Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 8. September 2016 [1]

Rechtssache C-133/15

H. C. Chavez-Vilchez,
P. Pinas,
U. Nikolic,
X. V. García Perez,
J. Uwituze,
I. O. Enowassam,
A. E. Guerrero Chavez,
Y. R. L. Wip

(Vorabentscheidungsersuchen des Centrale Raad van Beroep [Berufungsgericht für den Bereich der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Unionsbürgerschaft — Art. 20 AEUV — Versagung des Aufenthaltsrechts in einem Mitgliedstaat gegenüber einem Drittstaatsangehörigen, der die tatsächliche Sorge für sein minderjähriges Kind wahrnimmt, das Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist — Aufenthalt des anderen Elternteils, der Angehöriger dieses Staates ist, in dessen Hoheitsgebiet — Pflicht des Drittstaatsangehörigen, nachzuweisen, dass der andere Elternteil nicht für das Kind sorgen kann und dass dieses Unvermögen das Kind dazu zwingt, den Staat seiner Staatsangehörigkeit zu verlassen, wenn dem Drittstaatsangehörigen das Aufenthaltsrecht versagt wird“

Inhaltsverzeichnis

I – Einleitung 3

II – Rechtlicher Rahmen 3

A – Unionsrecht 3

1. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union 3

2. Charta der Grundrechte der Europäischen Union 3

3. Richtlinie 2004/38/EG 4

B – Niederländisches Recht 4

1 — Originalsprache: Französisch.

III – Sachverhalt der Ausgangsrechtsstreitigkeiten, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof ... 7

IV – Würdigung ... 10

A – Einleitende Bemerkungen ... 11

1. Der Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls ... 11

2. Die Verschiedenartigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen ... 12

3. Die Praxis der niederländischen Behörden und die ausländerrechtlichen Verfahren ... 14

B – Prüfung der Situationen von Frau Chavez-Vilchez und Frau Wip und ihrer Töchter unter dem Blickwinkel des Art. 21 Abs. 1 AEUV und der Richtlinie 2004/38 ... 15

1. Zu den Auswirkungen der Ausübung des Freizügigkeitsrechts durch die Tochter von Frau Chavez-Vilchez ... 15

a) Kurze Darstellung der Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Richtlinie 2004/38 in Fällen, in denen ein Unionsbürger, der einen tatsächlichen vorherigen Gebrauch von seinem Recht auf Freizügigkeit gemacht hat, in den Mitgliedstaat zieht, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt ... 16

b) Zur Anwendbarkeit von Art. 5 der Richtlinie 2004/38, wenn ein minderjähriges Kind, das Unionsbürger ist und das einen tatsächlichen vorherigen Gebrauch von seinem Recht auf Freizügigkeit gemacht hat, in Begleitung eines drittstaatsangehörigen Verwandten, der allein die elterliche Sorge für dieses Kind wahrnimmt, in den Mitgliedstaat zieht, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt ... 17

2. Zu den Auswirkungen der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Tochter von Frau Wip ... 19

C – Prüfung der Fälle der Kinder, die sich in Begleitung ihrer tatsächlich die elterliche Sorge für sie wahrnehmenden Mütter immer in ihrem eigenen Mitgliedstaat aufgehalten haben, unter dem Blickwinkel des Art. 20 AEUV ... 20

1. Zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage ... 20

a) Die Unionsbürgerschaft: der grundlegende Status der Bürger der Union ... 20

b) Zum besonderen Charakter der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen ... 22

c) Zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und zum Grad der Abhängigkeit zwischen dem drittstaatsangehörigen Elternteil und dem Kind/Unionsbürger ... 24

d) Zwischenergebnis ... 25

2. Zur dritten Vorlagefrage ... 25

V – Ergebnis ... 27

I – **Einleitung**

1. Die Fragen, die der Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht für den Bereich der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande) gestellt hat, betreffen im Wesentlichen die Frage, ob Art. 20 AEUV es verbietet, dass ein Mitgliedstaat einem drittstaatsangehörigen Elternteil eines minderjährigen Kindes, das Bürger dieses Mitgliedstaats ist und sich immer in diesem aufgehalten hat, das Aufenthaltsrecht versagt, obwohl er die tatsächliche elterliche Sorge ausübt, wenn nicht nachgewiesen worden ist, dass der andere Elternteil, der selbst Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist, tatsächlich für das Kind sorgen kann.

2. Das vorlegende Gericht führt aus, dass das Urteil Ruiz Zambrano [2] in der niederländischen Verwaltungspraxis restriktiv ausgelegt und die Auffassung vertreten werde, dass gemäß dieser Rechtsprechung der Wegzug des drittstaatsangehörigen Elternteils aus dem Gebiet der Europäischen Union dem Kind – Unionsbürger – nicht den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte verwehre, die ihm der Unionsbürgerstatus verleihe. Die zuständigen niederländischen Behörden hielten diese Rechtsprechung nur für anwendbar, wenn der Vater nicht in der Lage sei, sich um das Kind zu kümmern, weil er verstorben, inhaftiert, in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht, unfähig oder unauffindbar sei oder wenn sein Antrag auf das Sorgerecht für das Kind mit Unionsbürgerschaft vor Gericht zurückgewiesen wurde.

3. In diesem Urteil, in dem der Gerichtshof befunden hat, dass das Unionsrecht nationalen Maßnahmen entgegensteht, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird, wurde der Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls gewiss berücksichtigt. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen wird den Gerichtshof veranlassen, sich auf meiner Ansicht nach noch sinnfälligere Weise mit diesem Grundsatz zu befassen.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

4. Art. 20 Abs. 1 AEUV führt eine Unionsbürgerschaft ein und sieht vor, dass Unionsbürger ist, „wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“. Nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. a haben die Unionsbürger „das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“.

5. Art. 21 Abs. 1 AEUV fügt hinzu, dass dieses Recht „vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ besteht.

2. Charta der Grundrechte der Europäischen Union

6. In Art. 7 („Achtung des Privat- und Familienlebens“) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) heißt es, dass „[j]ede Person … das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation [hat]“.

2 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

3. Richtlinie 2004/38/EG [3]

7. Art. 5 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2004/38 bestimmt:

„(1) Unbeschadet der für die Kontrollen von Reisedokumenten an den nationalen Grenzen geltenden Vorschriften gestatten die Mitgliedstaaten Unionsbürgern, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, und ihren Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die einen gültigen Reisepass mit sich führen, die Einreise.

…

(4) Verfügt ein Unionsbürger oder ein Familienangehöriger, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, nicht über die erforderlichen Reisedokumente oder gegebenenfalls die erforderlichen Visa, so gewährt der betreffende Mitgliedstaat dieser Person jede angemessene Möglichkeit, sich die erforderlichen Dokumente in einer angemessenen Frist zu beschaffen oder übermitteln zu lassen oder sich mit anderen Mitteln bestätigen zu lassen oder nachzuweisen, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießt, bevor er eine Zurückweisung verfügt."

B – *Niederländisches Recht*

8. Art. 1 der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000, im Folgenden: Ausländergesetz) bestimmt:

„Im Sinne dieses Gesetzes und der darauf beruhenden Vorschriften bezeichnet der Ausdruck

…

e) Gemeinschaftsangehörige:

1. Angehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die aufgrund des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berechtigt sind, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten;

2. Familienangehörige der in Nr. 1 genannten Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen und aufgrund einer zur Durchführung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassenen Entscheidung berechtigt sind, in einen Mitgliedstaat einzureisen und sich dort aufzuhalten;

…"

9. Art. 8 dieses Gesetzes sieht vor:

„Ein Ausländer hält sich in den Niederlanden nur rechtmäßig auf:

…

3 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77).

e) als Gemeinschaftsangehöriger, wenn seinem Aufenthalt in den Niederlanden eine nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft oder dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum erlassene Norm zugrunde liegt;

f) wenn in Erwartung der Entscheidung über einen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis … die Abschiebung des Antragstellers nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes oder einer gerichtlichen Entscheidung unterbleiben muss, bis über seinen Antrag entschieden ist;

g) wenn in Erwartung der Entscheidung über einen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis … oder auf Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis … oder auf Änderung dieser Gültigkeitsdauer die Abschiebung des Antragstellers nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes oder einer gerichtlichen Entscheidung unterbleiben muss, bis über seinen Antrag entschieden ist;

h) wenn in Erwartung der Entscheidung über einen Widerspruch oder eine Klage die Abschiebung des Antragstellers nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes oder einer gerichtlichen Entscheidung unterbleiben muss, bis über seinen Widerspruch oder seine Klage entschieden ist“.

10. Art. 10 dieses Gesetzes bestimmt:

„(1) Ein Ausländer, der keinen rechtmäßigen Aufenthalt hat, kann die Gewährung von Geld-, Dienst- und Sachleistungen im Wege einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung nicht beanspruchen. Satz 1 findet entsprechende Anwendung auf die durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgesehenen Befreiungen und Genehmigungen.

(2) Von Abs. 1 kann abgewichen werden, wenn sich der Anspruch auf die Berufsausbildung, den Zugang zu medizinisch notwendiger Versorgung, die Vermeidung von Verstößen gegen die öffentliche Gesundheit oder die Gewährung von Prozesskostenhilfe an den Ausländer bezieht.

(3) Die Gewährung von Ansprüchen verleiht kein Recht auf rechtmäßigen Aufenthalt.“

11. Das vorlegende Gericht führt aus, dass die Durchführung des Ausländergesetzes in die Zuständigkeit des Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Staatssekretär für Sicherheit und Justiz, im Folgenden: Staatssekretär) falle. Der Immigratie- en Naturalisatiedienst (Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst [IND]) sei u. a. mit der Durchführung des Ausländergesetzes betraut, was bedeute, dass alle Anträge auf Aufenthaltstitel vom IND geprüft würden und dieser Dienst im Namen des Staatssekretärs über den Antrag entscheide [4].

12. Die Vreemdelingencirculaire 2000 (Runderlass 2000 über Ausländer, im Folgenden: Ausländer-Runderlass) ist eine Sammlung von Leitlinien, die der Staatssekretär aufgestellt hat. Dieser Runderlass ist für jedermann zugänglich, und jeder kann sich auf die Leitlinien berufen. Der IND ist bei der Prüfung der Anträge auf Aufenthaltstitel, für die er als zuständige nationale Behörde benannt ist, zur Beachtung dieser Leitlinien verpflichtet. Er darf von ihnen nur unter Angabe von Gründen und in Ausnahmefällen, die bei der Erstellung der Leitlinien nicht berücksichtigt worden sind, abweichen.

4 — Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass in ausländerrechtlichen Sachen das oberste Gericht die verwaltungsrechtliche Sektion des Raad van State (Staatsrat, Niederlande) sei. In Rechtssachen betreffend die Wet Werk en Bijstand (Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe, im Folgenden: Sozialhilfegesetz) ist das vorlegende Gericht die höchste Instanz. In Rechtssachen, die die Algemene Kinderbijslagwet (Allgemeines Gesetz über Kindergeld, im Folgenden: Kindergeldgesetz) betreffen, können die Entscheidungen des vorlegenden Gerichts noch Gegenstand eines Rechtsmittels vor dem Hoge Raad der Nederlanden (Oberster Gerichtshof der Niederlande) sein, was die Auslegung des Begriffs des „Versicherten“ einschließlich der völkerrechtlichen Aspekte dieses Begriffs betrifft.

13. Der Ausländer-Runderlass enthält in seiner zum für die Ausgangsrechtsstreitigkeiten maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung in Teil (B) 2.2 folgende Leitlinien:

„Ein Ausländer hat gemäß [dem Ausländergesetz] rechtmäßigen Aufenthalt, wenn alle nachstehend genannten Bedingungen erfüllt sind:

— Der Ausländer hat ein minderjähriges Kind, das im Besitz der niederländischen Staatsangehörigkeit ist,

— der Ausländer bestreitet den Unterhalt für dieses Kind und wohnt mit ihm zusammen[,] und

— das Kind muss, wenn dem Ausländer kein Aufenthaltsrecht gewährt wird, diesem nachziehen und das Gebiet der EU verlassen.

Der IND geht jedenfalls nicht davon aus, dass das Kind[, dessen Vater oder Mutter Ausländer ist, seinem ausländischen Elternteil] nachziehen und das Gebiet der Europäischen Union verlassen muss, wenn es einen anderen Elternteil gibt, der [gemäß dem Ausländergesetz] rechtmäßigen Aufenthalt hat oder die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, und dieser Elternteil tatsächlich für das Kind sorgen kann.

