreuung von Kleinkindern und eine ungünstige Verkehrsverbindung zum Ort des Integrationskurses nicht die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG erfüllen (Rn. 17). Ebenso wenig sieht das BVerwG eine Härte im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG in der von der Klägerin geltend gemachten Betreuung ihrer beiden kleinen Kinder und der Notwendigkeit der Fahrt zum nächsten Ort des Integrationskurses mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Rn. 19).

2. Einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG verneinte das Gericht wegen fehlender ausreichender deutscher Sprachkenntnisse (Rn. 21).

3. Anschließend lehnt das BVerwG – in Übereinstimmung mit dem Berufungsgericht – einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 ab. Zwar hat die Klägerin diese assoziationsrechtliche Rechtsstellung durch ihre Eheschließung mit einem türkischen Staatsangehörigen, der eine Rechtsposition nach Art. 6 Abs. 1 ARB 1/80 inne hat, erworben. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ergibt sich hieraus ein implizites assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht. Hieraus lasse sich aber kein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis ableiten, da die mit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verbundene aufenthaltsrechtliche Verfestigung von anderen Voraussetzungen (vor

allem Integrationsvoraussetzungen) abhängt als das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht (Rn. 22).

4. Schließlich wendet sich das BVerwG der im Mittelpunkt des Rechtsstreits stehenden Rechtsfrage zu, ob die Klägerin auf Grund der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Erfüllung der in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 7 und 8 und § 28 Abs. 2 AufenthG genannten Voraussetzungen hat.

a) Nach Erläuterung der Voraussetzungen des Art. 13 ARB 1/80 stellt das Gericht – wie bereits auch der BayVGH in der Vorinstanz – fest, dass die Erteilungsvoraussetzungen für den nationalen unbefristeten Aufenthaltstitel seit dem Ausländergesetz 1965 verschärft wurden (Rn. 25 f.) und der Anwendbarkeit des Art. 13 ARB 1/80 nicht entgegensteht, dass die Klägerin bereits im Besitz einer Rechtsposition aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 ist (Rn. 27 f.).

b) Einigkeit zwischen BVerwG und BayVGH besteht auch noch insoweit, als beide zu dem Ergebnis gelangen, dass die nachträgliche Verschärfung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang der Klägerin bleibt und daher keine „neuen Beschränkungen“ der Zugangsbedingungen im Sinne des Art. 13 ARB 1/80 vorliegen (Rn. 29). In der Begründung (a.a.O.) zeigt sich indes ein auffälliger Unterschied, der im Urteil des BVerwG lediglich angedeutet wird:

(1) Das BVerwG leitet den – auch zeitlich – unbeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt bereits aus dem der Klägerin zustehenden assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrecht nach Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 ab, das über § 4 Abs. 5 AufenthG in das nationale Recht inkorporiert ist. Art. 13 ARB 1/80 gebiete – so das Gericht in grundsätzlicher Weise – keine auf einzelne (nationale) Aufenthaltstitel bezogene Betrachtungsweise, soweit nach nationalem Recht ein im Ergebnis unbeschränkter Arbeitsmarktzugang auf der Grundlage eines gesicherten Aufenthaltsrechts bestehe.

(2) Im Gegensatz hierzu ließ dies der BayVGH (dort Rn. 43) nicht ausreichen, da nach seiner Ansicht damit faktisch die Anwendbarkeit der Stillhalteklausele auf türkische Staatsangehörige, die bereits eine Rechtsposition aus Art. 6 oder Art. 7 ARB 1/80 erworben haben, leerlaufen würde. Er kam aber bei der Prüfung der konkreten nationalen Aufenthaltstitel (dort Rn. 45 f.) – wenn auch aus einer einzelfallbezogenen Betrachtungsweise – zum selben Schluss.

