



Ausarbeitung

**Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Stillhalteklauseel im
Assoziationsrecht der EU mit der Türkei**

Birgit Schröder

Anwendungsbereiche und Auswirkungen der Stillhalteklausele im Assoziationsrecht der EU mit der Türkei

Verfasser/in: Regierungsdirektorin Dr. Birgit Schröder, Daniel Höhmann
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 - 188/11
Abschluss der Arbeit: 21. Juni 2011
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: +49-30-227-32325

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund	4
2.	Persönlicher Schutzbereich der Stillhalteklause	5
3.	Anwendungsbereiche der Stillhalteklause	7
3.1.	Aufenthaltsrecht und Visumpflicht für türkische Staatsangehörige	7
3.1.1.	Aufenthaltsrecht für türkische Arbeitnehmer	7
3.1.2.	Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	10
3.2.	Arbeitserlaubnisrecht	12
3.3.	Einführung bzw. Erhöhung einer Gebühr für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis	12
3.4.	Familien- und Ehegattennachzug	13
3.5.	Mindestehebestandszeit	14
3.6.	Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen	15
3.7.	Aufenthaltsbeendigung	15
4.	Auslegung des Terminus „neue Beschränkungen“ in der Rechtsprechung des EuGH	16
5.	Umsetzung der Stillhalteklauseln auf nationaler Ebene	17

1. Hintergrund

Ein **Assoziierungsabkommen** ist die umfassendste und intensivste Form einer Zusammenarbeit der Europäischen Union (EU) mit Drittstaaten. Ziel ist es, eine bevorzugte Wirtschaftsbeziehung mit dem Drittland aufzubauen sowie politische, ökonomische und soziale Transformationsprozesse zu fördern.

Am 12. September 1963 schloss die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit der Türkei ein solches Assoziierungsabkommen.¹ Die Ziele des Abkommens sind die Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, unter anderem durch die schrittweise Errichtung einer Zollunion, und letztlich der Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft. Zur Verwirklichung dieser Vorgaben wurde ein **Assoziationsrat** geschaffen, der die Vertragsparteien vor allem dazu verpflichtet, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen.² Am 23. November 1970 verabschiedeten die Vertragsparteien ein **Zusatzprotokoll**, indem die Einzelheiten und der Zeitplan für die Verwirklichung der Übergangsphase festgeschrieben wurden.³ Auf dieser Grundlage wurde am 20. Dezember 1976 der **Beschluss Nr. 2/76 (ARB 2/76)**⁴ vom Assoziationsrat beschlossen. Dieser regelt insbesondere den Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten der heutigen EU. Dieser Beschluss wurde jedoch in nahezu allen Bereichen abgelöst durch den **Beschluss Nr. 1/80 (ARB 1/80)**⁵, der die Bestimmungen des ARB 2/76 weitgehend übernommen und für türkische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige günstigere Bedingungen geschaffen hat.

Von besonderer Bedeutung sind die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls und in Art. 13 ARB 1/80 enthaltenen **Stillhalteklauseeln**:

Art 41 Abs. 1 ZusProt.: „Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen.“

Art 13 ARB 1/80: „Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei dürfen 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.“⁶

-
- 1 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12. September 1963 (BGBl. II 1964 S. 510).
 - 2 Oberhäuser, Thomas, in Hofmann, Rainer/Hoffmann, Holger, Handkommentar Ausländerrecht, 2008, Vorbemerkungen zum ARB 1/80, Fn. 1.
 - 3 Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei für die Übergangsphase der Assoziation vom 23. November 1970 (BGBl. 1972 II S. 385).
 - 4 Beschluss des Assoziationsrates EWG/Türkei Nr. 2/76 über die Durchführung des Artikels 12 des Abkommens von Ankara vom 20.12.1976.
 - 5 Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation.
 - 6 Art. 13 ARB 1/80 ersetzt die gleichlautende Bestimmung des ARB 2/76 (vgl. InfAuslR 2001, 507).

Die Stillhalteklauseln konservieren somit den Rechtszustand, der zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags gültig war. Dabei gilt das **Günstigkeitsprinzip**: Veränderungen der Rechtslage zugunsten eines Betroffenen sind möglich und können eingefordert werden. Hingegen kann der Betroffene bei für ihn nachteiligen Veränderungen sich auf die für ihn günstigere Rechtslage zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Stillhalteklausele berufen. Nicht erfasst werden Beschränkungen, die eine Vertragspartei bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausele erlassen hatte; deren Beibehaltung, auch in veränderter Form, ist daher grundsätzlich unschädlich.⁷

Im Folgenden wird zunächst dargelegt, welcher Personenkreis sich auf die Stillhalteklausele berufen kann. Ferner werden die Bereiche herausgearbeitet, die in den Wirkungsbereich der Stillhalteklausele fallen sowie die Auslegung und Deutung der Stillhalteklausele in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) dargestellt.

2. Persönlicher Schutzbereich der Stillhalteklausele

Art. 13 ARB 1/80 (bzw. Art. 7 ARB 2/76) schützt **türkische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige**. Voraussetzung für die Eröffnung des persönlichen Schutzbereiches ist jedoch, dass sich der türkische Arbeitnehmer **ordnungsgemäß** im Mitgliedstaat aufhält und eine hinreichend lange **Aufenthaltsdauer** vorweisen kann.⁸ Das Merkmal ordnungsgemäß bedeutet, dass der türkische Arbeitnehmer alle Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaates auf dem Gebiet der Einreise, des Aufenthalts und gegebenenfalls der Beschäftigung beachtet haben muss, so dass er sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet dieses Staates befindet.⁹ Weder aus einem illegalen Aufenthalt noch aus einer unrechtmäßigen Beschäftigung können daher rechtliche Vorteile abgeleitet werden.¹⁰ Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Einreise und Aufenthalt gelten die am 1. Dezember 1976 wirksamen oder spätere, für den Arbeitnehmer günstigere Vorschriften. Arbeitnehmer ist jeder, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt. Hierbei bleiben solche Tätigkeiten außer Betracht, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Wesentliches Merkmal ist hierbei, dass der Arbeitnehmer während einer bestimmten Zeit für den Arbeitgeber nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er im Gegenzug eine Vergütung erhält.¹¹ Die Klausel dient allerdings nicht dem Schutz von Arbeitneh-

7 EuGH, Urteil vom 19.02.2009, C 228/06-Soysal; vgl. auch Dienelt, Klaus, Auswirkungen der Soysal-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes auf das Visumverfahren türkischer Staatsangehöriger, ZAR 2009, 182 (182 f.).