Der IND geht jedenfalls davon aus, dass der andere Elternteil tatsächlich für das Kind sorgen kann, wenn

— der andere Elternteil das Sorgerecht für das Kind ausübt oder ihm das Sorgerecht noch zugesprochen werden kann und

— der andere Elternteil Hilfe und Unterstützung bei der Betreuung und Erziehung, die behördlicherseits oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen gewährt wird, in Anspruch nehmen kann. Hierunter versteht der IND auch die Gewährung einer Geldleistung aus staatlichen Mitteln, auf die Niederländer in den Niederlanden grundsätzlich Anspruch haben.

Der IND geht jedenfalls davon aus, dass der andere Elternteil tatsächlich nicht für das Kind sorgen kann, wenn dieser Elternteil

— sich in Haft befindet oder

— nachweist, dass ihm das Sorgerecht nicht zugesprochen werden kann.“

14. Nach den niederländischen Rechtsvorschriften haben drittstaatsangehörige Elternteile nur Anspruch auf die Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz oder Kindergeldgesetz, wenn sie über das Aufenthaltsrecht verfügen.

15. Am 1. Juli 1998 trat das Gesetz vom 26. März 1998 zur Änderung des Ausländergesetzes und einiger anderer Gesetze sowie zur Koppelung des Anspruchs von Ausländern gegenüber Behörden auf Sach-, Dienst- und Geldleistungen, Befreiungen und Genehmigungen an den rechtmäßigen Aufenthalt des Ausländers in den Niederlanden in Kraft. Dieses Gesetz wird auch als „Koppelungsgesetz“ bezeichnet. Außer für Unionsbürger wurde mit diesem Gesetz in das Sozialhilferecht das Erfordernis eines von der zuständigen Behörde erteilten Aufenthaltstitels eingeführt, um einem Niederländer gleichgestellt werden zu können, und in das Kindergeldgesetz ein gleichartiges Erfordernis, um als Versicherter gelten zu können.

16. Der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist beim IND zu stellen. Dieser entscheidet im Namen des Staatssekretärs über das Recht auf Aufenthalt.

17. Anträge auf Kindergeld nach dem Kindergeldgesetz sind bei der Sociale verzekeringsbank (Sozialversicherungsbank [SvB], Niederlande) zu stellen.

18. Anträge auf Sozialhilfe nach dem Sozialhilfegesetz sind beim College der Gemeinde zu stellen, in der der Betroffene seinen Wohnsitz hat.

19. Art. 11 des Sozialhilfegesetzes bestimmt:

„(1) Jeder in den Niederlanden wohnhafte Niederländer, der sich im Inland in einer Situation befindet, die es ihm nicht ermöglicht, seinen Unterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten, oder in eine solche Situation zu geraten droht, hat Anspruch auf staatliche Sozialhilfe.

(2) Den in Abs. 1 genannten Niederländern werden außer in den in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG genannten Fällen im Inland wohnhafte Ausländer, die sich im Sinne von Art. 8 Buchst. a bis e und l [des Ausländergesetzes] rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten, gleichgestellt."

…"

20. Art. 16 des Sozialhilfegesetzes sieht vor:

„(1) Einer Person, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat, kann das College in Anbetracht aller Umstände des Einzelfalls abweichend von diesem Absatz Sozialhilfe gewähren, wenn Gründe äußerster Dringlichkeit es erfordern.

(2) Abs. 1 findet keine Anwendung auf andere Ausländer als die in Art. 11 Abs. 2 und 3 genannten."

21. Art. 6 des Kindergeldgesetzes bestimmt:

„(1) Als nach den Bestimmungen dieses Gesetzes versichert gilt, wer

a) Gebietsansässiger ist;

b) kein Gebietsansässiger ist, jedoch wegen einer in den Niederlanden im Rahmen eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses ausgeübten Beschäftigung der Lohnsteuer unterliegt.

(2) Nicht versichert sind Ausländer, die sich nicht im Sinne von Art. 8 Buchst. a bis e und l [des Ausländergesetzes] rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten."

III – **Sachverhalt der Ausgangsrechtsstreitigkeiten, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

22. Die acht Ausgangsverfahren betreffen Anträge der Rechtsmittelführerinnen auf Sozialhilfe (bijstandsuitkering) nach dem Sozialhilfegesetz oder Anträge auf Kindergeld (kinderbijslag) gemäß dem Kindergeldgesetz.

23. Frau H. C. Chavez-Vilchez, eine venezolanische Staatsangehörige, reiste 2007/2008 mit einem Touristenvisum für einen Besuch bei dem niederländischen Staatsangehörigen Herrn Koopman in die Niederlande ein. Am 30. März 2009 bekam das Paar ein Kind, Angelina, das von Herrn Koopman anerkannt wurde und daher die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt. Alle drei lebten bis zum Jahr 2011 in Deutschland. Im Juni 2011 wurden Frau Chavez-Vilchez und das Kind von Herrn

Koopman des Hauses verwiesen. Frau Chavez-Vilchez und ihre Tochter verließen Deutschland und meldeten sich bei der Notfallaufnahmestelle der Gemeinde Arnhem (Niederlande), wo sie sich eine Zeit lang aufhielten. Frau Chavez-Vilchez nimmt seitdem die elterliche Sorge für ihre Tochter wahr und erklärte, dass Herr Koopman weder zur Erziehung noch zum Unterhalt von Angelina beitrage.

24. Frau Pinas, eine surinamische Staatsangehörige, war seit dem Jahr 2004 im Besitz einer – 2006 aufgehobenen – Aufenthaltserlaubnis. Sie hat ihren Wohnsitz in Almere (Niederlande) und ist Mutter von vier Kindern. Eines von ihnen, Shine, wurde am 23. Dezember 2009 geboren und ging aus ihrer Beziehung mit dem niederländischen Staatsangehörigen Herrn Mawny hervor. Es wurde von seinem Vater anerkannt und besitzt daher die niederländische Staatsangehörigkeit. Frau Pinas und Herr Mawny haben das gemeinsame Sorgerecht für ihre Tochter, leben jedoch getrennt, und Herr Mawny trägt nicht zum Unterhalt seiner Tochter bei. Es besteht Kontakt zwischen ihnen, es ist jedoch keine Umgangsregelung vereinbart worden.

25. Frau Nikolic zog im Jahr 2003 aus einem Land des ehemaligen Jugoslawien in die Niederlande. Ihre Staatsangehörigkeit ist wegen fehlender Identitätspapiere unklar. Das vorlegende Gericht gibt an, dass sie möglicherweise die kroatische Staatsangehörigkeit besitze. Ihr Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis wurde 2009 abgelehnt. Am 26. Januar 2010 wurde ein Kind, Esther, geboren, das aus ihrer Beziehung mit Herrn van de Pluijm, einem niederländischen Staatsangehörigen, stammt. Das Kind wurde von Herrn van de Pluijm anerkannt und besitzt daher die niederländische Staatsangehörigkeit. Frau Nikolic wohnt in Amsterdam (Niederlande) und nimmt die elterliche Sorge für ihre Tochter wahr. Die beiden wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung ihrer Gemeinde. Frau Nikolic erklärte, dass sie und der Vater ihrer Tochter deshalb nicht zusammenwohnen könnten, weil dieser sich in einem betreuten Wohnprojekt befinde.

26. Frau García Pérez, eine nicaraguanische Staatsangehörige, reiste 2001/2002 in Begleitung des niederländischen Staatsangehörigen Herrn Schwencke aus Costa Rica in die Niederlande ein. Am 9. April 2008 wurde eine Tochter, Angely, geboren, die aus dieser Beziehung stammt. Sie wurde von Herrn Schwencke anerkannt und besitzt daher die niederländische Staatsangehörigkeit. Frau García Pérez wohnt in Haarlem (Niederlande) und nimmt die elterliche Sorge für ihre Tochter wahr. Herr Schwencke trägt nicht zum Unterhalt von Angely bei, sein derzeitiger Wohnsitz ist unbekannt. Aus dem Basispersonenregister geht hervor, dass er am 8. Juli 2009 nach Costa Rica ausgereist ist. Frau García Pérez hat ein weiteres Kind, dessen Vater nicht Herr Schwencke ist. Die Familie lebt in einer Gemeindeeinrichtung.

27. Frau Uwituze, eine ruandische Staatsangehörige, wurde am 12. Dezember 2011 Mutter eines Mädchens, Habibatou. Der niederländische Staatsangehörige Herr Fofana erkannte das Kind an, das somit dieselbe Staatsangehörigkeit besitzt wie sein Vater. Herr Fofana beteiligt sich nicht am Unterhalt und an der Erziehung seiner Tochter. Er erklärte, dass er sich weder um sie kümmern könne noch wolle. Frau Uwituze hat ihren Wohnsitz in ’s-Hertogenbosch (Niederlande) und lebt mit ihrer Tochter in einer Gemeindeeinrichtung.

28. Frau Wip, eine surinamische Staatsangehörige, brachte zwei Kinder zur Welt, nämlich am 25. November 2009 Shalomie und am 23. November 2012 Joe. Herr Panka und die Kinder besitzen die niederländische Staatsangehörigkeit. Obwohl die Beziehung des Paares beendet ist, hat Herr Panka mehrmals in der Woche Kontakt zu seinen Kindern. Er bezieht Sozialhilfe und Kindergeld. Er führt das Kindergeld an Frau Wip ab, trägt aber weiter nichts zum Unterhalt der Kinder bei. Frau Wip wohnt in Amsterdam.

29. Frau Enowassam, eine kamerunische Staatsangehörige, reiste im Jahr 1999 in die Niederlande ein. Aus ihrer Beziehung mit Herrn Arrey, einem niederländischen Staatsangehörigen, ging das am 2. Mai 2008 geborene Mädchen Philomena hervor. Herr Arrey hat Philomena anerkannt, die daher die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt. Frau Enowassam und Herr Arrey haben das gemeinsame Sorgerecht für Philomena, leben aber getrennt. Philomena ist unter der Anschrift von Herrn Arrey

gemeldet, wohnt tatsächlich aber bei ihrer Mutter in Den Haag (Niederlande). Sie sind in einer Notfallaufnahmestelle der Gemeinde Den Haag untergebracht. Es wurde eine Umgangsregelung für Herrn Arrey und seine Tochter getroffen. Diese hält sich an drei Wochenenden im Monat und manchmal in den Ferien bei ihrem Vater auf. Herr Arrey zahlt monatlich 200 Euro Kindesunterhalt. Er bezieht darüber hinaus Kindergeld, das er an Frau Enowassam abführt. Herr Arrey geht einer Vollzeitbeschäftigung nach und erklärte, sich aus diesem Grund nicht um seine Tochter kümmern zu können.

30. Frau Guerrero Chavez, eine venezolanische Staatsangehörige, reiste am 24. Oktober 2007 in die Niederlande ein und kehrte am 2. November 2009 nach Venezuela zurück. Im Januar 2011 reiste sie erneut in die Niederlande ein. Sie hat gegenwärtig ihren Wohnsitz in Schiedam (Niederlande). Aus ihrer Beziehung mit Herrn Maas, einem niederländischen Staatsangehörigen, ging der am 31. März 2011 geborene Salamo hervor. Herr Maas erkannte das Kind an, das daher die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt. Herr Maas und Frau Guerrero Chavez haben sich getrennt und wohnen nicht zusammen, Frau Guerrero Chavez und Salamo wohnen jedoch beim Stiefvater und beim Bruder von Herrn Maas. Herr Maas hat beinahe täglich Kontakt zu seinem Sohn, ist aber nicht bereit, die elterliche Sorge für ihn zu übernehmen, und trägt beschränkt zu den Kosten bei. Frau Guerrero Chavez kümmert sich täglich um ihr Kind und nimmt die elterliche Sorge für es wahr.

31. Alle Anträge der Rechtsmittelführerinnen auf Sozialhilfe und/oder Kindergeld wurden mit den angefochtenen Entscheidungen der betreffenden niederländischen Behörden mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Rechtsmittelführerinnen gemäß den niederländischen Rechtsvorschriften wegen ihres aufenthaltsrechtlichen Status keinen Anspruch auf diese Leistungen hätten. Nach diesen Rechtsvorschriften ist nämlich ein Elternteil ohne einen bestimmten rechtmäßigen Aufenthaltsstatus kein „Berechtigter“ (rechthebbende) bzw. „Versicherter“ (verzekerde) und hat daher keinen Leistungsanspruch.

