Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
TAMARA ĆAPETA
vom 4. September 2025 [1]

Rechtssache C-147/24 [Safi] [i]

V
gegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Den Haag [Bezirksgericht Den Haag, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Unionsbürgerschaft – Art. 20 AEUV – Nicht mobiler, minderjähriger Unionsbürger, der von einem drittstaatsangehörigen Elternteil abhängig ist – Abgeleitetes Aufenthaltsrecht des Elternteils – Elternteil, der ein Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat hat als dem, dessen Staatsangehörigkeit der Minderjährige besitzt und in dem er sich aufhält – Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger – Richtlinie 2008/115/EG – Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht auf Privat- und Familienleben – Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta – Kindeswohl“

I. Einleitung

1. Wann kann sich ein Unionsbürger gegenüber seinem eigenen Mitgliedstaat auf die Aussage „*Civis Europæus sum*“ berufen? [2]

2. Im vorliegenden Fall geht es um einen Minderjährigen mit niederländischer Staatsangehörigkeit, der nie von seinem auf Unionsrecht beruhenden Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, um seinen Mitgliedstaat zu verlassen, und der von den niederländischen Behörden gezwungen werden könnte, diesen Mitgliedstaat zu verlassen und sich nach Spanien zu begeben.

3. Die zuständigen niederländischen Behörden verweigerten der drittstaatsangehörigen Mutter dieses Minderjährigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV und beriefen sich dabei auf das Aufenthaltsrecht des drittstaatsangehörigen Elternteils in Spanien. Die Behörden vertraten somit die Auffassung, dass Art. 20 AEUV nicht anwendbar sei, da die Verweigerung

[1] Originalsprache: Englisch.

[i] Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

[2] Ich habe diese Worte von Generalanwalt Jacobs übernommen, der sie in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, Nr. 46) in einem anderen Zusammenhang vor der Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht verwendet hat. Generalanwalt Jacobs argumentierte mit diesen Worten, dass sich eine Person, die sich als Arbeitnehmer oder Selbständiger in einen anderen Mitgliedstaat begibt, auf die durch die Rechtsordnung der Europäischen Union garantierten Menschenrechte berufen können muss.

eines Aufenthaltsrechts nicht dazu führe, dass der betreffende Unionsbürger (das Kind des Drittstaatsangehörigen) gezwungen sei, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, sondern lediglich das Gebiet der Niederlande.

4. Verleiht Art. 20 AEUV unter diesen Umständen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht?

5. Um diese Frage zu beantworten, muss sich der Gerichtshof erneut mit der Ruiz-Zambrano-Rechtsprechung beschäftigen [3].

II. Hintergrund, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

6. V ist eine Drittstaatsangehörige, die mit ihrem minderjährigen Kind, das die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, und ihrem Ehegatten, der die doppelte Staatsangehörigkeit (die der Niederlande und eines Drittstaats) besitzt, in den Niederlanden lebt.

7. Das Kind wurde in den Niederlanden geboren und hat das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats nie verlassen. Es ist somit ein nicht mobiler Unionsbürger. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das Kind Sprach- und Sprechschwierigkeiten hat, weshalb es eine Sonderschule besucht und einen organisierten Transport zu und von dieser Schule in Anspruch nimmt.

8. Der Ehemann von V hat gesundheitliche Probleme und erhält Sozialhilfeleistungen.

9. Seit 2014 hält sich V ohne gültigen Aufenthaltstitel in den Niederlanden auf und ist nie mit der Justiz in Berührung gekommen.

10. Am 13. November 2020 beantragte V ein EU/EWR-Dokument zur Bescheinigung ihres abgeleiteten Aufenthaltsrechts nach Art. 20 AEUV.

11. Der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär) lehnte den Antrag von V am 11. November 2021 ab. Er vertrat die Auffassung, sie habe keinen Anspruch auf ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV, da ihr abhängiges minderjähriges Kind nicht gezwungen sei, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, sondern sich mit ihr nach Spanien begeben könne, wo sie ein Aufenthaltsrecht genieße.

12. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass V, die sich zwischen 1999 und 2014 in Spanien aufhielt, noch immer einen gültigen Aufenthaltstitel in diesem Mitgliedstaat besitzt.