8 Alexey, Hans, in Hofmann, Rainer/Hoffmann, Holger, Handkommentar Ausländerrecht, 2008, AufenthG §53, Rn. 27 f.

9 EuGH, Urteil vom 17.09.2009, C-242-Sahin, Slg. 2009, I-8465, Rn. 53.

10 Dienelt, Klaus, Online-Kommentar ARB 1/80, verfügbar unter http://www.migrationsrecht.net/component/option.com_joomlaw/Itemid,232/commentid,65/layout,comment/paragraphid,252/task.comments.display/ [Stand: 14.01.2011]

11 Hailbronner, Kai, Kommentar Ausländerrecht, Loseblattsammlung, 2010, ARB 1/80 Art. 6, Rn. 26.

mern mit nur vorübergehendem Gebietskontakt.¹² **Der Arbeitnehmer muss jedoch noch nicht in den Arbeitsmarkt integriert sein** bzw. einer regelmäßigen Beschäftigung nachgehen, um sich auf die Stillhalteklausele berufen zu können. Ansonsten würde die Stillhalteklausele keine Wirkung entfalten, da ein bereits Erwerbstätiger keines Schutzes für den Zugang zum Arbeitsmarkt bedarf.¹³ Die Ausübung einer Beschäftigung muss allerdings zumindest beabsichtigt sein.¹⁴

Hinsichtlich der Rechtsstellung von Arbeitnehmern ist zu beachten, dass diese bereits vor dem Inkrafttreten des Art. 13 ARB 1/80 durch Art. 7 ARB 2/76 begünstigt waren. Der Wortlaut der Vorgängervorschrift war weitgehend identisch mit dem Art. 13 ARB 1/80. Die Bestimmung enthielt eine Stillhalteklausele, deren Wortlaut sich nur dadurch von Art. 13 ARB 1/80 unterscheidet, dass sie ausschließlich Arbeitnehmer und nicht auch ihre Familienangehörigen begünstigte. Auch wenn der ARB 2/76 mit dem Inkrafttreten des ARB 1/80 nach Art. 11 ARB 2/76 aufgehoben worden ist und daher unmittelbar nicht mehr Anknüpfungspunkt für Rechte türkischer Arbeitnehmer sein kann, stellt sich die Frage, ob Art. 13 ARB 1/80 intertemporal auf den Zeitraum des Inkrafttretens des ursprünglichen Art. 7 ARB 2/76 zurückwirkt. Dies hätte zur Folge, dass alle seither eingetretenen aufenthalts- und arbeitsmarktrechtlichen Beschränkungen auf türkische Arbeitnehmer nicht erst seit dem 1. Dezember 1980, sondern bereits seit dem 1. Dezember 1976, d. h. dem Inkrafttreten des ARB 2/76, unanwendbar sind.

Nach Auffassung des EuGH ist der ARB 2/76 zwar grundsätzlich unanwendbar, da der ARB 1/80 für die türkischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen günstigere Regelungen enthält.¹⁵ Dieser **Vorrang des ARB 1/80 vermag aber nicht für die Stillhalteklausele des Art 7 ARB 2/76 zu gelten**, denn andernfalls würde der Rechtsstatus der Arbeitnehmer in zeitlicher Hinsicht verschlechtert, weil alle negativen aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Veränderungen bis zum Inkrafttreten des ARB 1/80 am 1. Dezember 1980 wirksam geworden wären. Ein dahin gehender Wille des Assoziationsrates kann dem ARB 1/80 nicht entnommen werden; vielmehr sollte auch die Rechtsstellung der Arbeitnehmer verbessert werden. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob der Assoziationsrat die Kompetenz zur Rücknahme von gewährten aufenthaltsrechtlichen Vergünstigungen hat.¹⁶

12 Gutmann, Rolf, Standstill als neue Form der Bewegung in der Assoziation EWG-Türkei, ZAR 2008, 5 (9)

13 EuGH, Urteil vom 09.12.2010, C-300/09 und C-301/09–Toprak und Oguz, Rn. 45.

14 Oberhäuser (Fn. 2), ARB 1/80 Art. 13, Rn. 4.

15 EuGH, Urteil vom 06.06.1995, C-434/93–Bozkurt, InfAuslR 1995, 261 (263).

16 Dienelt, (Fn. 10), verfügbar unter http://www.migrationsrecht.net/component/option.com_joomlaw/Itemid.232/commentid.64/layout.comment/paragraphid.252/task.comments.display/#Unterschiedliche%20Stillhalteklauseleln [Stand: 14.01.2011]

Die Bestimmung des Begriffs des Familienangehörigen richtet sich nach dem Gemeinschaftsrecht (Art. 2 Nr. 2 RL 2003/38/EG). Somit gelten als Familienangehörige des türkischen Arbeitnehmers:

- der Ehegatte
- der Lebenspartner, mit dem der Unionsbürger auf der Grundlage der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist, sofern nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Partnerschaft der Ehe gleich gestellt ist
- Verwandte – auch des Ehegatten – in absteigender Linie, die unter 21 Jahre sind oder denen Unterhalt gewährt wird, beispielsweise Kinder, Adoptivkinder, Enkelkinder und Stiefkinder sowie
- Verwandte – auch des Ehegatten – in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.¹⁷