Dr. Riedl  
Oberlandesanwalt



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 1 C 21.14  
VGH 10 B 13.2426

Verkündet  
am 28. April 2015

...  
Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 28. April 2015  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlit  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig, Prof. Dr. Kraft  
und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Fricke und Dr. Rudolph

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 3. Juni 2014 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die 1984 geborene Klägerin türkischer Staatsangehörigkeit reiste 2005 im Rahmen des Familiennachzugs zu ihrem türkischen Ehemann in die Bundesrepublik Deutschland ein, der hier ordnungsgemäß als Arbeitnehmer beschäftigt ist. Ihr wurde erstmals im August 2005 eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 30 AufenthG erteilt. Zugleich wurde ihr eine Bestätigung ausgehändigt, wonach sie zur Teilnahme an einem Integrationskurs gemäß § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verpflichtet wurde. In der Zeit von Oktober bis Anfang Februar 2007 nahm die Klägerin am Basiskurs Abschnitt 1 teil. Wegen ihrer Schwangerschaft brach die Klägerin die Teilnahme an dem Integrationskurs vorzeitig ab. Im November 2007 kam ihr Sohn zur Welt. Auf Anfrage der Ausländerbehörde im November 2008 teilte der Ehegatte der Klägerin mit, dass die Klägerin noch stille und zwischen dem Wohnort und dem Kursort eine schlechte Verkehrsanbindung be-

stehe. Daraufhin wurde vereinbart, dass sich die Klägerin bis spätestens September/ Oktober 2009 wieder zum Integrationskurs anmeldet. Auf erneute Anfrage der Ausländerbehörde im Dezember 2009 teilte der Ehemann der Klägerin mit, die Klägerin lerne gerade für den Führerschein. Sobald sie diesen erworben habe und das Kind den Kindergarten besuche, werde sie sich zum Kurs anmelden.

- 2 Am 18. Februar 2010 erteilte die Ausländerbehörde des Beklagten der Klägerin eine Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG, die bis zum 17. Februar 2012 befristet war. Sie enthielt den Zusatz "Erwerbstätigkeit gestattet".
- 3 Am 24. Januar 2012 beantragte die Klägerin die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Zugleich legte sie ein ärztliches Attest vor, wonach sie wegen Schwangerschaftsbeschwerden aus medizinischen Gründen nicht an einem Integrationskurs teilnehmen könne. Seit Februar 2012 erhält die Klägerin fortlaufend Fiktionsbescheinigungen gemäß § 81 Abs. 4 AufenthG.
- 4 Mit Schreiben vom Februar 2012 machte die Klägerin geltend, dass aufgrund der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 die erhöhten Anforderungen, die durch § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG zum 1. Januar 2005 für eine Niederlassungserlaubnis eingeführt worden seien, für sie nicht gälten. Nach dem früheren Ausländergesetz hätten für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung Anforderungen, wie sie nunmehr in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG gestellt würden, nicht bestanden, so dass diese eine Verschlechterung darstellten. Erschwerend komme hinzu, dass wegen Komplikationen im Verlauf der erneuten Schwangerschaft ärztlicherseits ein Verbot der Teilnahme am Deutschkurs ausgesprochen worden sei.
- 5 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.



- 6 Mit Bescheid vom 12. November 2012 lehnte die Ausländerbehörde des Beklagten den Antrag auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ab, 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. Insbesondere sei ein Härtefall weder geltend gemacht worden noch ersichtlich. Die mit der Gesetzesnovellierung zum 1. Januar 2005 eingeführte Verpflichtung zum Nachweis von ausreichenden Deutschkenntnissen und Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland stelle keine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 ARB 1/80 und Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen EWG/Türkei dar, zumal es der Klägerin bereits aufgrund des erteilten Aufenthaltstitels erlaubt sei, jeder Erwerbstätigkeit nachzugehen.
- 7 Die hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 7. März 2013 abgewiesen.
- 8 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Klägerin durch Urteil vom 3. Juni 2014 zurückgewiesen. Der mit dem Hauptantrag geltend gemachte Anspruch ergebe sich weder aus § 9 Abs. 2 AufenthG und § 28 Abs. 2 AufenthG noch unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80. Ein Anspruch auf Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels für ein Daueraufenthaltsrecht ergebe sich auch nicht aus Art. 13 ARB 1/80. Die Hilfsanträge blieben ebenfalls erfolglos. Voraussetzung für einen Anspruch nach § 9 Abs. 2 AufenthG sei u.a., dass der Ausländer über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfüge. Den Nachweis hierfür erbringe der Ausländer im Regelfall, indem er einen Integrationskurs erfolgreich abschließe oder einen standardisierten Sprachtest ablege. Einen solchen Nachweis habe die Klägerin trotz ihrer Mitwirkungspflicht nicht erbracht. Von der Voraussetzung des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG sei auch nicht nach § 9 Abs. 2 Satz 3 und 4 AufenthG abzusehen. Die während der Schwangerschaft aufgetretenen Komplikationen, die Betreuung der kleinen Kinder und eine ungünstige Busverbindung zum Kursort stellten keine einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung vergleichbare Einschränkung im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG dar. Auch eine Härte im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG sei nicht gegeben. Die Klägerin