32. Während der von den Zurückweisungen der oben genannten Anträge auf Leistungen betroffenen Zeiträume [5] wurden die Anträge der Rechtsmittelführerinnen auf eine Aufenthaltserlaubnis im Sinne des Ausländergesetzes abgelehnt. Einige Beteiligte hatten während dieser Zeiträume rechtmäßigen Aufenthalt, bis eine Entscheidung über den Antrag auf Aufenthaltserlaubnis getroffen werden konnte. Die übrigen Beteiligten hielten sich während (mindestens eines Teils) dieser Zeiträume nicht rechtmäßig in den Niederlanden auf und hätten die Niederlande aus freien Stücken verlassen müssen. Maßnahmen zu ihrer Rückführung an die Grenze wurden nicht getroffen. Die Betroffenen hatten keine Arbeitserlaubnis.

33. Die Rechtsmittelführerinnen legten beim Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht für den Bereich der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes) Rechtsmittel gegen die Entscheidungen ein, mit denen ihnen die beantragten Leistungen versagt wurden.

34. Das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, ob die Rechtsmittelführerinnen, die alle die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzen, als Mutter eines Kindes, das Unionsbürger ist, unter den oben beschriebenen Umständen ein Aufenthaltsrecht aus Art. 20 AEUV herleiten können. Seiner Auffassung nach könnten sich die Rechtsmittelführerinnen in diesem Fall auf Bestimmungen des Sozialhilfe- bzw. des Kindergeldgesetzes berufen, die sie Niederländern gleichstellten, um einen potenziellen Anspruch auf Leistungen nach diesen Gesetzen geltend zu machen.

5 — Bei diesen Zeiträumen handelt es sich bei jeder der Rechtsmittelführerinnen um Quartale in den Jahren zwischen 2010 und 2013.

35. Insoweit schließt das vorlegende Gericht aus den Urteilen Ruiz Zambrano [6] und Dereci u. a. [7], dass den Rechtsmittelführerinnen ein auf Art. 20 AEUV beruhendes unmittelbares Aufenthaltsrecht zustehe, das aus dem Aufenthaltsrecht ihres Kindes abgeleitet werde, wenn sich dieses Kind in einer Situation befinde, wie sie in den erwähnten Urteilen beschrieben werde. Zu prüfen sei, ob Umstände vorlägen, die das Kind *de facto* dazu zwängen, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn seiner Mutter ein Aufenthaltsrecht verweigert werde. Das vorlegende Gericht fragt sich nämlich, inwiefern – innerhalb des Kontexts der Umstände der Ausgangsrechtssachen – der Tatsache, dass sich der Vater als Unionsbürger in den Niederlanden aufhält, im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs Rechnung zu tragen sei.

36. Unter diesen Umständen hat der Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht für den Bereich der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes) mit Entscheidung vom 16. März 2015, die am 18. März 2015 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden Vorabentscheidungsfragen vorzulegen:

1. Ist Art. 20 AEUV dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, einem Drittstaatsangehörigen, der die tägliche und tatsächliche Sorge für sein minderjähriges Kind wahrnimmt, das Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist, das Aufenthaltsrecht in diesem Mitgliedstaat zu verweigern?

2. Ist es für die Beantwortung dieser Frage von Belang, dass dieser Elternteil die rechtliche, finanzielle und/oder affektive Sorge nicht allein ausübt, und ferner, dass nicht ausgeschlossen ist, dass der andere Elternteil, der Angehöriger dieses Mitgliedstaats ist, *de facto* in der Lage sein könnte, für das Kind zu sorgen?

3. Hat der drittstaatsangehörige Elternteil in diesem Fall glaubhaft zu machen, dass dieser andere Elternteil die elterliche Sorge für das Kind nicht übernehmen kann, so dass sich das Kind gezwungen sähe, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn dem drittstaatsangehörigen Elternteil ein Aufenthaltsrecht verweigert würde?

37. Auf Antrag des vorlegenden Gerichts hat der Präsident des Gerichtshofs angeordnet, dass diese Rechtssache nach Art. 53 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs mit Vorrang zu entscheiden ist.

38. Schriftliche Erklärungen sind von Frau Chavez-Vilchez, Frau Wip, der dänischen, der französischen, der litauischen, der niederländischen und der polnischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs, der norwegischen Regierung sowie von der Europäischen Kommission eingereicht worden. Frau Chavez-Vilchez, Frau Wip, die dänische, die französische, die litauische, die niederländische und die polnische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs, die norwegische Regierung sowie die Kommission haben mündliche Erklärungen in der mündlichen Verhandlung vom 10. Mai 2016 abgegeben.

IV – **Würdigung**

39. Vorab werde ich die Prämissen prüfen, von denen das vorlegende Gericht bei seiner Vorlageentscheidung ausgegangen ist, und dann die wesentlichen Aspekte der Fragen untersuchen, die es dem Gerichtshof gestellt hat.

6 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

7 — Urteil vom 15. November 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

A – *Einleitende Bemerkungen*

40. Ich möchte zunächst daran erinnern, dass allein das vorlegende Gericht für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts des bei ihm anhängigen Rechtsstreits sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig ist [8].

41. Unter diesen Umständen werde ich eine Analyse in drei Abschnitten vornehmen. Erstens werde ich mich dem Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls widmen. Zweitens werde ich, um die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen besser zu ergründen, die Verschiedenartigkeit dieser Situationen untersuchen. Drittens werde ich den Kontext darstellen, in den diese Fälle eingebettet sind, und dabei auf die Erwägungen des vorlegenden Gerichts zur niederländischen Regelung und Verwaltungspraxis sowie auf die Behandlung der Anträge der Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren im Rahmen der ausländerrechtlichen Verfahren eingehen.

1. Der Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls

42. Der Vorrang des Kindeswohls ist einer der die Rechtsordnung der Union prägenden Grundsätze [9].

43. Zum einen haben alle Mitgliedstaaten das am 20. November 1989 in New York geschlossene Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (im Folgenden: Übereinkommen über die Rechte des Kindes) ratifiziert [10]. Gemäß Art. 3 Abs. 1 dieses Übereinkommens ist „[b]ei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, … das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“ [11]. Der Gerichtshof hat im Übrigen bereits darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen über die Rechte des Kindes jeden der Mitgliedstaaten bindet und zu den völkerrechtlichen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte gehört, denen er bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts Rechnung trägt [12].

44. Zum anderen sieht Art. 3 Abs. 3 EUV, der in Unterabs. 1 bestimmt, dass „[d]ie Union … einen Binnenmarkt [errichtet]“, in Unterabs. 2 vor, dass die Union „soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen [bekämpft] und … soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und *den Schutz der Rechte des Kindes* [fördert]“. Darüber hinaus sind die Rechte der Kinder in der Charta [13] festgeschrieben. Diese erkennt in Art. 24 Kinder als unabhängige und selbständige Rechtsinhaber an. Dieser Artikel macht das Wohl des Kindes zu einer vorrangigen Erwägung für öffentliche oder private Einrichtungen [14].

8 — Vgl. als Beispiel für diese ständige Rechtsprechung aus jüngerer Zeit das Urteil vom 8. Juni 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, Rn. 36).

9 — Für eine Übersicht über den Besitzstand der Union in Bezug auf die Rechte des Kindes vgl. *EU acquis and policy documents on the rights of the child*, Europäische Kommission, GD Justiz, Dezember 2015, S. 1 bis 83.

10 — Dieses Übereinkommen ist am 2. September 1990 in Kraft getreten.

11 — Art. 9 Abs. 1 dieses Übereinkommens bestimmt, dass „[d]ie Vertragsstaaten [sicherstellen], dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dass die zuständigen Behörden in einer gerichtlich nachprüfbaren Entscheidung nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren bestimmen, dass diese Trennung zum Wohl des Kindes notwendig ist. Eine solche Entscheidung kann im Einzelfall notwendig werden, wie etwa wenn das Kind durch die Eltern misshandelt oder vernachlässigt wird oder wenn bei getrennt lebenden Eltern eine Entscheidung über den Aufenthaltsort des Kindes zu treffen ist.“

12 — Vgl. Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13 — Zwar richten sich die Bestimmungen der Charta gemäß deren Art. 51 Abs. 1 an die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Wenn jedoch im vorliegenden Fall festgestellt wird, dass diese Sachverhalte in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, hätte das vorlegende Gericht zu prüfen, ob die Weigerung, den Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu gewähren, und die Ablehnung ihrer in Rede stehenden Anträge auf Hilfsleistungen das in Art. 7 der Charta vorgesehene Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens beeinträchtigen. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. November 2011, Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 72).

14 — Vgl. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 15. Februar 2011 mit dem Titel „Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes“ (KOM[2011] 60 endgültig, S. 3).

45. Insoweit betrachtet der Gerichtshof den Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls gleichsam als ein Prisma, durch das die Bestimmungen des Unionsrechts zu lesen sind [15].

46. Insbesondere hat die Auslegung des Gerichtshofs, was die Unionsbürgerschaft und die Art. 20 AEUV und 21 AEUV betrifft, eine kohärente Anwendung der Bestimmungen des Vertrags und des abgeleiteten Rechts erlaubt [16]. Vor allem scheint mir der Hinweis bedeutsam, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass sich „[ein Kind mit Unionsbürgerschaft] auf die gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten *Rechte auf Freizügigkeit und auf Aufenthalt* berufen [kann]. Die Fähigkeit des Angehörigen eines Mitgliedstaats, Inhaber der durch den Vertrag und das abgeleitete Recht auf dem Gebiet der Freizügigkeit gewährleisteten Rechte zu sein, kann nicht von der Bedingung abhängen, dass der Betreffende das Alter erreicht hat, ab dem er rechtlich in der Lage ist, diese Rechte selbst auszuüben“ [17].

47. Dieser Grundsatz stellt den Ausgangspunkt meiner Untersuchung dar.

2. Die Verschiedenartigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen

48. Betrachtet man die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen, fällt sofort deren Ungleichartigkeit auf.

49. Freilich handelt es sich, wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, bei den acht Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren um Drittstaatsangehörige, die über gültige Aufenthaltserlaubnisse verfügen [18] und die jeweils Mutter mindestens eines minderjährigen Kindes (zwischen drei und sieben Jahren) mit Unionsbürgerschaft und Aufenthalt in ihrem eigenen Mitgliedstaat, im vorliegenden Fall dem Königreich der Niederlande, sind. Alle diese Kinder wurden von ihren Vätern, die niederländische Staatsangehörige sind, anerkannt, leben jedoch bei ihren Müttern, die täglich und tatsächlich für sie sorgen. In allen Fällen lebte der Vater zur Zeit der Ablehnung der in Rede stehenden Anträge auf Sozialleistungen nicht oder nicht mehr mit dem Kind und der Mutter zusammen.

50. Von diesen Gemeinsamkeiten abgesehen weisen die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fälle eine Reihe von Besonderheiten auf, die zu berücksichtigen sind.

15 — Vgl. u. a. zum Recht minderjähriger Kinder, die keinen Gebrauch von ihrem Recht auf Freizügigkeit gemacht und sich immer in dem Mitgliedstaat aufgehalten haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auf Familienzusammenführung Urteil vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 76 bis 78). Zum freien Warenverkehr vgl. Urteil vom 14. Februar 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, Rn. 39 bis 42 und 52). Zur Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (ABl. 2003, L 338, S. 1) vgl. u. a. Urteil vom 2. April 2009, A (C-523/07, EU:C:2009:225, Rn. 61 und 64).

16 — Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kohärenz der Rechtsordnung der Union das Ergebnis einer Lesart des Unionsrechts „nicht in seiner Gesamtheit, sondern als Gesamtheit“ sein muss. Vgl. in diesem Sinne Simon, D., „Cohérence et ordre juridique communautaire“, in V. Michel (Hrsg.), *Le droit, les institutions und les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Presses universitaires de Strasbourg, Straßburg 2009, S. 25 bis 40, insbesondere S. 30. In dieser Hinsicht hat Pierre Pescatore die Bedeutung des Richters für die Gewährleistung der Einheitlichkeit einer komplexen, auf den Beziehungen der Systeme verschiedener Rechtsordnungen beruhenden Rechtsordnung hervorgehoben. Vgl. Pescatore, S., *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, A. W. Sijthoff, Leiden 1972, S. 82.