13. Nachdem der Staatssekretär ihren auf Art. 20 AEUV gestützten Antrag abgelehnt hatte, prüfte er von Amts wegen ihr Recht nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der das Privat- und Familienleben schützt. Er kam zu dem Ergebnis, dass ihr auch nach dieser Bestimmung kein Aufenthaltsrecht zustehe. Trotz seiner Feststellung, dass ein Privat- und Familienleben in den Niederlanden bestehe, überwiege das Interesse der Niederlande das persönliche Interesse der Antragstellerin und ihrer Familie.

[3] Urteil vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, im Folgenden: Ruiz Zambrano, EU:C:2011:124).

14. Die Verweigerung der Anerkennung des Aufenthaltsrechts von V in den Niederlanden bedeutete, dass sie sich illegal im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufhielt. Auf der Grundlage der Richtlinie 2008/115/EG [4] ordnete der Staatssekretär daher an, dass V unverzüglich nach Spanien zurückzukehren habe [5]. Bei Nichtbefolgung dieser Anordnung werde gegen V eine Rückkehrentscheidung erlassen.

15. V legte gegen diese Entscheidung Widerspruch ein, den der Staatssekretär am 20. Juni 2022 als offensichtlich unbegründet zurückwies.

16. Am selben Tag erhob V bei der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag, Niederlande), dem vorlegenden Gericht, Klage gegen diese Zurückweisungsentscheidung.

17. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob der Umstand, dass V über ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat (Spanien) verfügt, ein ausreichender Grund ist, um ihr trotz des Bestehens eines Abhängigkeitsverhältnisses zwischen ihr und ihrem minderjährigen Kind ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu versagen [6]. Ein Umzug nach Spanien bedeute zwar, dass sie und ihr minderjähriges Kind nicht gezwungen wären, das Hoheitsgebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, dem Kind würde aber dennoch auferlegt, die Niederlande zu verlassen, wodurch es faktisch gezwungen wäre, sein Recht auf Freizügigkeit auszuüben. Das vorlegende Gericht möchte außerdem wissen, zu welchem Zeitpunkt im Rahmen der Prüfung von Anträgen auf Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts das Kindeswohl und das Recht auf Familienleben zu berücksichtigen sind.

18. Ferner möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verpflichtung nach Art. 5 Buchst. a und b der Richtlinie 2008/115, das Wohl des Kindes und die familiären Bindungen zu berücksichtigen, bei der auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie ergehenden Anordnung, sich unverzüglich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, in gleicher Weise gilt wie bei einer Rückkehrentscheidung nach Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie [7].

19. In Anbetracht dieser Erwägungen hat das vorlegende Gericht im summarischen Verfahren die Rechtswirkungen der angefochtenen Entscheidung ausgesetzt, bis es über die Begründetheit der Klage entscheiden kann.

[4] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008, L 348, S. 98).

[5] Auch wenn sich dies aus der Vorlageentscheidung nicht ergibt, ist diese Entscheidung wahrscheinlich auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 erlassen worden.

[6] Trotz des offensichtlichen Bestehens eines Abhängigkeitsverhältnisses zwischen V und ihrem Ehegatten wurde der Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels offenbar ausschließlich auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen V und ihrem minderjährigen Kind gestellt.

[7] Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 bestimmt: „Unbeschadet der Ausnahmen nach den Absätzen 2 bis 5 erlassen die Mitgliedstaaten gegen alle illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung“. Nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie „[sind] Drittstaatsangehörige, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Aufenthaltsberechtigung eines anderen Mitgliedstaats sind, … zu verpflichten, sich unverzüglich in das Hoheitsgebiet dieses anderen Mitgliedstaats zu begeben. Kommen die betreffenden Drittstaatsangehörigen dieser Verpflichtung nicht nach, oder ist die sofortige Ausreise des Drittstaatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit geboten, so findet Absatz 1 Anwendung“.

20. Vor diesem Hintergrund hat die Rechtbank Den Haag das Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 20 AEUV dahin auszulegen, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass einem Elternteil aus einem Drittstaat ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat gewährt werden muss, dessen Staatsangehörigkeit sein minderjähriges Kind besitzt und in dem sein Kind sich aufhält, ohne von seinen Bürgerrechten Gebrauch gemacht zu haben, während dieser Elternteil aus einem Drittstaat ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat hat?