Für Familienangehörige des (potentiellen) türkischen Arbeitnehmers gilt der am 1. Dezember 1980 bestehende oder ein späterer, günstigerer Rechtszustand, auch wenn die Begünstigten zu diesem Zeitpunkt ihren Aufenthaltsort noch nicht im Gebiet des Mitgliedstaates hatten oder noch gar nicht geboren waren.¹⁸ Es kann weiterhin nicht davon ausgegangen werden, dass die Standstill-Klausel nur zur Anwendung gelangt, wenn der Familienangehörige selbst auch ordnungsgemäß beschäftigt ist.¹⁹

Die Regelung des **Art. 41 Abs.1 ZusProt** betrifft türkische Staatsangehörige, die eine **selbstständige Tätigkeit** ausüben sowie türkische **Dienstleistungserbringer und -empfänger**.²⁰ Als selbstständige Erwerbstätigkeit ist jede Art der wirtschaftlichen, entgeltlichen Tätigkeit zu verstehen, die in eigener Verantwortung und weisungsfrei ausgeübt wird.²¹ Voraussetzung ist jedoch ebenfalls ein ordnungsgemäßer Aufenthalt im Mitgliedstaat.

3. Anwendungsbereiche der Stillhalteklausele

3.1. Aufenthaltsrecht und Visumpflicht für türkische Staatsangehörige

3.1.1. Aufenthaltsrecht für türkische Arbeitnehmer

Aus dem Assoziationsrecht der Türkei mit der EU ergibt sich ein **implizites Aufenthaltsrecht** für türkische Staatsangehörige in den Mitgliedstaaten der EU. Im **Fall Sevince**²² hat der EuGH zwar betont, dass die Bestimmungen lediglich die beschäftigungsrechtliche, nicht aber die aufenthalts-

17 Oberhäuser (Fn. 2), ARB 1/80 Art. 13, Rn. 2 f.

18 Oberhäuser (Fn. 2), ARB 1/80 Art. 13, Rn. 6.

19 EuGH, Urteil vom 21.10.2003, C-317/01-Abatay.

20 Oberhäuser (Fn. 2), ARB 1/80 Art. 6, Rn. 1.

21 Oberhäuser (Fn. 2), ZusProt Art 41, Rn. 4.

22 EuGH, Urteil vom 20.09.1990, C-192/89-Sevince, Slg. 1990, I-3497, Rn. 9.

rechtliche Stellung von türkischen Arbeitnehmern regeln. Gleichzeitig hat das Gericht jedoch festgestellt, dass eine enge Verknüpfung von Beschäftigungs- und Aufenthaltsrecht vorliegt. Da den türkischen Arbeitnehmern der Zugang zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten gewährt wird, muss ihnen gleichzeitig auch ein Aufenthaltsrecht in dem jeweiligen Land zugestanden werden, da anderenfalls das Arbeitserlaubnisrecht völlig wirkungslos bleiben würde. Diese assoziationsrechtliche Konstruktion eines impliziten Aufenthaltsrecht ist mittlerweile in mehreren Urteilen des EuGH bestätigt worden (z. B. Rs. Kus vom 16.12.1992).²³ Angesichts dieser Spruchpraxis ergibt sich, dass sich der **Wirkungsbereich der Stillhalteklauseln ebenfalls auf den Aufenthaltsstatus assoziationsrechtlich begünstigter türkischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehöriger erstreckt** und daher Verschärfungen bzw. Beschränkungen von aufenthaltsrechtlichen Vorschriften nicht zulässig sind, soweit diese Maßnahmen zur Beeinträchtigung des Arbeitsmarktzugangs führen oder der Aufenthalt eines türkischen Staatsangehörigen im Bundesgebiet beendet werden soll.

Somit fallen auch alle Regelungen, die die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels erschweren unter den Wirkungsbereich der Stillhalteklauseln. Die Stillhalteklausele führt demnach in verfahrensrechtlicher Hinsicht zur Rechtmäßigkeit des Aufenthalts auch nach verspätet gestelltem Aufenthaltserlaubnisantrag, da nach § 21 Abs. 3 S. 1 AuslG 1965²⁴ – welches auf Grund der Stillhalteklausele herangezogen werden muss – der Aufenthalt bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde als erlaubt galt. Ein vorläufiger Rechtsschutz gegen die Ablehnung der Erteilung bzw. Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis bestimmt sich demnach nach § 80 Abs. 5 VwGO.²⁵ Dies hat eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme und eine Interessenabwägung durch das Verwaltungsgericht zur Folge.²⁶

Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch verlangen, dass die vom Assoziationsrecht begünstigten türkischen Arbeitnehmer einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen und diesen rechtzeitig verlängern. Eine entsprechende Sanktion bei einem Verstoß gegen diese Regelung darf jedoch nicht unverhältnismäßig sein und insbesondere nicht dazu führen, dass das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht beeinträchtigt wird.²⁷

Die Bedingungen zur **Aufenthaltsverfestigung** unterliegen ebenfalls der Stillhalteklausele.²⁸

Umstritten ist jedoch, ob die nationalen Regelungen für die **erstmalige Einreise** türkischer Arbeitnehmer in den Mitgliedsstaat von der Stillhalteklausele erfasst werden. In seiner bisherigen Rechtsprechung hat der EuGH immer wieder herausgestellt, dass die Befugnis der einzelnen EU-

23 Hailbronner (Fn. 11), AuslR, Assoziation EWG-Türkei, Rn. 4 ff.

24 Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet vom 28.04.1965, BGBl. 1965 I, S. 353.