17 — Vgl. Urteil vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung). Hervorhebung nur hier.

18 — Dies ist bei Frau Nikolic, Frau García Pérez, Frau Uwituze, Frau Enowassam und Frau Guerrero Chavez der Fall. Zu Frau Chavez-Vilchez, Frau Pinas und Frau Wip vgl. Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge.

51. Was zunächst die Situation der Väter – niederländische Staatsangehörige –, ihren Beitrag zu den Unterhaltskosten ihrer jeweiligen Kinder und die elterliche Sorge für diese betrifft, geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass es entweder häufige [19], seltene oder sogar überhaupt keine [20] Kontakte zwischen den Kindern und ihren Vätern gab. In einem Fall war der Vater unauffindbar [21], und in einem anderen Fall befand er sich in einem betreuten Wohnprojekt [22]. In drei Fällen trug der Vater zu den Kosten für den Unterhalt des Kindes bei [23], in anderen dagegen wurde keinerlei Beitrag geleistet [24]. In zwei von acht Fällen nahmen beide Eltern das Sorgerecht gemeinsam wahr [25], während in den anderen Fällen die elterliche Sorge tatsächlich und täglich allein von der Mutter ausgeübt wurde [26]. In einem einzigen Fall nahm die Mutter die tatsächliche Sorge für ihr Kind wahr, und beide wohnten beim Stiefvater und beim Bruder des Kindsvaters [27]. In der Hälfte der Fälle wohnten die Kinder mit ihren Müttern in Notfallaufnahmeeinrichtungen [28].

52. Was sodann die *Situation der Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren im Unionsgebiet* betrifft, geht aus der Vorlageentscheidung ebenfalls hervor, dass Frau Pinas am 17. Mai 2011 eine Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande für eine bestimmte Dauer erteilt wurde. Außerdem haben die Vertreter von Frau Wip und Frau Chavez-Vilchez sowie die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass sich diese beiden Frauen heute, was ihren Aufenthalt betrifft, in einer rechtmäßigen Situation befänden. Frau Wip habe nämlich kürzlich eine Aufenthaltserlaubnis für Belgien erhalten, wo sie arbeite und mit ihrer Tochter wohne [29]. Frau Chavez-Vilchez wurde auf der Grundlage von Art. 8 EMRK eine Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande erteilt, und sie hat eine Arbeitsstelle in Belgien.

53. Was schließlich *die besondere Situation der Töchter von Frau Chavez-Vilchez und von Frau Wip* angeht, ist darauf hinzuweisen, dass beide offenbar von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben.

54. Ich werde später auf die Auswirkungen dieser Aspekte auf die Ausgangsrechtsstreitigkeiten zu sprechen kommen.

19 — Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass dies bei Shalomie, Joe, Philomena und Salamo der Fall ist. Vgl. Nrn. 28 bis 30 der vorliegenden Schlussanträge.

20 — Nach der Vorlageentscheidung ist dies der Fall bei Angelina, Angely und Habibatou. Vgl. Nrn. 23, 26 und 27 der vorliegenden Schlussanträge.

21 — In Bezug auf Herrn Schwencke, den Vater von Angely, wurde in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass Frau García Pérez Opfer häuslicher Gewalt geworden sei. Außerdem geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass Herr Schwencke dem Basispersonenregister zufolge am 8. Juli 2009 nach Costa Rica gezogen ist. Vgl. Nr. 26 der vorliegenden Schlussanträge.

22 — Insoweit hat in der mündlichen Verhandlung der Vertreter von Frau Nikolic erläutert, dass Herr van de Pluijm, der Vater von Esther, ein junger Vater sei, der in einer Einrichtung untergebracht sei, um sich einer Langzeittherapie zu unterziehen, so dass ausgeschlossen sei, dass er sich um das Kind kümmern könne.

23 — Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, tragen die Väter von Shalomie, Joe, Philomena und Salamo jeweils zu den Unterhaltskosten bei. Vgl. Nrn. 28 bis 30 der vorliegenden Schlussanträge.

24 — Nach der Sachverhaltsschilderung des vorlegenden Gerichts ist dies der Fall bei Angelina, Shine, Esther, Angely und Habibatou. Vgl. Nrn. 23 bis 27 der vorliegenden Schlussanträge.

25 — Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die elterliche Sorge in den Fällen von Shine und Philomena geteilt wird. Allerdings ist festzuhalten, dass Philomena mit ihrer Mutter in einer Notfallaufnahmeeinrichtung wohnt. Vgl. Nrn. 24 und 29 der vorliegenden Schlussanträge

26 — Die elterliche Sorge wird in den Fällen von Angelina, Esther, Angely, Habibatou, Shalomie und Joe sowie von Salamo ausschließlich von der Mutter wahrgenommen. Vgl. Nrn. 23, 25 bis 28 und 30 der vorliegenden Schlussanträge.

27 — Dies ist der Fall bei Frau Guerrero Chavez und ihrem Sohn Salamo. Vgl. Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge.

28 — Diese Situation entspricht der von Angelina, Esther, Angely, Habibatou und Philomena.

29 — Aus den schriftlichen Erklärungen von Frau Wip geht hervor, dass auch ihr Antrag auf Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande gemäß Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet, im Folgenden: EMRK) zurückgewiesen wurde. Die Behörde war der Auffassung, dass die Beziehungen zwischen dem Vater und Shalomie, der Tochter von Frau Wip, *für die Feststellung des Vorliegens eines Familienlebens unzureichend waren*.

3. Die Praxis der niederländischen Behörden und die ausländerrechtlichen Verfahren

55. Was erstens die *Praxis der Behörden* betrifft, führt das vorlegende Gericht aus, dass verschiedene Behörden in den Niederlanden die Urteile Ruiz Zambrano [30] und Dereci u. a. [31] restriktiv auslegten und der Auffassung seien, dass diese Rechtsprechung nur anwendbar sei, wenn der Vater mit niederländischer Staatsangehörigkeit nach objektiven Maßstäben nicht in der Lage sei, für das niederländische Kind zu sorgen, u. a. in Fällen von Haft, Unterbringung in einer Einrichtung oder Klinik oder von Tod. Abgesehen von diesen Fällen müsse der drittstaatsangehörige Elternteil glaubhaft machen, dass der niederländische Vater nicht in der Lage sei – gegebenenfalls mit Hilfe Dritter –, für das Kind mit niederländischer Staatsangehörigkeit zu sorgen. Der Ausländer-Runderlass bürde nämlich die Beweislast dafür, dass der niederländische Elternteil tatsächlich nicht für das Kind sorgen kann, dem drittstaatsangehörigen Elternteil auf.

56. Das vorlegende Gericht führt weiter aus, dass in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten die für die Zahlung der Beihilfen und Leistungen zuständigen Behörden, nämlich die betreffenden Colleges und die SvB, anhand von Informationen, die die Beteiligten erteilt hätten, im Einvernehmen mit dem IND gebührend zu prüfen hätten, ob aus Art. 20 AEUV ein Aufenthaltsrecht in den Niederlanden hergeleitet werden könne. In bestimmten Fällen habe der IND auf Ersuchen dieser Behörden eine Stellungnahme abgegeben. Manchmal sei bereits eine Entscheidung in einem von einer Rechtsmittelführerin anhängig gemachten ausländerrechtlichen Verfahren ergangen gewesen. Bei der Prüfung des Aufenthaltsrechts wende der IND die im Ausländer-Runderlass niedergelegten Verwaltungsvorschriften an.

57. Was zweitens die *Anträge auf Aufenthaltserlaubnis* im Rahmen der ausländerrechtlichen Verfahren betrifft, erläutert das vorlegende Gericht, dass im vorliegenden Fall die betreffenden Colleges, die SvB und der IND der Tatsache, dass die tägliche und tatsächliche Betreuung des Kindes/Unionsbürgers nicht vom Vater/Unionsbürger, sondern von der drittstaatsangehörigen Mutter ausgeübt worden sei, keine Bedeutung beigemessen hätten. Sie hätten es nämlich nicht für relevant gehalten, die Intensität der Kontakte zwischen Kind und Vater, die Art seines Beitrags zum Unterhalt und zur Erziehung des Kindes oder die Frage, ob er bereit wäre, sich um es zu kümmern, zu prüfen. Auch die Tatsache, dass der Vater nicht das Sorgerecht für das Kind ausübe, sei nicht als relevant angesehen worden, da nicht glaubhaft gemacht worden sei, dass dem Vater das Sorgerecht nicht zugesprochen werden könnte. Die Beweislast dafür, dass der niederländische Elternteil tatsächlich nicht für das Kind sorgen könne, werde dem drittstaatsangehörigen Elternteil aufgebürdet. Nur wenn die drittstaatsangehörige Mutter glaubhaft mache, dass der Vater objektiv daran gehindert sei, für das Kind zu sorgen, werde angenommen, dass das Kind in einer Weise von ihr abhängig sei, dass es sich *de facto* gezwungen sähe, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn ihr ein Aufenthaltsrecht verweigert würde.

58. Angesichts der Verschiedenartigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fälle und der vom vorlegenden Gericht in seiner Entscheidung dargestellten Besonderheiten der niederländischen Verwaltungspraxis wäre zu prüfen, ob die minderjährigen Kinder mit Unionsbürgerschaft und ihre drittstaatsangehörigen Mütter, die die ausschließliche Sorge für diese ausüben, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. In dieser Hinsicht werde ich zum einen die besonderen Fälle der Töchter von Frau Chavez-Vilchez und Frau Wip unter dem Aspekt des Art. 21 AEUV und der Richtlinie 2004/38 und zum anderen den Fall der Kinder, die sich zusammen mit ihren Müttern immer in dem Mitgliedstaat aufgehalten haben, dessen Angehörige sie sind, unter dem Blickwinkel des Art. 20 AEUV prüfen.

30 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

31 — Urteil vom 15. November 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

B – *Prüfung der Situationen von Frau Chavez-Vilchez und Frau Wip und ihrer Töchter unter dem Blickwinkel des Art. 21 Abs. 1 AEUV und der Richtlinie 2004/38*

59. Auch wenn das vorlegende Gericht seine Fragen der Form nach auf die Auslegung des Art. 20 AEUV beschränkt hat, hindert dies den Gerichtshof nach dessen ständiger Rechtsprechung nicht daran, dem Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die diesem bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können, und zwar unabhängig davon, ob es bei seiner Fragestellung darauf Bezug genommen hat [32].

60. Ich erinnere zunächst daran, dass in den Worten des dritten Erwägungsgrundes der Richtlinie 2004/38 das Ziel dieser Richtlinie darin besteht, das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht aller Unionsbürger zu vereinfachen und zu verstärken. Dieses Recht betrifft, wie ich in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, das minderjährige Kind mit Unionsbürgerschaft [33].

1. Zu den Auswirkungen der Ausübung des Freizügigkeitsrechts durch die Tochter von Frau Chavez-Vilchez

61. Was die Tochter von Frau Chavez-Vilchez betrifft, bin ich, sowohl weil sie von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat, indem sie sich bis 2011 in Deutschland aufhielt, dem Mitgliedstaat, in dem ihr Vater arbeitete [34], als auch wegen der Feststellung des vorlegenden Gerichts, dass sie gegenwärtig mit ihrer Mutter in Belgien wohnt, wo diese eine Arbeitsstelle hat, der Auffassung, dass die Richtlinie 2004/38 auf Frau Chavez-Vilchez als Familienangehörige einer Unionsbürgerin im Sinne von Art. 2 Nr. 2 dieser Richtlinie, die sie begleitet, grundsätzlich anwendbar ist [35]. Allerdings sind die Folgen der Anwendung der Richtlinie 2004/38 für Frau Chavez-Vilchez und ihre Tochter meiner Auffassung nach je nachdem, welchen Zeitpunkt des Wegzugs man betrachtet, unterschiedlich.