   Wenn nicht ausgeschlossen ist, dass einem Elternteil aus einem Drittstaat ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat gewährt werden muss, dessen Staatsangehörigkeit sein minderjähriges Kind besitzt und in dem sich sein Kind aufhält, ohne seine Bürgerrechte ausgeübt zu haben, während dieser Elternteil aus einem Drittstaat ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat hat:

2. Ergibt sich aus Art. 20 AEUV unter Berücksichtigung von Art. 5 Buchst. a und b der Richtlinie 2008/115 und Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 im Fall eines Abhängigkeitsverhältnisses, das die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts nach Art. 20 AEUV rechtfertigt, eine Verpflichtung der Entscheidungsbehörde, sich zu vergewissern, ob die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt dem Wohl des Kindes entspricht und ob das Familienleben weiter ausgeübt werden kann, bevor sie den Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit verpflichtet, sich unverzüglich in den Mitgliedstaat zu begeben, in dem er einen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung besitzt, und sollten diese Faktoren bei der Beurteilung des Antrags auf ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht berücksichtigt werden?

21. Am 25. März 2025 hat eine mündliche Verhandlung stattgefunden, bei der V, die niederländische und die dänische Regierung sowie die Europäische Kommission ihre Argumente vorgebracht haben.

III. Würdigung

22. Art. 20 AEUV gewährt einem Drittstaatsangehörigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht, wenn dies zum Schutz der Unionsbürgerrechte von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten erforderlich ist[8].

23. Im vorliegenden Fall vertraten die zuständigen niederländischen Behörden die Auffassung, dass es nicht erforderlich sei, V ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu gewähren, um die Unionsbürgerrechte ihres minderjährigen Kindes zu schützen. Der Hauptgrund für diese Entscheidung sei der Umstand gewesen, dass V ein Recht auf Aufenthalt in Spanien habe. Das bedeute, dass ihr minderjähriges Kind zwar aufgrund seiner Abhängigkeit von V die Niederlande

[8] Vgl. z. B. Urteil vom 22. Juni 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thailändische Mutter eines niederländischen minderjährigen Kindes) (C-459/20, im Folgenden: X (Thailändische Mutter), EU:C:2023:499, Rn. 23): „Die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Unionsbürgerschaft verleihen Drittstaatsangehörigen hingegen keine eigenständigen Rechte. Die etwaigen Rechte, die die Vertragsbestimmungen über die Unionsbürgerschaft den Drittstaatsangehörigen verleihen, sind nämlich nicht deren eigene Rechte, sondern aus den Rechten des Unionsbürgers abgeleitete“.

ebenfalls werde verlassen müssen [9], aber nicht gezwungen sei, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen. Die Entscheidungsbehörde vertrat die Auffassung, dass sich die Familie in Spanien niederlassen könne, weshalb Art. 20 AEUV nicht anwendbar sei.

24. Nachdem die zuständige Behörde entschieden hatte, dass V weder nach Unionsrecht noch aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht in den Niederlanden habe, ordnete sie an, dass sie sich unverzüglich nach Spanien zu begeben habe. Diese Entscheidung wurde auf Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 gestützt.

25. Vor diesem Hintergrund möchte das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage im Wesentlichen wissen, ob sich ein drittstaatsangehöriger Elternteil nur dann auf Art. 20 AEUV berufen kann, um ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu erhalten, wenn ein abhängiger, nicht mobiler, minderjähriger Unionsbürger andernfalls gezwungen wäre, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, oder ob es auch andere Fälle gibt, in denen Art. 20 AEUV anwendbar ist.

26. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 20 AEUV die zuständigen nationalen Behörden verpflichtet, vor dem Erlass einer solchen Anordnung zu prüfen, ob die Anordnung, dass sich ein drittstaatsangehöriger Elternteil in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben habe, dem Wohl des Kindes entspricht und ob das Privat- und Familienleben der Betroffenen in diesem anderen Mitgliedstaat fortgeführt werden kann. Das vorlegende Gericht möchte auch wissen, ob diese Grundrechte bei der Entscheidung über die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts für einen drittstaatsangehörigen Elternteil berücksichtigt werden müssen.