25 Verwaltungsgerichtsordnung vom 19.03.1991, BGBl. I 1991, S. 686.

26 Oberhäuser (Fn. 2), ARB 1/80 Art. 13, Rn. 9.

27 Huber, Bertold, in: Huber, Bertold, Kommentar Aufenthaltsgesetz, 2010, ARB 1/80 Art. 6, Rn. 5.

28 Gutmann, Rolf, in: Fritz, Roland/Vormeier, Jürgen, Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz, 2004, IX-1 Art. 13, Rn. 58 ff.

Mitgliedstaaten unberührt bleibt, Vorschriften sowohl über die Einreise türkischer Staatsangehöriger in ihr Hoheitsgebiet als auch über die Voraussetzungen für deren erste Beschäftigung zu erlassen.²⁹ Begründet wird diese Ansicht damit, dass die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 ihrem Wortlaut nach nur auf türkische Staatsangehörige anwendbar ist, die sich bereits ordnungsgemäß in einem Mitgliedstaat aufhalten und die Bedingungen der Erstzulassung zum Staatsgebiet erfüllt haben.³⁰ Daher steht es auch der Stillhalteklausele nicht entgegen, dass von nationaler Seite restriktivere Regelungen für den erstmaligen Zutritt zum Staatsgebiet zum Zwecke der Arbeitsaufnahme eingeführt werden.³¹ In seiner Rechtsprechung im **Urteil Sahin**³² ist der EuGH seiner bisherigen Spruchpraxis jedoch nicht gefolgt und hat den Wirkungsbereich der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 ausgeweitet. Der EuGH führte aus:

„(63) Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung verbietet die in Art. 13 enthaltene Stillhalteklausele allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 in dem betreffenden Mitgliedstaat galten (...).

(64) Der Gerichtshof hat demgemäß insbesondere festgestellt, dass Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls von dem Zeitpunkt an, zu dem der Rechtsakt, dessen Bestandteil diese Bestimmung ist, in dem Aufnahmemitgliedstaat in Kraft getreten ist, neuen Beschränkungen der Ausübung der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit einschließlich solchen entgegensteht, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet des fraglichen Mitgliedstaats betreffen, die dort von diesen wirtschaftlichen Freiheiten Gebrauch machen wollen (...).

(65) Da der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und diejenige in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls gleichartig sind und dass die beiden Klauseln dasselbe Ziel verfolgen (...), muss die in der vorstehenden Randnummer wiedergegebene Auslegung ebenso in Bezug auf die Stillhalteverpflichtung gelten, die die Grundlage von Art. 13 im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit bildet.“³³

Daher scheint wohl nun eindeutig geklärt, dass auch **die Regelungen für die erstmalige Einreise türkischer Staatsangehöriger in einen EU-Mitgliedstaat unter den Wirkungsbereich der Standstillklausel nach Art. 13 ARB 1/80 fallen**. Die Einführung restriktiverer Regelungen für den

29 Vgl. EuGH, Urteil vom 10.02.2000, C 340/97-Nazli.

30 Farahat, Anuscheh, Von der Stillhaltepflicht zur „zeitlichen Meistbegünstigung“ im Assoziationsrecht mit der Türkei, NVwZ 2011, 343 (344).

31 Huber (Fn. 27), AufenthG, ARB 1/80 Art. 6, Rn. 6 f.

32 EuGH, Urteil vom 17.09.2009, C-242/06, NVwZ 2009, 1551 (1551 ff.).

33 Ebd., Rn. 63 ff.

erstmaligen Zuzug in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates sind somit nicht mit dem Assoziationsrecht vereinbar.³⁴

3.1.2. Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Die maßgebliche Stillhalteklausele für die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit ist in **Art. 41 ZusProt** festgeschrieben. Die Stillhalteklausele selbst räumt jedoch keine Aufenthaltsrechte ein, sondern konserviert nur den Rechtszustand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens am 1. Januar 1973 bzw. später eingeführte Vergünstigungen (Meistbegünstigungsklausele). Nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtsache **Tum und Dari**³⁵ umfasst Art. 41 ZusProt sowohl die **Modalitäten des Zugangs zum Mitgliedstaat, als auch die Bedingungen zur Rechtmäßigkeit des Aufenthalts**. Insbesondere werden also auch alle Regelungen bezüglich einer **Visumspflicht** von Art. 41 ZusProt erfasst. Art. 41 ZusProt schützt ebenfalls vor allen verfahrensrechtlichen Verschärfungen. Dies sind beispielsweise Vorschriften zum Verfahren auf Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis oder Beschränkungen von Widerspruch und Klage.³⁶

Die Auswirkungen der Stillhalteklausele auf die **Niederlassungsfreiheit** von selbstständig tätigen türkischen Staatsangehörigen sind von geringer Bedeutung: Seit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls am 1. Januar 1973 kam es in Deutschland zu **keinen grundlegenden Erschwernissen** im Bereich der Niederlassungsfreiheit. Ferner bestand bereits zu diesem Zeitpunkt eine **Visumspflicht**, sofern die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit beabsichtigt war.³⁷ Das Erfordernis einer **Aufenthaltserlaubnis** bestand ebenfalls schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls. Allerdings kam es hier bei den Regelungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu einer Verschärfung, die wohl nicht mit der Stillhalteklausele vereinbar ist: Nach dem AuslG von 1965 mussten die Behörden bei ihrer Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur berücksichtigen, ob vom Ausländer zu erwarten ist, dass er sich in das deutsche Wirtschaftsleben integrieren kann, die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt ist und ob der Ausländer bereits mit den deutschen Lebensverhältnissen sowie der deutschen Sprache ausreichend vertraut ist. Hierbei war kein allzu strenger Maßstab anzulegen.³⁸ Nach den Regelungen des AuslG 1990 bzw. des derzeit gültigen AufenthG³⁹ ist eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Aufnahme einer selbstständigen Tätig-

34 Dienelt (Fn. 10), verfügbar unter http://www.migrationsrecht.net/component/option,com_joomlaw/Itemid,232/commentid,65/layout,comment/paragraphid,252/task,comments.display/ [Stand: 14.01.2011]

35 EuGH, Urteil vom 20.09.2007, C-16/05.

36 Oberhäuser (Fn. 2), ZusProt Assoziationsabkommen Art. 41, Rn. 2 f.

37 Dienelt, Klaus, Auswirkungen der Soysal-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs auf das Visumverfahren türkischer Staatsangehöriger, ZAR 2009, 182 (188).