habe ferner keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 28 Abs. 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG, da sie die auch hierfür erforderlichen ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache nicht nachgewiesen habe. Ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ergebe sich ferner nicht unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80. Hieraus lasse sich kein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Vorliegen der in § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG genannten Erteilungsvoraussetzungen ableiten. Die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 rechtfertige ebenfalls nicht die Erteilung eines Aufenthaltstitels, der der Klägerin ein Daueraufenthaltsrecht zuerkenne. Zwar habe das Aufenthaltsgesetz in § 9 Abs. 2 Satz 1 die Erteilungsvoraussetzungen für den unbefristeten Aufenthaltstitel gegenüber der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 geltenden Rechtslage verschärft, da § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG gegenüber den Regelungen zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in den Ausländergesetzen von 1965 und 1990 höhere Anforderungen an die Sprachkompetenz stelle. Bei den hier entscheidungserheblichen zusätzlichen Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis handele es sich aber nicht um neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Anspruchsvoraussetzungen in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG blieben nämlich ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang der Klägerin, weil diese schon wegen der ihr zu erteilenden befristeten Aufenthaltserlaubnis unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt habe. Die Klägerin habe zudem einen Anspruch auf befristete Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG.

- 9 In ihrer Revision gegen dieses Urteil macht die Klägerin geltend: Der Verwaltungsgerichtshof gehe zu Unrecht davon aus, dass die Betreuung zweier minderjähriger Kinder, die Komplikationen während der Schwangerschaft und die schlechte Busverbindung zum Ort des Integrationskurses nicht mit den in § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG geregelten Einschränkungen vergleichbar sei bzw. keine Härte im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG darstelle. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs rechtfertige auch Art. 13 ARB 1/80 die Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union folge, dass jede Änderung, die dazu führe, dass

es schwieriger werde, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 ARB 1/80 sei. Eine rein beschäftigungsbezogene Betrachtungsweise, die ausschließlich darauf abstelle, ob mit dem unbefristeten Aufenthaltsstatus eine rechtliche Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs verbunden ist, sei hiernach ausgeschlossen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs werde durch die Verschärfung der Erteilungsvoraussetzungen eines unbefristeten Aufenthaltstitels auch direkt und unmittelbar der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Faktisch führe ein unbefristeter Aufenthaltsstatus dazu, dass der Ausländer auf dem Arbeitsmarkt für Arbeitgeber attraktiver sei, da mit seinem dauerhaften Verbleib im Bundesgebiet gerechnet werden könne.

- 10 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil. Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und schließt sich der Auffassung des Beklagten an.

## II

- 11 Die Revision der Klägerin hat keinen Erfolg. Das Berufungsgericht hat die Berufung der Klägerin gegen das erstinstanzliche Urteil im Ergebnis ohne Verstoß gegen Bundesrecht zurückgewiesen. Es hat im Einklang mit revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO) dahin erkannt, dass die Klägerin weder einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2 AufenthG (1.) und nach § 28 Abs. 2 AufenthG (2.) noch unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 (3.) hat. Es hat ferner zu Recht angenommen, dass sich aus der Anwendung der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 (i.V.m. §§ 7, 8 AuslG 1965) kein Anspruch auf Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts ergibt (4.). Der Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV bedurfte es nicht (5.).
- 12 Maßgebend für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist bei Verpflichtungsklagen auf Erteilung eines Aufenthaltstitels grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung in der Tatsacheninstanz.

Während des Revisionsverfahrens eingetretene Rechtsänderungen sind allerdings zu berücksichtigen, wenn das Berufungsgericht - entschiede es anstelle des Bundesverwaltungsgerichts - sie zu berücksichtigen hätte (stRspr, BVerwG, Urteil vom 14. Mai 2013 - 1 C 16.12 - BVerwGE 146, 271 Rn. 14). Der revisionsgerichtlichen Beurteilung zugrunde zu legen ist daher das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) und Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29. August 2013 (BGBl. I S. 3484).