27. Obwohl die Antworten auf diese beiden Fragen eng miteinander verknüpft sind, werde ich sie dennoch getrennt prüfen, da die zweite Frage nur für den Fall gestellt wird, dass die erste Frage bejaht wird.

28. Ich werde dem Gerichtshof vorschlagen, im Rahmen der Beantwortung der ersten Frage Art. 20 AEUV dahin auszulegen, dass er unabhängig davon anwendbar ist, ob sich ein minderjähriger Unionsbürger und sein drittstaatsangehöriger Elternteil in einen anderen Mitgliedstaat begeben könnten, in dem dieser Elternteil ein Aufenthaltsrecht hat.

29. In diesem Zusammenhang werde ich erläutern, dass der Kernbestand der durch Art. 20 AEUV geschützten Unionsbürgerrechte das Recht umfasst, *von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen* (A.2). Da sich diese Auslegung auf die Argumentation des Gerichtshofs im Urteil Ruiz Zambrano und die nachfolgende Rechtsprechung stützt, beginnt meine Prüfung mit einer erneuten Würdigung dieses Urteils und der Folgerechtsprechung (A.1). Für den Fall, dass der Gerichtshof mit der von mir unter A.2 vorgeschlagenen Antwort nicht einverstanden sein sollte, werde ich hilfsweise eine Alternative vorschlagen, wonach die zuständige Entscheidungsbehörde zu prüfen hat, ob der Umzug einer ganzen Familie in einen anderen Mitgliedstaat nach Unionsrecht tatsächlich möglich ist (A.3).

30. In Beantwortung der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts gehe ich auf die Ruiz-Zambrano-Rechtsprechung ein und werde darlegen, dass nach dieser Rechtsprechung die zuständigen Behörden das Wohl des Kindes und das Recht auf Familienleben berücksichtigen müssen, wenn sie prüfen, ob der Grad der Abhängigkeit zwischen einem Unionsbürger und

[9] Die Argumentation der nationalen Behörde impliziert, dass die Abhängigkeit des Kindes von V so groß ist, dass, wenn V die Niederlande verlassen müsste, auch das Kind gezwungen wäre, die Niederlande zu verlassen.

einem Drittstaatsangehörigen so hoch ist, dass der Unionsbürger gezwungen wäre, seinen drittstaatsangehörigen Elternteil zu begleiten, wenn dieser gezwungen wird, den Mitgliedstaat zu verlassen, dessen Staatsangehörigkeit der abhängige minderjährige Unionsbürger besitzt. Stellt die Entscheidungsbehörde fest, dass die Abhängigkeit so groß ist, dass Art. 20 AEUV Anwendung findet, muss sie ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewähren, um das Recht des abhängigen Unionsbürgers, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, auch wenn es um die Ausreise in einen anderen Mitgliedstaat geht, zu schützen (B).

31. Anschließend werde ich die vorgeschlagene Argumentation auf die Umstände des vorliegenden Falls anwenden (C).

A. Zur ersten Vorlagefrage

32. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV nur dann entstehen kann, wenn der Unionsbürger andernfalls gezwungen wäre, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen.

33. Die Grundlage für diese Frage ergibt sich aus der standardmäßigen Formulierung, die in der Folgerechtsprechung zum Urteil Ruiz Zambrano entwickelt wurde. Diese Formulierung lautet: „[E]s gibt … ganz besondere Sachverhalte, in denen – obwohl das für das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen geltende Sekundärrecht nicht anwendbar ist und der betreffende Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt hat – einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger des Unionsbürgers ist, dennoch ein Aufenthaltsrecht eingeräumt werden muss, da sonst die Unionsbürgerschaft ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde, wenn sich der Unionsbürger infolge der Verweigerung des Aufenthaltsrechts *de facto* gezwungen sähe, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, und ihm dadurch der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihm dieser Status verleiht, verwehrt würde“ [10].

34. Auf den ersten Blick scheint dieser Wortlaut den Standpunkt der niederländischen Behörden zu stützen, dass Art. 20 AEUV einem Drittstaatsangehörigen nur dann ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht verleiht, wenn ein minderjähriger Unionsbürger andernfalls gezwungen wäre, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen.