38 BVerwG, Urteil vom 27.09.1978, 1 C 28.77-Buchholz; sowie BVerwG, 1 C 39.83, InfAuslR 1986 237 (238 ff.).

39 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 25.02.2008, BGBl I 2008, S. 162.

keit hingegen nur dann zu erteilen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Dies stellt eine Verschärfung im Sinne der Stillhalteklausele des Art. 41 ZusProt dar und ist folglich auf türkische Staatsangehörige nicht anzuwenden.⁴⁰

Im Bereich der **Dienstleistungsfreiheit** entfaltet die Stillhalteklausele hingegen weitreichendere Konsequenzen. Maßgeblich für die Interpretation der Stillhalteklausele ist das Verständnis der Dienstleistungsfreiheit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls. Erfasst wird demnach einerseits die aktive Dienstleistungserbringung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass eine Leistung gegen Entgelt erbracht wird, der Leistungserbringer sich jedoch nur vorübergehend für die Dauer der Leistungserbringung im Mitgliedstaat aufhält. Andererseits wird darüberhinaus auch die passive Dienstleistung von der Stillhalteklausele erfasst. Hierfür spricht, dass bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages die passive Dienstleistungsfreiheit als Rechtsposition umfasst (Richtlinie Nr. 64/221/EWG vom 25.02.1964, gestützt auf Art. 56 Abs. 2 EWG-Vertrag). Somit sind beispielsweise Touristen, Personen, die eine medizinische Behandlung in Anspruch nehmen oder Personen, die Studien- oder Geschäftsreisen unternehmen, als Empfänger von Dienstleistungen anzusehen.⁴¹

Für die Bestimmungen betreffend der Visumspflicht ergeben sich daher folgende Konsequenzen: Durch die 11. Verordnung zur Änderung der DVAuslG⁴² wurde für die Einreise zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten, die die Dauer von zwei Monaten nicht überschreiten, eine Visumspflicht eingeführt. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 DVAuslG i.d.F. vom 13.09.1972⁴³ bestand bis zu diesem Zeitpunkt hierfür jedoch Visumsfreiheit. Der EuGH hat hierzu in seinem Urteil in der **Rechtssache Soysal**⁴⁴ entschieden, dass diese Neuregelung gegen die Stillhalteklausele nach Art. 41 ZusProt verstößt und auf türkische Staatsangehörige nicht anzuwenden ist. Hiervon werden beispielsweise türkische Fernfahrer begünstigt, die nun für Fahrten nach Deutschland kein Visum mehr benötigen.⁴⁵

Ebenfalls nicht mit der Stillhalteklausele des Art. 41 ZusProt vereinbar ist demnach die durch die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (**EG-VisumVO**) eingeführte Visumspflicht für türkische Staatsbürger, die sich für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen in das Bundesgebiet begeben. Nach § 5 Abs. 2 AuslG 1965 waren türkische Staatsangehörige für die Einreise zum Zwecke eines vorübergehenden Aufenthalts (nicht länger als drei Monate) von der Visumspflicht befreit. Die Stillhalteklausele konserviert diesen Rechtszustand. Durch die Entscheidungen in den Rechtssachen *Tum und Dari* sowie *Soysal* dürfte daher endgültig geklärt sein, dass **türkische Staatsangehörige visumsfrei in das Bundesgebiet einreisen und sich ohne Aufenthaltstitel dort aufhalten**

40 Oberhäuser (Fn. 2), ZusProt Assoziationsabkommen Art. 41, Rn. 6.

41 Dienelt, (Fn. 37), ZAR 2009, 182 (184).

42 Verordnung zur Durchführung des Ausländersgesetzes vom 01.07.1980, BGBl. I 1980, S. 782.

43 BGBl. I 1972, S. 1743.

44 EuGH, Urteil vom 19.02.2009, C-228/06.

45 Gutmann (Fn. 12), ZAR 2008, 5 (7).

dürfen, sofern keine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden soll (passive Dienstleistungsfreiheit).⁴⁶ Hiervon werden wohl vor allem Touristen begünstigt werden.

Ein türkischer Staatsangehöriger, der - unter der Vorgabe der aktiven oder passiven Dienstleistungsfreiheit - ohne Visum nach Deutschland einreist, jedoch von vornherein die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit plant, kann sich nicht auf die Stillhalteklausele berufen. Die Einreise ist unerlaubt.⁴⁷