62. Da Frau Chavez-Vilchez heute in Belgien arbeitet und man folglich nicht ausschließen kann, dass sie in diesem Mitgliedstaat mit ihrer Tochter wohnt, ist darauf hinzuweisen, dass angesichts der Tatsache, dass Frau Chavez-Vilchez kürzlich eine Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande auf der Grundlage von Art. 8 EMRK erhalten hat, die Auswirkungen eines etwaigen Wohnsitzes in Belgien nur in zwei Fällen relevant wären, nämlich entweder im Hinblick auf einen möglichen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis in diesem Mitgliedstaat oder, in Anbetracht ihres rechtmäßigen Aufenthalts in den Niederlanden, bei der Beurteilung der Kriterien für die Auslegung des Art. 20 AEUV, die von der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellt wurden [36].

32 — Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 19. September 2013, Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, Rn. 41), sowie vom 1. Oktober 2013, Alokpa und Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, Rn. 20).

33 — Vgl. Urteil vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 — Ich stelle fest, dass weder in der Vorlageentscheidung noch in den dem Gerichtshof vorliegenden Akten angegeben wird, ob es sich bei dem Geburtsmitgliedstaat der Tochter von Frau Chavez-Vilchez um Deutschland oder um die Niederlande handelt. Jedenfalls ergibt sich aus dieser Entscheidung, dass sie die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, da sie ihr Vater, ein niederländischer Staatsangehöriger, anerkannt hat.

35 — In dieser Hinsicht erinnere ich daran, dass die etwaigen Rechte, die die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft Drittstaatsangehörigen verleihen, keine eigenständigen Rechte sind, sondern Rechte, die daraus abgeleitet werden, dass ein Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat. Vgl. u. a. Urteile vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 35), vom 1. Oktober 2013, Alokpa und Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, Rn. 22), sowie vom 12. März 2014, O. und B. (C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 36).

36 — Wenn Frau Chavez-Vilchez heute eine Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande besitzt, ist es schwer einzusehen, dass ihre Tochter *de facto* gezwungen sein könnte, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, so dass ihr der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte verwehrt würde, die ihr der Unionsbürgerstatus verleiht.

63. Was die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Tochter von Frau Chavez-Vilchez betrifft, ergibt sich aus der Vorlageentscheidung und aus den schriftlichen und mündlichen Erklärungen, dass sie sich bis 2011 mit ihren Eltern in Deutschland, dem Mitgliedstaat, in dem ihr Vater wohnt und arbeitet, aufgehalten hat, bevor dieser sie und ihre Mutter des Hauses der Familie verwiesen hat [37]. Dann ist sie, begleitet von ihrer Mutter, in die Niederlande, den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, zurückgekehrt.

64. Es erscheint mir zweckmäßig, diesen Wegzug nach Deutschland von Frau Chavez-Vilchez und ihrer Tochter im Licht der Richtlinie 2004/38 zu analysieren. Eine solche Analyse könnte nämlich für das vorlegende Gericht wegen ihrer Auswirkungen auf die von den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Leistungsanträgen betroffenen Zeiträume nützlich sein.

a) Kurze Darstellung der Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Richtlinie 2004/38 in Fällen, in denen ein Unionsbürger, der einen tatsächlichen vorherigen Gebrauch von seinem Recht auf Freizügigkeit gemacht hat, in den Mitgliedstaat zieht, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt

65. Ich erinnere daran, dass, was etwaige Rechte von Familienangehörigen eines Unionsbürgers angeht, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, der fünfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 hervorhebt, dass das Recht aller Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, wenn es unter objektiven Bedingungen in Würde ausgeübt werden soll, auch den Familienangehörigen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gewährt werden sollte [38].

66. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird das Recht auf Begleitung durch ein drittstaatsangehöriges Familienmitglied auch einem Unionsbürger gewährt, sei er wirtschaftlich tätig [39] oder nicht [40], der nach der Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er sich mit diesem Familienmitglied aufhielt, in den Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit zurückkehrt [41]. Diese Rechtsprechung betrifft also das Recht auf Familienzusammenführung, das dem

37 — Aus den schriftlichen Erklärungen von Frau Chavez-Vilchez geht hervor, dass sie sich mit ihrer Tochter auf der Straße befunden habe und die Hilfsdienste und die Polizei in Deutschland daher der Auffassung gewesen seien, dass es besser für sie wäre, sich in die Niederlande zu begeben, da Angelina dort als niederländische Staatsangehörige alle Rechte beanspruchen könne.

38 — Vgl. Urteile vom 25. Juli 2008, Metock u. a. (C-127/08, EU:C:2008:449, Rn. 83), sowie vom 18. Dezember 2014, McCarthy u. a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, Rn. 33).

39 — Vgl. Urteil vom 7. Juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296). In diesem Urteil war der Gerichtshof nämlich der Auffassung, dass ein Bürger, der in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er hatte, zurückkehrte, um einer selbständigen Tätigkeit nachzugehen, nachdem er eine gewisse Zeit in einem anderen Mitgliedstaat als Arbeitnehmer beschäftigt war, das aus den Verträgen und dem abgeleiteten Recht fließende Recht hatte, von seinem Partner, der Angehöriger eines Drittstaats war, unter denselben Bedingungen wie den im abgeleiteten Recht vorgesehenen begleitet zu werden.

40 — Vgl. Urteil vom 11. Dezember 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771). Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der seine Tochter aus einem Drittland zu sich kommen ließ, als er in einem anderen Mitgliedstaat arbeitete, das Recht hatte, sich von ihr bei seiner Rückkehr in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besaß, auch dann begleiten zu lassen, wenn er in diesem Mitgliedstaat nicht wirtschaftlich tätig ist.

41 — Für eine Analyse dieser Rechtsprechung vgl. die Nrn. 61 bis 88 der von mir in der Rechtssache McCarthy u. a. (C-202/13, EU:C:2014:345) vorgelegten Schlussanträge.

Bürger infolge der vorherigen Ausübung der Freizügigkeit gewährt und aus dem Verbot von Hemmnissen hergeleitet wird. Der Gerichtshof hat die Richtlinie 2004/38 in dieser Rechtsprechung analog angewendet [42]. Nun ist die Rechtsprechung zu prüfen, in der der Gerichtshof diese Richtlinie weiter ausgelegt hat, indem er sie nicht analog, sondern direkt angewendet hat.

b) Zur Anwendbarkeit von Art. 5 der Richtlinie 2004/38, wenn ein minderjähriges Kind, das Unionsbürger ist und das einen tatsächlichen vorherigen Gebrauch von seinem Recht auf Freizügigkeit gemacht hat, in Begleitung eines drittstaatsangehörigen Verwandten, der allein die elterliche Sorge für dieses Kind wahrnimmt, in den Mitgliedstaat zieht, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt.

67. In Bezug auf das Einreiserecht und das Recht auf kurzzeitigen Aufenthalt gemäß Art. 6 der Richtlinie 2004/38 hat der Gerichtshof im Urteil McCarthy u. a. [43] die Richtlinie 2004/38 auf einen Drittstaatsangehörigen, der Familienmitglied eines Unionsbürgers war, angewandt. In diesem Urteil hat der Gerichtshof die Richtlinie im Hinblick auf das System der Rechtsquellen der Union sowie die Rolle der Unionsbürgerschaft kohärent ausgelegt. So hat der Gerichtshof zunächst daran erinnert, dass „[n]ach ständiger Rechtsprechung … die Richtlinie 2004/38 die Ausübung des elementaren und individuellen Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, das den Unionsbürgern unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 AEUV erwächst, erleichtern und dieses Recht verstärken [soll]“ [44]. Dann hat er ausgeführt, dass „[i]n Anbetracht des Kontexts und der Ziele [dieser Richtlinie deren Bestimmungen] nicht eng ausgelegt und keinesfalls ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden [dürfen]“ [45]. In diesem Kontext hat der Gerichtshof schließlich festgestellt, dass „aus Art. 5 [der Richtlinie 2004/38] keineswegs [folgt], dass das Recht auf Einreise für Familienangehörige eines Unionsbürgers, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, auf andere Mitgliedstaaten als den Herkunftsmitgliedstaat des Unionsbürgers beschränkt wäre“.

68. Insoweit bin ich der Auffassung, dass die Richtlinie 2004/38 auf Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige eines Unionsbürgers im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie sind, anwendbar ist, wenn der Unionsbürger, nachdem er sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt und sich für eine gewisse Dauer in einem anderen Mitgliedstaat tatsächlich aufgehalten hat, mit seinen Familienangehörigen in den Mitgliedstaat reist, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.

69. Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob der Umstand, dass die Tochter von Frau Chavez-Vilchez ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat, indem sie sich mit ihren Eltern in Deutschland aufgehalten hat, es ihr ermöglicht, bei ihrer Rückkehr in die Niederlande, den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, für sich selbst und für ihre Mutter den Schutz der Richtlinie 2004/38 zu beanspruchen.

70. Ich meine ja.

42 — Im Urteil vom 7. Juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), wurden die abgeleiteten Aufenthaltsrechte vom Gerichtshof auf der Grundlage des Art. 52 EWG (jetzt Art. 49 AEUV) und der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (ABl. 1973, L 172, S. 14), die durch die Richtlinie 2004/38 aufgehoben und ersetzt wurde, anerkannt. Die Begründung des Urteils vom 11. Dezember 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), stützt sich sowohl auf die Bestimmungen des Vertrags (Art. 39 EG, jetzt Art. 45 AEUV) als auch auf die der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1968, L 257, S. 2), die durch die Richtlinie 2004/38 geändert wurde. Im Urteil vom 12. März 2014, O. und B. (C-456/12, EU:C:2014:135), hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 21 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass die Richtlinie 2004/38 entsprechend gilt, wenn ein Unionsbürger im Rahmen eines in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, auf der Grundlage und unter Beachtung von Art. 7 Abs. 1 und 2 oder Art. 16 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38 erfolgten Aufenthalts von einer gewissen Dauer ein Familienleben mit einem Drittstaatsangehörigen entwickelt oder gefestigt hat und mit seinem Familienangehörigen in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, zurückkehrt. Vgl. hierzu die Nrn. 77 ff. der von mir in der Rechtssache McCarthy u. a. (C-202/13, EU:C:2014:345) vorgelegten Schlussanträge.

43 — Urteil vom 18. Dezember 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450).

44 — Vgl. Urteil vom 18. Dezember 2014, McCarthy u. a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, Rn. 31). Vgl. auch Urteil vom 12. März 2014, O. und B (C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 — Vgl. Urteil vom 25. Juli 2008, Metock u. a. (C-127/08, EU:C:2008:449, Rn. 84).

71. Zwar geht im Unterschied zu der Situation von Frau McCarthy [46], die – auch sie Drittstaatsangehörige und Familienangehörige eines Unionsbürgers – im Besitz einer gültigen, von den Behörden eines Mitgliedstaats gemäß Art. 10 der Richtlinie 2004/38 ausgestellten Aufenthaltskarte war, aus der Vorlageentscheidung nicht hervor, dass Frau Chavez-Vilchez zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das niederländische Hoheitsgebiet ein Reisedokument im Sinne von Art. 5 dieser Richtlinie besessen hätte. Dennoch scheint mir, dass Frau Chavez-Vilchez bei einer Auslegung von Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38 einen Anspruch auf das Recht auf Einreise in das und kurzzeitigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Königreichs der Niederlande hätte haben können. Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie sieht nämlich vor, dass, wenn „ein Unionsbürger oder ein Familienangehöriger, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, nicht über die erforderlichen Reisedokumente oder gegebenenfalls die erforderlichen Visa [verfügt], … der betreffende Mitgliedstaat dieser Person jede angemessene Möglichkeit [gewährt], sich die erforderlichen Dokumente in einer angemessenen Frist zu beschaffen oder übermitteln zu lassen oder sich mit anderen Mitteln bestätigen zu lassen oder nachzuweisen, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießt, bevor er eine Zurückweisung verfügt“.

72. Als minderjährige Unionsbürgerin, die innerhalb der Union umgezogen ist [47] und dann unter dem Zwang unglücklicher Umstände [48] in den Mitgliedstaat zurückgekehrt ist, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, hätte die Tochter von Frau Chavez-Vilchez somit in den Genuss der Anwendung von Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 5 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2004/38 und damit eines Rechts auf Einreise und kurzzeitigen Aufenthalt für ihre Mutter kommen müssen, so dass diese, die tatsächlich die elterliche Sorge für sie wahrnahm, eine Arbeit hätte finden können, die ihr die Möglichkeit gegeben hätte, ausreichende Existenzmittel zu erlangen, um während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Königreichs der Niederlande in Anspruch nehmen zu müssen [49].