35. Bei genauer Lektüre dieser Rechtsprechung wird jedoch deutlich, dass der Gerichtshof den Zwang zum Verlassen des Gebiets der Europäischen Union als Ganzes nicht als den einzigen Fall ansehen wollte, in dem Art. 20 AEUV angewandt werden kann, um dem drittstaatsangehörigen Elternteil eines Unionsbürgers ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu verleihen. Ich werde

[10] Der Gerichtshof hat eine solche Formulierung erstmals in seinem Urteil vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, im Folgenden: Iida, EU:C:2012:691, Rn. 71), verwendet. Seitdem hat er diese Formulierung in vielen nachfolgenden Rechtssachen wiederholt, in denen es in der einen oder anderen Weise um ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht eines Drittstaatsangehörigen ging. So findet sich ein entsprechender Wortlaut in den Urteilen vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, im Folgenden: Ymeraga, EU:C:2013:291, Rn. 36), vom 10. Oktober 2013, Alokpa und Moudoulou (C-86/12, im Folgenden: Alokpa, EU:C:2013:645, Rn. 32), vom 13. September 2016, CS (C-304/14, im Folgenden: CS, EU:C:2016:674, Rn. 29), vom 13. September 2016, Rendón Marín (C-165/14, im Folgenden: Rendón Marín, EU:C:2016:675, Rn. 74), vom 10. Mai 2017, Chavez-Vilchez u. a. (C-133/15, im Folgenden: Chavez-Vilchez, EU:C:2017:354, Rn. 63), vom 5. Mai 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Aufenthalt eines Familienangehörigen – Unzureichende Existenzmittel) (C-451/19 und C-532/19, im Folgenden: Subdelegación del Gobierno en Toledo, EU:C:2022:354, Rn. 45), vom 27. April 2023, M. D. (Verbot der Einreise nach Ungarn) (C-528/21, im Folgenden: M. D., EU:C:2023:341, Rn. 58), X (Thailändische Mutter), Rn. 24, und vom 25. April 2024, NW und PQ (Verschlusssachen) (C-420/22 und C-528/22, im Folgenden: NW und PQ, EU:C:2024:344, Rn. 60). Obwohl in diesen Urteilen sowohl auf das Urteil Ruiz Zambrano als auch mitunter auf das Urteil vom 15. November 2011, Dereci u. a. (C-256/11, im Folgenden: Dereci, EU:C:2011:734), verwiesen wird, findet sich dort nicht exakt dieser Wortlaut wieder.

darlegen, dass Art. 20 AEUV nicht nur *das Recht der Unionsbürger* schützt, *sich in der Europäischen Union aufzuhalten*, um das es in der oben genannten Rechtsprechung ging, sondern auch *das Recht der Unionsbürger, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen*. Dieses letztgenannte Recht ist in dem Recht enthalten, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten", das den Unionsbürgern durch Art. 20 Abs. 2 Buchst. a und Art. 21 Abs. 1 AEUV verliehen wird und das ich im Folgenden als das „Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt" bezeichnen werde.

1. Ruiz Zambrano *und die Folgerechtsprechung*

36. Der Sachverhalt der Rechtssache Ruiz Zambrano ist allgemein bekannt. Ein kolumbianischer Vater von zwei belgischen Kindern, die diesen Mitgliedstaat nie verlassen hatten, machte die Unionsbürgerschaft seiner Kinder geltend und berief sich zur Begründung seines Antrags auf Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts und einer Arbeitserlaubnis in Belgien auf Art. 20 AEUV[11]. In diesem Fall handelte es sich, um es mit den Worten des EU-Binnenmarktrechts auszudrücken, um einen internen Sachverhalt.

37. Vor dem Urteil Ruiz Zambrano war das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt – das wichtigste Unionsbürgerrecht – nur auf grenzüberschreitende Sachverhalte angewandt worden[12]. Der Grund dafür lag wahrscheinlich darin, dass dieses Recht seinen Ursprung im Binnenmarkt hat[13]. Somit konnte sich ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats nicht auf Art. 20 AEUV berufen, um sich gegen Maßnahmen seines Mitgliedstaats zu schützen, wenn er diesen Staat nie verlassen hatte, um in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten, Dienstleistungen zu erbringen, zu studieren oder sich dort aufzuhalten.