3.2. Arbeitserlaubnisrecht

Verschärfungen und neue Erschwernisse im Arbeitserlaubnisrecht für türkische Staatsangehörige fallen unter den Wirkungsbereich der Stillhalteklausele nach Art. 13 ARB 1/80.⁴⁸ Sofern eine Tätigkeit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausele arbeitserlaubnisfrei war, sind nachfolgende **Verschärfungen von arbeitserlaubnisrechtlichen Vorschriften gegenüber den Begünstigten unanwendbar**. Es gilt dementsprechend die ab dem 1. Dezember 1976 bzw. 1. Dezember 1980 wirksame, jeweils günstigste Fassung der AEOV⁴⁹, der nachfolgenden ArGV⁵⁰ oder der derzeit gültigen BeschVerfV.⁵¹ Eine Tätigkeit, die nach den damals geltenden Vorschriften arbeitserlaubnisfrei war, während heute eine Erlaubnis benötigt wird, ist nicht mit der Stillhalteklausele vereinbar, da sie eine neue Beschränkung für den Zugang des Arbeitsmarktes für türkische Staatsangehörige darstellt. So benötigten beispielsweise Berufssportler für eine arbeitserlaubnisfreie Tätigkeit in der Vergangenheit keinen Qualifikationsnachweis des entsprechenden Verbandes. Weiterhin gab es keine Wartezeitenregelung entsprechend dem inzwischen aufgehobenen § 3 ArGV. Deshalb verstößt die Wiedereinführung einer solchen Wartezeit zu Lasten der durch Art. 13 Begünstigten gegen die Stillhalteklausele, die als Meistbegünstigungsrecht auszulegen ist.⁵²

3.3. Einführung bzw. Erhöhung einer Gebühr für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

Nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Sahin⁵³ ist die **Einführung bzw. Erhöhung einer Gebühr für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels grundsätzlich nicht von der Still-**

46 Oberhäuser (Fn. 2), ZusProt Assoziationsabkommen Art. 41, Rn.10; Huber (Fn. 27), AufentG, Vorbemerkungen, Rn. 5; Gutmann (Fn. 12), ZAR 2008, 5 (8).

47 Dienelt (Fn. 37), ZAR 2009, 182 (187).

48 Hailbronner (Fn. 11), AuslR, ARB 1/80 Art. 13, Rn. 14.

49 Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer vom 02.03.1971, BGBl. I 1971, S. 1531.

50 Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer vom 17.09.1998, BGBl. I 1998, S. 2899.

51 Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung vom 22.11.2004, BGBl. I 2004, S. 2934.

52 Oberhäuser (Fn. 2), ARB 1/80 Art. 13, Rn. 15.

53 EuGH, Urteil vom 17.09.2009, C-242/06, NVwZ 2009, 1551 (1551 ff.).

halteklausele des Art. 13 ARB 1/80 erfasst. Der EuGH hat festgestellt, dass der nationale Gesetzgeber die Möglichkeit besitzt, ungünstigere Regelungen ohne Verstoß gegen die Stillhalteklausele für türkische Staatsangehörige einzuführen, **sofern die Regelungen gleichermaßen für alle Gemeinschaftsangehörigen gelten.**⁵⁴ Eine anderweitige Auslegung würde gegen Art. 59 ZusProt. verstoßen, der es den Mitgliedstaaten untersagt, türkischen Staatsangehörigen eine günstigere Behandlung zukommen zu lassen als Gemeinschaftsangehörigen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden. Daher können sich die türkischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen nicht erfolgreich auf eine der Stillhalteklausele berufen, um zu verlangen, dass der Aufnahmemitgliedstaat sie von der Zahlung einer Gebühr für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung befreit, auch wenn zuvor keine Gebührenpflicht bestand. Allerdings dürfen dem türkischen Arbeitnehmer keine neuen Pflichten auferlegt werden, die im Vergleich zu denen der Gemeinschaftsangehörigen unverhältnismäßig sind. In der konkreten Rechtsache Sahin war indes die zu bezahlende Gebühr für türkische Staatsangehörige bedeutend höher und die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis kürzer als für Gemeinschaftsangehörige. Daher hat der EuGH diese Regelung als unverhältnismäßig bewertet und einen Verstoß gegen die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80 festgestellt.

3.4. Familien- und Ehegattennachzug

Aus dem Assoziationsrecht der Türkei mit der EU ergibt sich grundsätzlich **kein Recht auf Familienzusammenführung.** Insbesondere lässt sich kein unmittelbarer und unbedingter Anspruch auf Gestattung des Nachzugs von Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer ableiten.⁵⁵ Voraussetzung ist, dass der Familiennachzug zuvor von den nationalen Behörden gestattet wurde.⁵⁶ Die Regelungen für den erstmaligen Zugang des Familiennachzuges unterliegen daher den nationalen Gesetzen. Es ist aber wohl verfehlt, die Reichweite der Stillhalteklausele nach Art. 13 ARB 1/80 gänzlich auf den sich bereits ordnungsgemäß in Deutschland aufhaltenden Familiennachzug zu beschränken: Der EuGH hat in der **Rechtsache Toprak** entschieden, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, auch solche neuen Beschränkungen zu unterlassen, die nicht unmittelbar die Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffen, sich aber mittelbar auf diese auswirken können.⁵⁷ Neue Erschwernisse im Bereich des erstmaligen Zugangs des Familiennachzuges treffen nicht nur den nachzugswilligen Ehegatten, sondern beeinträchtigen auch die Rechte des in Deutschland lebenden türkischen Stammberechtigten, da ein untersagter Familiennachzug sich negativ auf die Verwirklichung der Freizügigkeit des stammberechtigten Arbeitnehmers auswirken kann. Vielmehr soll Art. 13 ARB 1/80 dazu beitragen, die Beschäftigung und den Aufenthalt des Stammberechtigten zu fördern, indem ihm die Aufrechterhaltung seiner familiären Bande garantiert wird

54 Kurzidem, Clemens, Das assoziationsrechtliche Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger im Spiegel der neueren Rechtsprechung, ZAR 2010, 121 (126).