73. Für den Fall, dass es einem drittstaatsangehörigen Verwandten nicht gelingt, innerhalb des in Art. 6 der Richtlinie 2004/38 genannten Zeitraums von drei Monaten ausreichende Existenzmittel zu erlangen, um in den Genuss des Schutzes dieser Richtlinie zu kommen, bin ich der Auffassung, dass Art. 21 AEUV es nicht verbietet, dass diesem Verwandten ein Aufenthaltsrecht verweigert wird, selbst wenn er die tatsächliche Sorge für ein kleines Kind mit Unionsbürgerschaft hat, das sich bei ihm aufhält.

74. In diesem Fall wäre allerdings die Situation des Kindes mit Unionsbürgerschaft und seines drittstaatsangehörigen Verwandten im Licht von Art. 20 AEUV zu prüfen. Jedoch hat, wie bereits erwähnt worden ist, Frau Chavez-Vilchez kürzlich eine Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande auf der Grundlage von Art. 8 EMRK erhalten. Daher erscheint es mir nicht erforderlich, zu prüfen, ob ihr im Licht des Art. 20 AEUV „nicht dennoch ausnahmsweise ein … Aufenthaltsrecht gewährt werden kann, da sonst die Unionsbürgerschaft ihre[s Kindes] ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde, weil [dieses Kind] sich infolge dieser Weigerung *de facto* gezwungen [sähe], das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, und [ihm] dadurch der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die [ihm] die Unionsbürgerschaft verleiht, verwehrt würde“ [50].

46 — Urteil vom 18. Dezember 2014, McCarthy u. a. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

47 — Ich erinnere daran, dass dieser Umzug mit der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit des Vaters – eines niederländischen Staatsangehörigen – zusammenhing, der sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen und dort arbeiten wollte. Folglich kann meiner Ansicht nach die oben erwähnte Rechtsprechung zweifelsfrei analog angewendet werden.

48 — Vgl. Fn. 37 der vorliegenden Schlussanträge.

49 — Insoweit halte ich fest, dass die in Rede stehende nationale Regelung es beim Fehlen einer Aufenthaltserlaubnis einem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers nicht erlaubt, zu arbeiten.

50 — Vgl. Urteil vom 1. Oktober 2013, Alokpa und Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, Rn. 33).

2. Zu den Auswirkungen der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Tochter von Frau Wip

75. In der mündlichen Verhandlung wurde vom Vertreter von Frau Wip sowie von der niederländischen Regierung bestätigt, dass Frau Wip und ihre Tochter gegenwärtig in Belgien wohnen, wo Frau Wip eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat und eine Beschäftigung ausübt. Daher liegt es auf der Hand, dass ihre Tochter ihr Recht als Unionsbürgerin auf Freizügigkeit in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Angehörigkeit ausgeübt hat und dass deshalb Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 auf Frau Wip als Familienangehörige, die sie begleitet, anwendbar ist. In ihrer Eigenschaft als niederländische Staatsangehörige und somit Unionsbürgerin ist die Tochter von Frau Wip nämlich berechtigt, sich auf Art. 21 Abs. 1 AEUV zu berufen. Dieser Artikel des Vertrags und die Richtlinie 2004/38 verleihen ihr grundsätzlich ein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat, hier im Königreich Belgien.

76. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass, wenn „dem für einen minderjährigen Unionsbürger tatsächlich sorgenden Elternteil, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats ist, nicht erlaubt [würde], sich mit dem Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten, … dem Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers jede praktische Wirksamkeit genommen [würde], da der Genuss des Aufenthaltsrechts durch ein Kind im Kleinkindalter notwendigerweise voraussetzt, dass sich die für das Kind tatsächlich sorgende Person bei ihm aufhalten darf und dass es demgemäß dieser Person ermöglicht wird, während dieses Aufenthalts mit dem Kind zusammen im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen“ [51]. Dieses Recht der Unionsbürger zum Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats besteht jedoch vorbehaltlich der im Vertrag und in seinen Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen [52]. Insoweit erinnere ich daran, dass diese Beschränkungen und Bedingungen unter Einhaltung der einschlägigen unionsrechtlichen Grenzen und im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen dieses Rechts [53], nach meiner Auffassung insbesondere mit dem Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls, anzuwenden sind.

77. Jedenfalls kann, soweit Frau Wip eine Aufenthaltserlaubnis in Belgien erhalten hat und in Belgien eine Beschäftigung ausübt, was das vorlegende Gericht nachzuprüfen hat, ihre Tochter, die Unionsbürgerin ist, grundsätzlich nicht *de facto* gezwungen sein, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, wodurch ihr der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihr die Unionsbürgerschaft verleiht, verwehrt würde. Wie im Fall von Frau Chavez-Vilchez (die eine Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden erhalten hat) und ihrer Tochter erscheint es mir daher nicht erforderlich, diese Situation im Licht von Art. 20 AEUV zu analysieren.

51 — Vgl. u. a. Urteile vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 45), vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, Rn. 69), sowie vom 1. Oktober 2013, Alokpa und Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, Rn. 28).

52 — Vgl. u. a. Urteile vom 17. September 2002, Baumbast und R (C-413/99, EU:C:2002:493, Rn. 84 und 85), sowie vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 26).

53 — Vgl. Urteile vom 17. September 2002, Baumbast und R (C-413/99, EU:C:2002:493, Rn. 91), sowie vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 32).

C – Prüfung der Fälle der Kinder, die sich in Begleitung ihrer tatsächlich die elterliche Sorge für sie wahrnehmenden Mütter immer in ihrem eigenen Mitgliedstaat aufgehalten haben, unter dem Blickwinkel des Art. 20 AEUV

1. Zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage

78. Mit seiner ersten und seiner zweiten Vorlagefrage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 20 AEUV es verbietet, dass ein Mitgliedstaat einem drittstaatsangehörigen [54] Elternteil, der die tatsächliche Sorge für sein minderjähriges Kind mit Unionsbürgerschaft ausübt, den Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat des Kindes, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, verweigert, wenn nicht nachgewiesen worden ist, dass der andere Elternteil, der Angehöriger desselben Mitgliedstaats ist, allein die tatsächliche Sorge für das Kind wahrnehmen kann.

79. Zur Beantwortung dieser Fragen ist zu prüfen, ob im Licht des Art. 20 AEUV und der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine solche Situation in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

a) Die Unionsbürgerschaft: der grundlegende Status der Bürger der Union

80. Am 1. November 2016 wird die Unionsbürgerschaft 23 Jahre alt [55]. Geboren im Jahr 1992 mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht, soll sie dazu beitragen, dass sich die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten mit der Union identifizieren können [56]. Als grundlegender Status der Bürger der Union verkörpert die Unionsbürgerschaft, insbesondere für die neuen Generationen, die Möglichkeit, ein Europa zu schaffen, in dem alle Bürger als Menschen reisen, sich aufhalten, arbeiten, studieren, in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen oder sich niederlassen, Wohlstand erwerben, heiraten oder eine analoge Lebensgemeinschaft wählen, nach Wunsch eine Familie gründen und in Frieden [57] und Sicherheit leben können.

81. Die Unionsbürgerschaft legitimiert somit den Prozess der europäischen Integration durch die Stärkung ihrer Beteiligung als Bürger. Diese Legitimation wurde beim Gerichtshof durch dessen Generalanwälte seit der Einführung der Unionsbürgerschaft hervorgehoben. So hat der Generalanwalt Lenz im Jahr 1994 bemerkt, dass „[d]ie Einführung einer Unionsbürgerschaft … die Erwartung [erweckt], dass die Unionsbürger jedenfalls vor dem Gemeinschaftsrecht gleich behandelt werden“ [58].

54 — Nach der Rechtslehre ist es im Rahmen des Art. 20 AEUV nicht mehr sachgerecht, den Begriff „Drittstaatsangehörige“ zu verwenden. Im Rahmen der Richtlinie 2004/38, in dem die Ausübung des Rechts, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, zwei Mitgliedstaaten betrifft (den der Staatsangehörigkeit des Unionsbürgers und den, in dem er aufgenommen wird), ist der Angehörige der Familie des Unionsbürgers in der Tat Drittstaatsangehöriger. Bei Art. 20 AEUV in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung ist jedoch nur ein einziger Mitgliedstaat betroffen, nämlich der, dessen Staatsangehörigkeit der Unionsbürger besitzt. Da folglich der Familienangehörige dieses Unionsbürgers kein Angehöriger eines „Drittstaats“ ist, wird vorgeschlagen, einen anderen Begriff zu verwenden, wie beispielsweise „Nicht-EU-Angehöriger“ oder „nichteuropäischer Staatsangehöriger“. Vgl. in diesem Sinne Davies, G., „The Family Rights of European Children: Expulsion of non-Europeans Parents“, *EUI Working Papers*, RSCAS 2012/04, S. 1 bis 22, S. 3. In den vorliegenden Schlussanträgen beziehe ich mich jedoch mit dem Begriff „Drittstaatsangehöriger“ auf einen Staatsangehörigen eines Staates, der kein Mitglied der Union ist.

55 — Für einen Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Unionsbürgerschaft vgl. Trifonidou, A., *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, Hartpublishing, London 2016, S. 23 bis 58. Der Autor untersucht die Rechtsprechung in vier Etappen, nämlich Kindheit (1993–1997), Wachstum und Entwicklung (1998–2005), Pubertät (2006–2009) und Erwachsenenleben (ab 2010).

56 — Vgl. in diesem Sinne Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford 2013, S. 431 und 432. Für diesen Autor ist die Bürgerschaft „der Bindestoff, mit dem die Angehörigen aller Mitgliedstaaten geeint werden können“ („le goudron qui permet de lier ensemble les ressortissants de tous les États membres“).

57 — Vgl. Art. 3 EUV.

58 — Vgl. Nr. 53 der Schlussanträge des Generalanwalts Lenz in der Rechtssache Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:45).

82. Zwei Jahre später, im Jahr 1996, richtete der Generalanwalt Léger, indem er auf die Anerkennung einer solchen Bürgerschaft Bezug nahm, folgende Worte an den Gerichtshof: Diese Bürgerschaft „hat einen stark symbolischen Wert und stellt wahrscheinlich einen der herausragenden Teile der europäischen Konstruktion dar, der die öffentliche Meinung am meisten beschäftigt hat. Zwar erfasst dieser Begriff in Wirklichkeit Aspekte, die durch die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts bereits überwiegend verwirklicht worden sind, und stellt insoweit eine Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes dar. *Es obliegt aber dem Gerichtshof, dem Begriff seine volle Bedeutung zu geben*. Wenn man sämtliche Konsequenzen zieht, die mit dem Begriff verbunden sind, müssen alle Unionsbürger unabhängig von ihrer Nationalität genau gleiche Rechte und Pflichten haben.“ [59]

83. In diesem Sinne hat der Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer ein weiteres Jahr später ausgeführt, dass „[d]ie Schaffung einer Unionsbürgerschaft, ergänzt durch die Freizügigkeit ihrer Inhaber innerhalb des Hoheitsgebiets aller Mitgliedstaaten, … einen beträchtlichen *qualitativen Fortschritt* [bedeutet], da sie, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, dieses Recht seiner funktionalen oder instrumentalen Bestandteile (*Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder mit der Verwirklichung des Binnenmarkts*) entkleidet und damit in den Rang eines eigenständigen und unabhängigen Rechts erhebt, das zum politischen Status der Bürger der Union gehört“ [60] .

84. Seither wurde die Unionsbürgerschaft durch eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens mehr und mehr zur Wirkung gebracht [61]. In diese Linie der Rechtsprechung fügen sich die erste und die zweite Frage des vorlegenden Gerichts ein. Sie betreffen im Wesentlichen die Auslegung von Art. 20 AEUV im Licht der Urteile Ruiz Zambrano [62] und Dereci u. a. [63] in Situationen wie denen, die im Ausgangsverfahren in Rede stehen, in denen nicht nachgewiesen ist, dass der Elternteil, der Bürger des Mitgliedstaats ist, dessen Staatsangehörigkeit das Kind besitzt und in dem es immer gewohnt hat, im Fall einer etwaigen Ausweisung des drittstaatsangehörigen Elternteils für das Kind sorgen kann.