- 13 1. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist u.a. Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, dass der Ausländer über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 AufenthG) sowie über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 AufenthG) verfügt.
- 14 1.1 Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache entsprechen nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 11 AufenthG dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Sie liegen vor, wenn sich der Ausländer im täglichen Leben einschließlich der üblichen Kontakte mit Behörden in seiner deutschen Umgebung sprachlich zurechtzufinden vermag und mit ihm ein seinem Alter und Bildungsstand entsprechendes Gespräch geführt werden kann (vgl. BT-Drs. 15/420 S. 72 und BT-Drs. 15/5470 S. 20). Dazu gehört auch, dass der Ausländer einen deutschsprachigen Text des alltäglichen Lebens lesen, verstehen und die wesentlichen Inhalte mündlich wiedergeben kann. Den Nachweis hierfür erbringt der Ausländer in der Regel, indem er einen Integrationskurs erfolgreich abschließt (§ 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Die erforderlichen Sprachkenntnisse können aber auch auf andere Weise - etwa über einen entsprechenden Schulabschluss - nachgewiesen werden (vgl. BT-Drs. 15/420 S. 72; Nr. 9.2.1.7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz <AufenthG-VwV>). Zudem ist gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8

AufenthG Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, dass der Ausländer über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verfügt. Die Grundkenntnisse können ebenso wie die erforderlichen Sprachkenntnisse durch die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs, aber auch auf andere Weise - etwa über einen entsprechenden Schulabschluss - nachgewiesen werden.

- 15 Nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen und insoweit bindenden (§ 137 Abs. 2 VwGO) tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts verfügt die Klägerin weder über ausreichende Deutschkenntnisse noch über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.
- 16 1.2 Die Klägerin erfüllt auch nicht die Voraussetzungen, unter denen - nach § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 AufenthG - ausnahmsweise von den Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG abgesehen werden kann.
- 17 1.2.1 Das Berufungsgericht geht zutreffend davon aus, dass die während der Schwangerschaft der Klägerin aufgetretenen Komplikationen, die Betreuung von Kleinkindern und eine ungünstige Verkehrsanbindung zum Ort des Integrationskurses nicht die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG erfüllen. Dieser Vorschrift liegt der Gedanke zugrunde, dass auch behinderten oder kranken Ausländern eine Aufenthaltsverfestigung möglich sein muss (Gesetzesbegründung vom 7. Februar 2003, BT-Drs. 15/420 S. 72). Eine Krankheit oder Behinderung in diesem Sinne, die den Erwerb der erforderlichen Kenntnisse (nahezu) dauerhaft unmöglich macht, liegt hier nicht vor.
- 18 1.2.2 Die Klägerin erfüllt auch nicht die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG, wonach zur Vermeidung einer Härte von den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG abgesehen werden kann. Der Gesetzgeber hat hier an Fälle gedacht, in denen die Betroffenen z.B. trotz verstärkter Bemühungen die Anforderungen unverschuldet nicht erfüllen können. Er geht davon aus, dass es insoweit (auch bei strikter Zuwanderungssteuerung im Bereich der wirtschaftlichen Migration) immer Einzelfälle - z.B. im Rahmen der

Familienzusammenführung - geben werde, in denen die Betroffenen bei aller Anstrengung - und selbst bei Berücksichtigung von Alter und Bildungsstand - die geforderten Kenntnisse nicht in hinreichendem Maße erwerben können (Gesetzesbegründung vom 7. Februar 2003, BT-Drs. 15/420 S. 72 f.). Dies sei z.B. bei "bildungsfernen" Menschen der Fall, die in einer anderen Schriftsprache sozialisiert worden seien. Eine Härte im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG kann ferner auch dann vorliegen, wenn eine körperliche, geistige oder seelische Erkrankung oder Behinderung die Erfüllung der Voraussetzungen zwar nicht unmöglich macht, aber dauerhaft erschwert, wenn der Ausländer bei der Einreise bereits über 50 Jahre alt war oder wegen der Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen der Besuch eines Integrationskurses auf Dauer unmöglich oder unzumutbar war (vgl. Nr. 9.2.2. AufenthG-VwV).