55 Huber (Fn. 27), AufenthG, ARB 1/80 Art. 7, Rn. 2.

56 Gutmann, Rolf, Familiennachzug und Sprachkenntnisse, ZAR 2010, 90 (95).

57 EuGH, Urteil vom 09.12.2010, C 300/09-Toprak, NVwZ 2011, 349 (349 ff.).

und günstige Voraussetzungen für den Familiennachzug geschaffen werden.⁵⁸ Nach dieser Argumentation **fallen auch die nationalen Regelungen zum erstmaligen Zugang von nachzugswilligen Familienangehörigen unter die Stillhalteklausele des Art. 13 ARB 1/80**. Hieraus ergeben sich folgende Konsequenzen für die Gestaltungsspielräume im deutschen Aufenthaltsgesetz: Seit 2007 müssen nachzugswillige Ehegatten vor der Einreise nachweisen, dass sie sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). In Fortführung der Argumentation des EuGH ist diese Regelung wohl nicht mit der Stillhalteklausele vereinbar, sofern der Nachzug zu einem ordnungsgemäß in Deutschland lebenden türkischen Staatsangehörigen erfolgt. Insoweit gilt nämlich das AufenthG in der Fassung vom 1. Januar 2005, welches keine vergleichbare Anforderung enthält. Gleiches gilt wohl für die Festlegung eines Mindestalters (18 Jahre) nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.⁵⁹

3.5. Mindestehebestandszeit

In dem am 17. März 2011 abschließend im Plenum des Deutschen Bundestags beratenen Gesetzesentwurf zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat wird die Mindestehebestandszeit für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehepartners von zwei auf drei Jahre erhöht.⁶⁰ Dies bedeutet, dass Ehegatten im Falle einer Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft erst dann ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten, wenn die Ehe zuvor in Deutschland mindestens drei Jahre bestanden hat. Nach der Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen **Toprak und Oguz**⁶¹ sowie der einstimmigen Meinung der zu diesem Gesetzesentwurf angehörten Sachverständigen⁶², ist diese Neuregelung **wohl nicht mit dem Assoziationsrecht vereinbar** und als neue Beschränkung im Sinne des Art. 13 ARB 1/80 zu werten. Die Anhebung der Ehebestandszeit stellt zwar keine Verschlechterung gegenüber der Rechtslage im Vergleich zum 1. Dezember 1980 dar, wohl aber gegenüber einer zwischenzeitlich eingeführten Vergünstigung: In § 31 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ist bislang nur eine Ehebestandszeit von zwei Jahren festgelegt. Weiterhin ist es nicht erforderlich, dass die Begünstigten im Moment der Trennung von ihrem bisherigen Ehepartner erwerbstätig sind. Es ist ausreichend, wenn sie als türkische Staatsangehörige ordnungsgemäß, das heißt mit einem regulärem Aufenthaltstitel in Deutschland leben.⁶³

58 EuGH, C-351/95-Kadiman, InfAuslR 1997, 281 (282 ff.).

59 Farahat (Fn. 30), NVwZ 2011, 343 (345 f.).

60 BT-Drucksache 17/4401, S. 5.

61 EuGH, Urteil vom 09.12.2010, C 300/09 und C 301/09

62 Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 14.03.2011 von Göbel-Zimmermann, Ralph (Verwaltungsgericht Wiesbaden); Terre des Femmes e.V.; Parhisi, Parinas (Hessisches Ministerium für Justiz, für Integration und Europa); vom Deutschen Anwaltsverein; dem Deutschen Roten Kreuz; dem Paritätischen Gesamtverband und dem Deutschen Juristinnenbund, A-Drucksachen 17(4)207

63 Farahat (Fn. 30), NVwZ 2011, 343 (345).

3.6. Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen

Der in 3.5 angesprochene Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Zwangsheirat beabsichtigt den § 8 Abs. 3 AufenthG dahingehend zu ändern, dass eine **Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis jeweils auf höchstens ein Jahr befristet** werden soll, wenn der antragsstellende Ausländer zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet ist, diesen aber noch nicht erfolgreich abgeschlossen hat.⁶⁴ Diese Änderung des AufenthG ist wohl **nicht mit der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB Nr. 1/80 vereinbar**. Nach der neueren Rechtsprechung des EuGH zum Anwendungsbereich der Stillhalteklausele umfasst die Klausele auch Regelungen, die nicht unmittelbar die Voraussetzungen des Arbeitsmarktzugangs regeln, sondern sich lediglich mittelbar auf die Möglichkeit zum Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang auswirken. Ferner ist es auch keine Voraussetzung, dass die betreffende Person bereits in den Arbeitsmarkt des Aufenthaltslandes integriert ist.⁶⁵ Die antragsstellende Person muss sich aber rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Somit ist Art. 13 ARB Nr. 1/80 auch auf die geplante Befristung der Aufenthaltserlaubnis anzuwenden. Da die geplante Befristung jedoch eine Erschwernis für türkische Staatsangehörige darstellt Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu finden, ist diese mit der Stillhalteklausele des Art. 13 ARB Nr. 1/80 wohl nicht vereinbar, da die Klausele es verbietet „den Zugang türkischer Staatsangehöriger zu einer Beschäftigung durch neue Maßnahmen einzuschränken.“⁶⁶

3.7. Aufenthaltsbeendigung

Aus dem Nazli-Urteil⁶⁷ des EuGH ergibt sich, dass die Stillhalteklausele ebenfalls **Auswirkungen auf aufenthaltsbeendigende Maßnahmen durch Ausweisungen** hat. Demnach muss auf die von der Stillhalteklausele begünstigten Personen der **§ 10 AuslG 1965** angewendet werden, wonach Ausweisungen stets nur nach Ermessen zulässig sind und die Gründe für eine Ausweisung abschließend aufgeführt werden müssen. Nach der Rechtslage von 1965 war eine Ausweisung in keinem Fall zwingend und erforderte stets eine umfassende **Prüfung des konkreten Einzelfalls**. Insbesondere die mit dem AuslG 1990 in § 47 eingeführte Ist- bzw. Regelausweisung ist jedoch eine Verschlechterung der Rechtslage im Vergleich zu 1965, da bei Vorliegen der tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen von einer abwägenden Einzelfallentscheidung generell bzw. in der Regel abzusehen ist.⁶⁸