59 — Vgl. Nr. 63 der Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Boukhalfa (C-214/94, EU:C:1995:381). Vgl. in diesem Sinne auch Nr. 50 der Schlussanträge des Generalanwalts La Pergola in den verbundenen Rechtssachen Stöber und Piosa Pereira (C-4/95 und C-5/95, EU:C:1996:225). Hervorhebung nur hier.

60 — Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in den verbundenen Rechtssachen Shingara und Radiom (C-65/95 und C-111/95, EU:C:1996:451, Nr. 34). Hervorhebung nur hier. Der Generalanwalt Wathelet hat jüngstens in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache NA (C-115/15, EU:C:2016:259, Nr. 111) betont, dass der Unionsbürgerstatus, wenn er dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, „[m]ithin … keine leere Worthülse sein kann“.

61 — Vgl. zu diesem Gesichtspunkt meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Rendón Marín und CS (C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75, Rn. 107 ff.).

62 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Dass es sich bei diesem Urteil des Gerichtshofs nicht um eine Zufallsentscheidung handelt, ist für mich mehr als offenkundig. Insoweit habe ich in den Nrn. 111 bis 115 und 117 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Rendón Marín und CS (C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75) dargelegt, dass dieses Urteil Ergebnis einer umfassenden Entwicklung der Rechtsprechung ist, die die Grundlage der im Urteil Ruiz Zambrano gefundenen Lösung bildet.

63 — Urteil vom 15. November 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

b) Zum besonderen Charakter der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen

85. Was im vorliegenden Fall [64] die kleinen Kinder von Frau Pinas [65], Frau Nikolic, Frau García Pérez, Frau Uwituze, Frau Enowassam und Frau Guerrero Chavez betrifft, stelle ich fest, dass diese, da sie zu keinem Zeitpunkt von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und sich immer in dem Mitgliedstaat aufgehalten haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht unter den Begriff „Berechtigte“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 fallen, so dass diese Richtlinie weder auf sie selbst noch auf ihre Mütter anwendbar ist.

86. Fallen die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situationen hingegen in den Anwendungsbereich des Art. 20 AEUV?

87. Insoweit erinnere ich daran, dass der Gerichtshof im Urteil Ruiz Zambrano entschieden hat, dass Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegensteht, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird [66]. Nach den in diesem Urteil aufgestellten Grundsätzen ist dieser Schutz des Unionsrechts in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten anwendbar, weil die Kinder von Frau Pinas, Frau Nikolic, Frau García Pérez, Frau Uwituze, Frau Enowassam und Frau Guerrero Chavez mangels eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts ihrer ausschließlich für sie sorgenden Mütter *de facto* gezwungen sein könnten, sie zu begleiten und also das Unionsgebiet „als Ganzes“ zu verlassen. Eine etwaige Ausweisung ihrer Mütter verwehrte ihnen in der Tat den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus doch verleiht. Dies könnte somit der tatsächlichen Wirksamkeit der Unionsbürgerschaft, die sie genießen, zuwiderlaufen.

88. Der Gerichtshof hat indes die Tragweite des Urteils Ruiz Zambrano [67] in der Folge dahin präzisiert, dass diese Rechtsprechung auf „ganz besondere Sachverhalte [anwendbar ist], in denen – obwohl das für das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen geltende abgeleitete Recht nicht eingreift und der betreffende Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat – einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger dieses Unionsbürgers ist, ein Aufenthaltsrecht

64 — Da die Situationen der Töchter von Frau Chavez-Vilchez und Frau Wip – ihre Mütter haben vor Kurzem eine Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande (auf der Grundlage von Art. 8 EMRK) bzw. Belgien erhalten – in den Nrn. 61 bis 77 der vorliegenden Schlussanträge untersucht worden sind, konzentriere ich mich auf die Frage, ob die Situationen der sechs anderen Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren und ihrer jeweiligen Kinder in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

65 — Frau Pinas hat, wie der Vorlageentscheidung zu entnehmen ist, eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten; dies zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts. Daher besteht grundsätzlich keine Ausweisungsgefahr, und ihre Tochter ist somit nicht *de facto* gezwungen, die Niederlande zu verlassen. Jedoch hat das vorlegende Gericht die Situation von Frau Pinas im Licht von Art. 20 AEUV zu prüfen, wenn es feststellt, dass diese nicht mehr über eine gültige Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden verfügt.

66 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42). Wie ich bereits in Nr. 116 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Rendón Marín und CS (C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75) ausgeführt habe, zielt das Urteil Ruiz Zambrano auf die Anerkennung der Rechte ab, die von Angehörigen der Mitgliedstaaten geltend gemacht werden, die – als Unionsbürger – ihr Rechtsschutzbedürfnis und ihr Integrationsverlangen nicht nur im Aufnahmemitgliedstaat geltend machen, sondern auch in ihrem eigenen Mitgliedstaat. Die Tatsache, dass den Angehörigen der Mitgliedstaaten ein so grundlegender Status wie der Unionsbürgerstatus verliehen wird, bedeutet nach Auffassung des Gerichtshofs nämlich, dass das Unionsrecht nationalen Maßnahmen entgegensteht, die bewirken, dass ihnen der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die sie aus diesem Status herleiten, verwehrt wird. Dies wäre der Fall, wenn einem Drittstaatsangehörigen, der seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind, allein Unterhalt gewährt, das Recht verweigert wird, sich in dem Mitgliedstaat des Wohnsitzes dieser Kinder, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, aufzuhalten, da die erwähnte Maßnahme auch die genannten Kinder zwingt, das Gebiet der Union zu verlassen.

67 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

ausnahmsweise nicht verweigert werden darf, da sonst die Unionsbürgerschaft ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde, wenn sich der Unionsbürger infolge einer solchen Weigerung *de facto* gezwungen sähe, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, und ihm dadurch der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihm die Unionsbürgerschaft verleiht, verwehrt würde [68].

89. In diesem Kontext ist im Licht des Art. 20 AEUV zu beurteilen, ob Sachverhalte wie die, die im Ausgangsverfahren in Rede stehen, besondere Sachverhalte im Sinne der oben angeführten Rechtsprechung darstellen.

90. Meiner Ansicht nach besteht gar kein Zweifel daran, dass die Tatsache, dass alle diese Kinder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, nämlich die niederländische Staatsangehörigkeit, besitzen, deren Erwerbsvoraussetzungen selbstverständlich in die Regelungskompetenz des Königreichs der Niederlande fallen [69], impliziert, dass sie den Unionsbürgerstatus genießen [70]. Als Bürger der Union haben diese Kinder damit ein Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt im Gebiet der Union, und *jede Beschränkung* dieses Rechts fällt in den Anwendungsbereich des Unionsrechts [71].

91. Folglich scheint sich mir grundsätzlich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen zu ergeben, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fälle besondere Sachverhalte im Sinne der Rechtsprechung nach dem Urteil Ruiz Zambrano [72] darstellen. Diese Sachverhalte könnten nämlich für die betroffenen Kinder dazu führen, dass ihnen der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen ihr Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt würde. Ich bin daher der Ansicht, dass diese Sachverhalte in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

92. Unter diesen Umständen ist somit festzustellen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Entscheidungen einen Eingriff in das Aufenthaltsrecht darstellen, das die betroffenen Kinder genießen, sowie die Frage, ob dieser gegebenenfalls gerechtfertigt sein kann.

93. Es liegt für mich auf der Hand, dass ein potenzieller Eingriff in die Rechte der betroffenen Kinder, die Unionsbürger sind, vorliegt, wenn sie als Folge der Versagung der Aufenthaltserlaubnis für ihre Mütter *de facto* gezwungen sind, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen. Aber ist dieser Eingriff unter den besonderen Umständen der in Rede stehenden Sachverhalte zulässig oder nicht?

68 — Urteile vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 43 und 44), und vom 15. November 2011, Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 67). Vgl. auch Urteile vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, Rn. 71), vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 48), vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 36), sowie vom 1. Oktober 2013, Alokpa und Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, Rn. 32). Insbesondere Herr Dereci war ein türkischer Staatsangehöriger, dessen *Ehefrau und drei Kinder Österreicher waren* und sich immer in Österreich aufgehalten haben, wo er mit ihnen zusammenzuleben wünschte. In dieser Situation war weder den drei Kindern noch der Mutter der tatsächliche Genuss des Kernbestands ihrer Rechte verwehrt, weil diese Kinder im Gegensatz zu dem Sachverhalt, der dem Urteil vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), zugrunde liegt, von ihrem Vater nicht wirtschaftlich abhängig waren und daher in Österreich bleiben durften.

69 — Urteile vom 7. Juli 1992, Micheletti u. a. (C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 29), sowie vom 2. März 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 39).

70 — Urteile vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, Rn. 21), und vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 21). Vgl. auch die Nrn. 47 bis 52 der Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Zhu und Chen (C-200/02, EU:C:2004:307).

71 — Vgl. Nr. 120 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Rendón Marín und CS (C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75). Dass sie ihr Recht, sich frei im Unionsgebiet zu bewegen und aufzuhalten, nicht ausgeübt haben, heißt nicht, dass sie nicht als Unionsbürger dieses Recht genießen. Dagegen verleihen die Bestimmungen des Vertrags über die Unionsbürgerschaft Drittstaatsangehörigen keinerlei eigenständiges Recht. Vgl. Urteile vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, Rn. 66), sowie vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 34).

72 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Für diese besonderen Situationen, in denen der Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat, ist kennzeichnend, dass „sie zwar durch Rechtsvorschriften geregelt sind, die *a priori* in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, d. h. durch die Rechtsvorschriften über das Einreise- und Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen außerhalb des Anwendungsbereichs des Sekundärrechts, das unter bestimmten Voraussetzungen die Verleihung dieses Rechts vorsieht, aber in einem inneren Zusammenhang mit der Freizügigkeit eines Unionsbürgers stehen, die beeinträchtigt würde, wenn den Drittstaatsangehörigen das Recht verweigert würde, in den Mitgliedstaat, in dem dieser Bürger wohnt, einzureisen und sich dort aufzuhalten, und die daher dieser Verweigerung entgegensteht“. Vgl. Urteile vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, Rn. 72), und vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 37).

c) Zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und zum Grad der Abhängigkeit zwischen dem drittstaatsangehörigen Elternteil und dem Kind/Unionsbürger

94. Vorab stellt sich die Frage, ob die bloße Anwesenheit des Vaters – niederländischer Staatsangehöriger – in den Niederlanden [73] dem Kind mit Unionsbürgerschaft *automatisch* den Schutz des Art. 20 AEUV in seiner Auslegung durch den Gerichtshof verwehrt.

95. Meiner Ansicht nach kann die bloße Anwesenheit des Vaters – niederländischer Staatsangehöriger – in den Niederlanden für sich genommen weder die nationalen Entscheidungen in den Ausgangsrechtssachen rechtfertigen noch das Kriterium der bewirkten „Verwehrung des tatsächlichen Genusses des Kernbestands der sich aus dem Unionsbürgerstatus ergebenden Rechte“ in Frage stellen; das vorlegende Gericht hat vielmehr zu prüfen, ob diese Entscheidungen, insbesondere in Bezug auf ihre Folgen für die Situation der Kinder der Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren, die Unionsbürger sind, den unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten [74].

96. Im Rahmen der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sind mehrere Interessen betroffen, nämlich die nationalen Interessen im Bereich der Einwanderung [75], die Rechte der Unionsbürger, das übergeordnete Wohl der Kinder und die Rechte, die zum Bereich des nationalen Familienrechts gehören, wie insbesondere das Sorgerecht.

97. Somit sind bei der Prüfung, ob die in Rede stehenden nationalen Entscheidungen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet haben, mehrere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, von denen meines Erachtens der Grad der Abhängigkeit zwischen dem drittstaatsangehörigen Elternteil und dem Kind mit Unionsbürgerschaft der wichtigste ist.

98. In dieser Hinsicht ist es vorrangig, zu wissen, wer die „rechtliche, finanzielle oder affektive Sorge“ ausübt [76]. Wie nämlich der Gerichtshof bereits entschieden hat, „*ist es das Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem minderjährigen Unionsbürger und dem Drittstaatsangehörigen*, dem ein Aufenthaltsrecht verweigert wird, das die praktische Wirksamkeit der Unionsbürgerschaft beeinträchtigen kann, da diese Abhängigkeit dazu führen würde, dass der Unionsbürger sich als Folge einer solchen Verweigerung *de facto* gezwungen sähe, nicht nur das Gebiet des Mitgliedstaats zu verlassen, dessen Staatsangehöriger er ist, sondern auch das Gebiet der Union als Ganzes“ [77].