- 19 Das Berufungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die von der Klägerin geltend gemachte Betreuung ihrer beiden kleinen Kinder (2 und 7 Jahre alt) und die Notwendigkeit der Fahrt zum nächsten Ort des Integrationskurses mit öffentlichen Verkehrsmitteln keine Härte im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 4 AufenthG begründen. Die Erziehung eigener Kinder und auch die Sorge für Kinder im Vorschulalter stellen für sich genommen keine Umstände dar, die die Erfüllung der Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG wesentlich erschweren. Gleiches gilt auch für den Fall einer ungünstigen Verkehrsanbindung zum nächsten Kursort. Zum einen lässt sich dem Vorbringen der Klägerin bereits nicht entnehmen, dass die Busverbindung zum Kursort derart ungünstig ist, dass die Teilnahme am Integrationskurs hier wesentlich erschwert wäre. Zum anderen kann eine ungünstige Verkehrsanbindung bereits deshalb nicht dazu führen, von den Erfordernissen des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG abzusehen, weil der Ausländer zum Nachweis der erforderlichen Sprachkenntnisse auch ein Sprachdiplom vorlegen kann, das der Bescheinigung über die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs entspricht. Hierauf ist die Klägerin durch die Ausländerbehörde des Beklagten auch hingewiesen worden.
- 20 Ein Ausnahmegrund nach § 9 Abs. 2 Satz 5 AufenthG liegt schon deshalb nicht vor, weil die Klägerin einen Anspruch auf Kursteilnahme hat.

- 21 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. In dem für die Beurteilung der Begründetheit der Verpflichtungsklage maßgeblichen Zeitpunkt verfügte die Klägerin nach den insoweit bindenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts bereits nicht über die (auch nach § 28 Abs. 2 Satz 1 AufenthG) erforderlichen ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts hat die Klägerin auch die nach § 28 Abs. 2 AufenthG a.F. erforderlichen einfachen Kenntnisse der deutschen Schriftsprache nicht nachgewiesen, so dass sich die Frage einer Verlagerung des maßgeblichen Zeitpunktes aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. März 2010 - 1 C 6.09 - BVerwGE 136, 211 Rn. 24 f.) bereits im Ansatz nicht stellt.
- 22 3. Ferner ergibt sich ein Anspruch der Klägerin auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Vorliegen der in § 9 Abs. 2 Satz 1 und § 28 Abs. 2 AufenthG genannten Erteilungsvoraussetzungen nicht unmittelbar aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80. Die Klägerin hat durch die Eheschließung mit einem türkischen Staatsangehörigen, der eine Rechtsposition aus Art. 6 Abs. 1 ARB 1/80 innehat, eine Rechtsstellung nach Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 erworben. Zwar folgt aus dieser Rechtsstellung auch ein Aufenthaltsrecht, da das von der Vorschrift eingeräumte Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt ohne ein korrespondierendes Aufenthaltsrecht nicht ausgeübt werden könnte (EuGH, Urteil vom 29. März 2012 - C-7/10 und C-9/10 [ECLI:EU:C:2012:180], Kahveci und Inan - Rn. 28). Aus diesem Grund können Assoziationsberechtigte die Ausstellung einer (deklaratorischen) Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG beanspruchen. Dieses implizite Aufenthaltsrecht ändert jedoch nichts daran, dass das Assoziationsrecht und das mitgliedstaatliche Aufenthaltsrecht getrennte Rechtskreise darstellen, die teilweise unterschiedliche Ziele verfolgen: Während das Assoziationsabkommen ausschließlich wirtschaftlichen Zwecken dient und sich deshalb auf die schrittweise Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt (EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2011 - C-371/08 [ECLI:EU:C:2011:809], Ziebell - Rn. 72), verfolgt das innerstaatliche Aufenthaltsrecht weiter gefasste Ziele, insbesondere die Steuerung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und