64 A-Drucksache 17(4)205, S. 2.

65 EuGH, Urteil vom 09.12.2010, C 300/09-Toprak, NVwZ 2011, 349 (349 ff.).

66 EuGH, Slg. 2003, I-12301.

67 EuGH, Urteil vom 10.02.2000, C 340/97-Nazli.

68 Huber, Bertold, Savas – Neue Bewegung im Assoziationsrecht durch Stand-Still, NVwZ 2001, 1371 (1373).

4. Auslegung des Terminus „neue Beschränkungen“ in der Rechtsprechung des EuGH

In der Rechtssache Soysal hat der EuGH zum Verständnis neuer Beschränkungen im Sinne der Stillhalteklausele nach Art. 41 ZusProt ausgeführt:

„Eine solche Klausel verbietet (...) allgemein die Einführung neuer Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung dieser wirtschaftlichen Freiheiten durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls in dem betreffenden Mitgliedstaat galten.“⁶⁹

Entsprechendes gilt für die Stillhalteklausele nach Art. 13 ARB 1/80. Bei der Anwendung der Klauseln ist somit für den jeweiligen Einzelfall zu prüfen, welche Rechtsfolgen sich hieraus für einen türkischen Staatsangehörigen genau ergeben und ob diese eine Verschärfung darstellen im Vergleich zur für ihn günstigsten Rechtslage nach Inkrafttreten der Stillhalteklausele. Auf die Frage, was nach Wortlaut, Systematik und Zweck der Stillhalteklausele genau unter einer neuen Beschränkung zu verstehen ist, hat sich der EuGH bislang noch nicht konkret geäußert. In seinem Urteil in der Rechtssache Abatay hat er lediglich auf das Ziel der Stillhalteklausele verwiesen, günstige Bedingungen für die schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs zu schaffen, indem es den innerstaatlichen Stellen verboten wird, neue Hindernisse für diese Freiheiten einzuführen.⁷⁰ In der letzten Konsequenz **bleibt es aber den nationalen Behörden überlassen** zu beurteilen, ob die Einführung einer neuen Regelung eine Beschränkung für türkische Staatsangehörige im Vergleich zu der für sie günstigsten Rechtslage seit Inkrafttreten der Stillhalteklausele darstellt.⁷¹ Aus der Rechtsprechung des EuGH lässt sich jedoch eine Ausweitung und extensive Auslegung der Wirkungsbereiche der Stillhalteklausele ableiten, mit dem Ziel die Rechte türkischer Staatsangehöriger in den Bereichen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit an die von Unionsbürgern anzugleichen.⁷² Dies lässt sich erstens daran festmachen, dass – wie bereits oben dargestellt – die Stillhalteklausele auch auf türkische Staatsangehörige ausgeweitet wurden, die noch nicht in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates integriert sind.⁷³ Zweitens spricht für eine derartige Auslegung, dass der EuGH in der Rechtssache Toprak die Stillhalteklausele als zeitliche **Meistbegünstigungsklausel** interpretiert hat, so dass auf die jeweils günstigste Regelung abzustellen ist, die seit dem Inkrafttreten der Stillhalteklausele eingeführt wurde.⁷⁴

69 EuGH, Urteil vom 19.02.2009, C-228/06.

70 EuGH, Urteil vom 13.12.2003, C-317/01, Fn. 4, Rn. 72.

71 Hailbronner, Kai, Die Stillhalteklausele des Assoziationsrechts EWG/Türkei, ZAR 2004, 46 (48).

72 Farahat (Fn. 30), NVwZ 2011, 343 (346).

73 EuGH, Urteil vom 13.12.2003, C-317/01-Abatay.

74 EuGH, Urteil vom 19.02.2011, C 300/09

5. Umsetzung der StillhalteklauseIn auf nationaler Ebene

Bereits in der Entscheidung im Fall **Sevince**⁷⁵ hat der EuGH klargestellt, dass das Assoziationsabkommen der Türkei mit der EU sowie die daran angeschlossenen Zusatzabkommen und die Assoziationsratsbeschlüsse seit ihrem Inkrafttreten **integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung** geworden sind. Somit haben die Regelungen des Assoziationsrechts **Vorrang** und entfalten in den Mitgliedsstaaten eine **unmittelbare Wirkung**.⁷⁶ Der nationale Gesetzgeber ist zur Umsetzung der Regelungen des Assoziationsrechts verpflichtet.

Das Bundesministerium des Inneren veröffentlicht **Anwendungshinweise** zum Aufenthaltsrecht, die für eine eindeutige und rechtsichere Umsetzung der entsprechenden Regelungen sorgen soll. Derzeit werden die Anwendungshinweise zum ARB 1/80 vom 2. Mai 2002 überarbeitet.⁷⁷

Ein Verstoß gegen das Gebot der **Normenklarheit** ist wohl aber nicht festzustellen. Eine Verpflichtung der Bundesregierung, türkische Staatsangehörige über die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zu informieren besteht ebenfalls nicht. Hierbei sei auch auf die öffentlich zugänglichen Informationsquellen (z. B. <http://www.migrationsrecht.net>) sowie das Beratungsangebot von einschlägigen Vereinen (z. B. Integrationsvereine) hingewiesen, die türkischen Staatsangehörigen die Möglichkeit bieten, sich über ihre Rechte im Rahmen des Assoziationsabkommens zu informieren.

(Dr. Birgit Schröder)

(Daniel Höhmann)

75 EuGH, Urteil vom 20.09.1990, C-192/89, Slg. 1990, I-3497 Rn. 9.

76 Hailbronner (Fn. 11), AuslR, Assoziation EWG-Türkei, Rn. 1 ff.

77 BT-Drs. 17/5884, S. 5.