99. Vorbehaltlich dieser Prüfung, die durchzuführen Sache des vorlegenden Gerichts ist, scheint sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten zu ergeben, dass dieses Abhängigkeitsverhältnis zwischen allen betroffenen Kindern mit Unionsbürgerschaft und ihrer jeweiligen drittstaatsangehörigen Mutter besteht [78].

73 — Ich erinnere daran, dass Herr Schwencke, der Vater von Angely, unauffindbar und nach den Informationen des Einwohnerregisters seit dem Jahr 2009 nicht in den Niederlanden wohnhaft ist.

74 — Vgl. entsprechend Urteil vom 2. März 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 54 bis 56).

75 — Zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung im Bereich des Einwanderungsrechts vgl. Nrn. 74 und 75 meiner Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Rendón Marín und CS (C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75): „[D]ie Mitgliedstaaten [behalten] grundsätzlich ihre Zuständigkeiten im Bereich des Einwanderungsrechts. … Handelt es sich um eine Situation, in der die Rechte auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt nach dem Unionsrecht in Rede stehen, *kann* der Gestaltungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten im Bereich der Einwanderung verfügen, hingegen selbst dann *nicht die Anwendung der Vorschriften über die Unionsbürgerschaft oder über die Freizügigkeit beeinträchtigen*, wenn diese Vorschriften nicht nur den Fall eines Unionsbürgers, sondern auch den Fall eines drittstaatsangehörigen Familienangehörigen betreffen.“

76 — Ich bevorzuge diese Wendung, die der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung im Urteil vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 56), verwendet hat. Hervorhebung nur hier. Meiner Ansicht nach entspricht dieser Begriff dem der „tatsächlichen elterlichen Sorge“.

77 — Vgl. Urteile vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 43 und 45), vom 15. November 2011, Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 65 bis 67), sowie vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 56).

78 — Diese Beurteilung drängt sich selbst in den Fällen auf, in denen die elterliche Sorge rechtlich geteilt ist, d. h. im Fall von Shine, der Tochter von Frau Pinas, und in dem von Philomena, der Tochter von Frau Enowassam. Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass Frau Enowassam mit ihrer Tochter in einer Notfallaufnahmeeinrichtung wohnt.

100. Außerdem muss das vorlegende Gericht im Rahmen der Abwägung der betroffenen Interessen, soweit die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalte in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, auch die Grundrechte berücksichtigen, deren Beachtung der Gerichtshof sicherstellt, insbesondere das in Art. 7 der Charta vorgesehene Recht auf Achtung des Familienlebens, wobei dieser Artikel in Verbindung mit der in Art. 24 Abs. 2 der Charta verankerten Verpflichtung, das vorrangige Wohl des Kindes in Erwägung zu ziehen, zu lesen ist [79].

101. In diesem Zusammenhang scheint mir die Frage angebracht, ob es mit dem Unionsrecht vereinbar ist, das Recht auf freien Aufenthalt im Unionsgebiet auf das Kind, das Unionsbürger ist, zu beschränken und sich dabei allein auf Erwägungen zu stützen wie die, *dass nicht nachgewiesen wurde, dass der Vater nicht in vollem Umfang für das Kind sorgen kann*, obwohl diese Feststellung gleichzeitig bedeutet, dass *ebenso wenig nachgewiesen wurde, dass er die elterliche Sorge für sein Kind wahrnehmen könnte*! In dieser Hinsicht erscheint es mir bedeutsam, darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht erklärt hat, dass im vorliegenden Fall nicht feststehe, dass eine Änderung des Sorgerechts noch möglich sei [80].

102. Ich stelle daher fest, dass es in Situationen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden unverhältnismäßig wäre, den drittstaatsangehörigen Müttern von minderjährigen Kindern mit Unionsbürgerschaft ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht automatisch und auf der Grundlage allein der Anwesenheit des Vaters, der Unionsbürger ist, im betreffenden Mitgliedstaat zu verweigern. Ich weise darauf hin, dass jede Rechtfertigung einer Abweichung vom Aufenthaltsrecht der Unionsbürger „eng auszulegen ist und [dass] deren Tragweite nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann“ [81].

d) Zwischenergebnis

103. Art. 20 AEUV ist dahin auszulegen, dass er es verbietet, dass ein Mitgliedstaat einem drittstaatsangehörigen Elternteil, der die tatsächliche elterliche Sorge für sein minderjähriges Kind ausübt, das Unionsbürger ist, den Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat des Kindes verweigert, das dessen Staatsangehörigkeit besitzt, da eine solche Entscheidung diesem Kind den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehren würde, wenn nicht nachgewiesen worden ist, dass der andere Elternteil, der Bürger desselben Mitgliedstaats ist, allein die elterliche Sorge für das Kind wahrnehmen kann. Insoweit genügt es nicht, darzutun, dass nicht ausgeschlossen ist, dass dieser andere Elternteil in der Lage sein könnte, tatsächlich für das Kind zu sorgen.

2. Zur dritten Vorlagefrage

104. Die dritte Vorlagefrage betrifft die Beweislast für die tatsächliche Abhängigkeit des Kindes mit Unionsbürgerschaft von dem drittstaatsangehörigen Elternteil.

79 — Vgl. insoweit Nr. 125 der Schlussanträge von Generalanwalt Wathelet in der Rechtssache NA (C-115/15, EU:C:2016:259): „Im Übrigen führt die Einbeziehung von Art. 7 der Charta in die Überlegungen des nationalen Richters bezüglich der Anwendung von Art. 20 AEUV meines Erachtens nicht zu einer gegen Art. 51 Abs. 2 der Charta verstoßenden Erweiterung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts.“

80 — Ich weise darauf hin, dass sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt, dass es gemäß der niederländischen Verwaltungspraxis einem Vater, wenn er unauffindbar ist, schwerwiegende körperliche Probleme hat, häusliche Gewalt gegenüber der Mutter ausgeübt hat (wie im Fall von Frau García Pérez), in einer Spezialeinrichtung für eine Langzeittherapie untergebracht ist (wie es bei Herrn van de Pluijm, dem Vater von Esther, der Fall ist) oder seit langer Zeit keinerlei Kontakt mit dem Kind hatte (wie im Fall der Kinder von Frau García Pérez und Frau Uwituze), nicht *de facto* unmöglich sein soll, für seine Kinder zu sorgen!

81 — Urteil vom 7. Juni 2007, Kommission/Niederlande (C-50/06, EU:C:2007:325, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

105. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Ausländer-Runderlass, den die für die Zahlung von Sozialhilfe und Zulagen verantwortlichen niederländischen Stellen berücksichtigen, vorsieht, dass der Nachweis, dass der niederländische Elternteil nicht tatsächlich für sein Kind sorgen kann, dem drittstaatsangehörigen Elternteil obliegt. Dieser muss dartun, dass objektive Hemmnisse den Elternteil mit Unionsbürgerschaft daran hindern, sich um das Kind zu kümmern, damit festgestellt werden kann, dass das Kind von dem drittstaatsangehörigen Elternteil so abhängig ist, dass es *de facto* gezwungen ist, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn diesem Elternteil das Aufenthaltsrecht verweigert wird.

106. Das vorlegende Gericht stellt sich in dieser Hinsicht die Frage, ob diese Regelung des Ausländer-Runderlasses nicht auf eine zu restriktive Auslegung des Urteils Ruiz Zambrano [82] hinausliefe.

107. Die niederländische Regierung hat in ihren schriftlichen Erklärungen betont, dass die Beweislast im Einklang mit der allgemeinen Regel, dass derjenige, der sich auf bestimmte Rechte oder bestimmte Folgen dieser Rechte berufe, nachzuweisen habe, dass diese Rechte in seiner Situation anwendbar sind, bei den Antragstellerinnen für die Aufenthaltserlaubnis liege.

108. Ich bin der Auffassung, dass es in Fällen, in denen ein Beteiligter geltend macht, dass seine Situation in den Anwendungsbereich von Art. 20 AEUV fällt, den nationalen Behörden eines Mitgliedstaats obliegt, von Amts wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmung erfüllt sind oder nicht.

109. Es liegt auf der Hand, dass die zuständigen nationalen Behörden bei ihrer Beurteilung der notwendigen Voraussetzungen dafür, dass ein Drittstaatsangehöriger, der Elternteil eines Kindes mit Unionsbürgerschaft ist, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten kann, zum einen mit Fragen, die unmittelbar mit dem Unionsbürgerstatus des Kindes zusammenhängen, und zum anderen mit ausschließlich das nationale Familienrecht betreffenden Fragen konfrontiert werden.

110. Was die den Unionsbürgerstatus des Kindes betreffenden Fragen angeht, so darf die Frage der Beweislastverteilung den Rechten, die das Unionsrecht gewährt, nicht ihre praktische Wirksamkeit nehmen. So kann nach meiner Auffassung die strenge Anwendung der in Rede stehenden nationalen Regelung zur Beweislast die praktische Wirksamkeit von Art. 20 AEUV beeinträchtigen.

111. Was die Beurteilung der Gesichtspunkte des nationalen Familienrechts betrifft, müssen die zuständigen nationalen Behörden, da Sachverhalte wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des vorrangigen Kindeswohls von Amts wegen vorab die Frage aufwerfen, ob die elterliche Sorge für das Kind von dem anderen Elternteil wahrgenommen werden kann, der Staatsangehöriger des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit das Kind besitzt, und damit Unionsbürger ist.

112. Zudem verstieße es meiner Ansicht nach wohl gegen die praktische Wirksamkeit des Art. 20 AEUV und allgemeine Rechtsgrundsätze, den drittstaatsangehörigen Elternteil, der die tatsächliche elterliche Sorge für das Kind ausübt, hier die Mutter, dazu zu zwingen, einen ihren eigenen Interessen und möglicherweise den Interessen des Kindes zuwiderlaufenden Rechtsbehelf einzulegen! Ein solcher Rechtsbehelf zielte nämlich darauf ab, zu beantragen, das Sorgerecht dem anderen Elternteil zu

82 — Urteil vom 8. März 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

übertragen, um nachzuweisen, dass der niederländische Vater nicht tatsächlich für das Kind sorgen kann, und folglich festzustellen, dass das Kind so abhängig von der Mutter ist, dass es *de facto* gezwungen wäre, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn dieser das Aufenthaltsrecht verweigert würde [83].

113. Im Hinblick auf diese Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die dritte Frage zu antworten, dass es den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats obliegt, von Amts wegen zu prüfen und nachzuweisen, dass die tatsächliche elterliche Sorge für das Kind von dem anderen Elternteil wahrgenommen werden kann. Die Behörden müssen dabei sämtliche Umstände des Falles unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des vorrangigen Kindeswohls berücksichtigen.

V – **Ergebnis**

114. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht für den Bereich der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande) wie folgt zu beantworten:

1. Art. 20 AEUV ist dahin auszulegen, dass er es verbietet, dass ein Mitgliedstaat einem drittstaatsangehörigen Elternteil, der die tatsächliche elterliche Sorge für sein minderjähriges Kind ausübt, das Unionsbürger ist, den Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat des Kindes verweigert, das dessen Staatsangehörigkeit besitzt, da eine solche Entscheidung diesem Kind den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehren würde, wenn nicht nachgewiesen worden ist, dass der andere Elternteil, der Bürger desselben Mitgliedstaats ist, allein die elterliche Sorge für das Kind wahrnehmen kann. Insoweit genügt es nicht, darzutun, dass nicht ausgeschlossen ist, dass dieser andere Elternteil in der Lage sein könnte, tatsächlich für das Kind zu sorgen.

2. Es obliegt den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, von Amts wegen zu prüfen und nachzuweisen, dass die tatsächliche elterliche Sorge für das Kind von dem anderen Elternteil wahrgenommen werden kann. Die Behörden müssen dabei sämtliche Umstände des Falles unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des vorrangigen Kindeswohls berücksichtigen.

83 — Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten sowie aus den in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Erklärungen ergibt sich, dass die drittstaatsangehörige Mutter, die die tatsächliche elterliche Sorge ausübt, selbst gegen ihren Willen ein familienrechtliches Verfahren einleiten muss, um nachzuweisen, dass sich der niederländische Vater nicht um das Kind kümmern kann.