Integrationsfähigkeit (§ 1 Abs. 1 AufenthG). Die Niederlassungserlaubnis ist als rechtliche Bestätigung einer erfolgreichen Integration konstruiert und gewährt denjenigen Ausländern ein Daueraufenthaltsrecht, die aufgrund der Dauer ihres Aufenthalts und ihrer persönlichen Lebensumstände in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert sind (BT-Drs. 15/420 S. 72, vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 2012 - 1 C 6.11 - BVerwGE 143, 150 Rn. 17). Dem Aufenthaltsgesetz ist das gleichzeitige Bestehen verschiedener - in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen unterschiedlich ausgestalteter - Rechtsstellungen eines Ausländers auch nicht fremd, wie die Regelung des § 4 Abs. 5 AufenthG zeigt. Dieser Vorschrift ist zu entnehmen, dass das Bestehen eines assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts der konstitutiven Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels nicht entgegensteht (BVerwG, Urteil vom 19. März 2013 - 1 C 12.12 - BVerwGE 146, 117 Rn. 20). Die mit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verbundene aufenthaltsrechtliche Verfestigung hängt indes von anderen Voraussetzungen ab als das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht, so dass sich aus den assoziationsrechtlichen Vorschriften der Art. 6 und 7 ARB 1/80 kein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis ableiten lässt.

- 23 4. Die Klägerin hat schließlich auch aufgrund der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 keinen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ohne Erfüllung der in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 und § 28 Abs. 2 AufenthG genannten Voraussetzungen.
- 24 4.1 Art. 13 ARB 1/80 enthält ein Verschlechterungsverbot. Danach dürfen die Mitgliedstaaten keine neuen innerstaatlichen Maßnahmen einführen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen oder einen Familienangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung in dem Mitgliedstaat gelten (EuGH, Urteil vom 17. September 2009 - C-242/06 [ECLI:EU:C:2009:554], Sahin - Rn. 63). Maßgeblich für diesen Vergleich ist die am 1. Dezember 1980 geltende Rechtslage (Art. 16 ARB 1/80; EuGH, Urteil vom 9. Dezember 2010 - C-300/09 und C-301/09 [ECLI:EU:C:2010:756], Toprak und Oguz - Rn. 62). Darüber hinaus erfasst die Stillhalteklausele auch die



nachträgliche Verschärfung einer nach diesem Stichtag in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführten Bestimmung, die eine Erleichterung der damals geltenden Bestimmungen vorsah, auch wenn diese Verschärfung nicht die Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis im Vergleich zu den bei Inkrafttreten geltenden Bedingungen verschlechterte (EuGH, Urteil vom 9. Dezember 2010 - C-300/09 und C-301/09 - Rn. 50 f.). Dies bedeutet, dass für den Vergleich der Rechtslage auf die jeweils günstigste Regelung abzustellen ist, die seit dem Inkrafttreten der Stillhalteklausele eingeführt wurde (BVerwG, Urteil vom 6. November 2014 - 1 C 4.14 - NVwZ 2015, 373).

- 25 4.2 Im Vergleich zu den im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 geltenden Regelungen zur Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (§ 7 Abs. 2 AuslG 1965) bzw. Aufenthaltsberechtigung (§ 8 AuslG 1965) stellen § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 und § 28 Abs. 2 AufenthG höhere Anforderungen an die Erteilung eines Daueraufenthaltstitels, da die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraussetzt, die gemäß § 2 Abs. 11 AufenthG dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechen müssen. Für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung nach den am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmungen reichte es dagegen aus, dass sich der Ausländer auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständlich machen konnte (vgl. Nr. 4 (1) b) zu § 7 AuslG und Nr. 4 a) zu § 8 AuslG der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes <AuslVwV> vom 7. Juli 1967 <GMBI. S. 231>, zuletzt geändert durch AuslVwV vom 7. Juli 1978 <GMBI. S. 368>).
- 26 Der Vergleich der Rechtslage nach dem Ausländergesetz 1965 und den heute geltenden Bestimmungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ergibt, dass die Erteilungsvoraussetzungen für den (nationalen) unbefristeten Aufenthaltstitel verschärft wurden. Dies wirkt sich auch zulasten der Klägerin aus, da sie sich nach den insoweit bindenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständlich machen kann und insoweit die Erteilungsvoraussetzungen nach alter Rechtslage erfüllt.

- 27 4.3 Der Anwendbarkeit der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 steht auch nicht bereits entgegen, dass die Klägerin im Besitz einer Rechtsposition aus Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 ist.
- 28 Die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 steht neben den unmittelbar anwendbaren Rechten der Art. 6 und 7 ARB 1/80, die türkischen Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen im Unionsrecht wurzelnde Beschäftigungs- und Aufenthaltsrechte vermitteln, und erfasst demnach nicht lediglich denjenigen Personenkreis, der noch keine Rechte in Bezug auf Aufenthalt und Beschäftigung hat. Dies folgt aus der mit der Stillhalteklausele verfolgten Zielsetzung, günstige Bedingungen für die schrittweise Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu schaffen, indem den innerstaatlichen Stellen verboten wird, neue Hindernisse für die Ausübung dieser Freiheit einzuführen (EuGH, Urteil vom 9. Dezember 2010 - C-300/09 und C-301/09 - Rn. 53 f.), sowie ihrer Funktion, allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen zu verbieten, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ARB 1/80 galten (EuGH, Urteil vom 17. September 2009 - C-242/06 - Rn. 63). Der Gerichtshof der Europäischen Union interpretiert die Stillhalteklausele nicht dahingehend, dass nur arbeits- und gewerberechtliche Regelungen dem Verschlechterungsverbot unterfallen, sondern auch die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Regeln über die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln, Erteilungsverfahren und Gebühren. Solche Regelungen können auch diejenigen türkischen Staatsangehörigen, die bereits eine Rechtsposition aus Art. 6 oder 7 ARB 1/80 haben, betreffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. März 2013 - 1 C 12.12 - BVerwGE 146, 117 Rn. 30).
- 29 4.4 Der Anwendbarkeit der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 steht indes entgegen, dass die nachträgliche Verschärfung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang der Klägerin bleibt. Es liegen keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt im Sinne des Art. 13 ARB 1/80

vor. Denn die Klägerin hat auch ohne die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 Abs. 2, § 28 Abs. 2 AufenthG aufgrund ihres assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts nach Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80, das in einer mindestens auf fünf Jahre befristeten deklaratorischen Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 5 AufenthG dokumentiert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 2012 - 1 C 6.11 - BVerwGE 143, 150 Rn. 27), einen auch zeitlich unbeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Das assoziationsrechtliche Daueraufenthaltsrecht wird durch die Rechtsvorschrift des § 4 Abs. 5 AufenthG in das nationale Recht inkorporiert, so dass jedenfalls für den durch diese Regelung erfassten Personenkreis nicht nur nach Unionsrecht, sondern auch nach dem im Bundesgebiet anzuwendenden nationalen Recht keine Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs gegeben ist. Art. 13 ARB 1/80 gebietet keine auf einzelne (nationale) Aufenthaltstitel bezogene Betrachtung, soweit nach nationalem Recht ein im Ergebnis unbeschränkter Arbeitsmarktzugang auf der Grundlage eines gesicherten Aufenthaltsrechts besteht.

- 30 5. Einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis kann die Klägerin auch nicht aus Art. 41 Abs. 1 Zusatzprotokoll zum Assoziationsabkommen EWG/Türkei -ZP- herleiten. Denn ungeachtet der Tatsache, dass sie bisher nicht vorgetragen hat, eine selbstständige Erwerbstätigkeit anzustreben, wird diese durch die Versagung einer Niederlassungserlaubnis nicht erschwert. Auch zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit hat die Klägerin nämlich bereits aufgrund ihrer Rechtsstellung nach Art. 7 Abs. 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 einen unbeschränkten Zugang.
- 31 6. Der Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV bedurfte es nicht. Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin hat die Vorlage zweier Fragen an den Gerichtshof angeregt.
- 32 Die Voraussetzungen für die Einholung einer Vorabentscheidung zu diesen Fragen liegen jedoch nicht vor, weil sie nicht entscheidungserheblich sind. Wie oben bereits ausgeführt (Rn. 29), kann sich die Klägerin deswegen nicht mit Erfolg auf die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 berufen, weil sie bereits aufgrund ihres nach § 4 Abs. 5 AufenthG in das nationale Recht inkorporierten

assoziationsrechtlichen Daueraufenthaltsrechts nach Art. 7 Satz 1 Spiegelstrich 2 ARB 1/80 einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Auf die Frage, ob die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 auch im Falle von Erschwernissen für die Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels, der ein Recht auf Daueraufenthalt gewährt, gilt, kommt es mithin nicht mehr an.

33 7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Berlit

Prof. Dr. Dörig

Prof. Dr. Kraft

Fricke

Dr. Rudolph

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Berlit

Prof. Dr. Dörig

Dr. Rudolph