38. Das änderte sich mit dem Urteil Ruiz Zambrano[14], durch das die Ausübung der Rechte aus der Unionsbürgerschaft von dem Erfordernis der Grenzüberschreitung losgelöst wurde[15].

[11] Der Antrag von Herrn Ruiz Zambrano war wahrscheinlich durch das frühere Urteil vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, im Folgenden: Zhu und Chen, EU:C:2004:639), motiviert, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass einem drittstaatsangehörigen Elternteil ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht auf der Grundlage des Unionsbürgerstatus des minderjährigen Kindes dieser Person gewährt werden kann.

[12] Vgl. Urteile vom 5. Juni 1997, Uecker und Jacquet (C-64/96 und C-65/96, EU:C:1997:285, Rn. 23), und vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, Rn. 26). Innerhalb des Binnenmarktes wurde der Ausschluss interner Sachverhalte vom Anwendungsbereich der Unionsvorschriften häufig mit der Annahme gerechtfertigt, dass ein Mitgliedstaat für seine eigenen Staatsangehörigen sorge, weshalb das Unionsrecht bei Sachverhalten umgekehrter Diskriminierung nicht eingreifen müsse.

[13] Zum Beispiel Nic Shuibhne, N., „The Resilience of EU Market Citizenship?", *CMLR*, 2010, S. 1597.

[14] Zwar hatte der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 2. März 2010, Rottmann (C-135/08, im Folgenden: Rottmann, EU:C:2010:104), die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft auf einen rein internen Sachverhalt angewandt. Obwohl Herr Rottmann eine Entscheidung der deutschen Behörden über die Rücknahme einer Einbürgerungsentscheidung angefochten hat, durch die er die deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland erworben hatte, implizierte der zugrunde liegende Kontext dieser Rechtssache jedoch eine frühere Grenzüberschreitung, da Herr Rottmann in Österreich geboren wurde und dort gelebt hatte, bevor er nach Deutschland zog und seine österreichische Staatsangehörigkeit durch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verlor. Bei der Entscheidung der Rechtssache hat sich der Gerichtshof jedoch nicht auf diesen früheren Umzug gestützt. Vielmehr hat er die Auffassung vertreten, dass die Situation des möglichen Verlusts der Unionsbürgerschaft infolge des Verlusts der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats „ihrem Wesen und ihren Folgen nach" unter das Unionsrecht fällt (Urteil Rottmann, Rn. 42).

[15] Vgl. insoweit Lenaerts, K., und Gutiérrez-Fons, J. A., „Epilogue on EU citizenship: Hopes and Fears" *in* Kochenov, D. (Hrsg.), *EU Citizenship and Federalism*: *The Role of Rights*, CUP, Cambridge, 2017, S. 751 bis 781, hier S. 761.

39. Obwohl in dem vorgenannten Fall keine Grenzüberschreitung durch die Kinder von Ruiz Zambrano erfolgt ist, ist der Gerichtshof zu dem Schluss gelangt, dass Art. 20 AEUV anwendbar war. Er hat entschieden, dass diese Bestimmung nationalen Maßnahmen entgegensteht, „die bewirken, dass den Unionsbürgern *der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte*, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, *verwehrt wird*“ [16].

40. Der Gerichtshof hat keine allgemeine Definition oder Erklärung dafür geliefert, worin die Verwehrung *des tatsächlichen Genusses* der Unionsbürgerrechte bestehen kann oder was *der Kernbestand* der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte sein kann. Er hat lediglich ausgeführt, dass den Geschwistern Ruiz Zambrano der tatsächliche Genuss ihrer Unionsbürgerrechte verwehrt worden wäre, wenn ihrem Vater kein Recht auf Aufenthalt und Arbeit in Belgien gewährt worden wäre, da die Kinder Ruiz Zambrano ohne die Gewährung dieser Rechte gezwungen gewesen wären, das Gebiet der Europäischen Union zusammen mit ihrem Vater zu verlassen [17].

41. In der Rechtssache Ruiz Zambrano ergab sich die mögliche Folge, dass diese Kinder das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes hätten verlassen müssen, aus den besonderen Umständen dieses Falls. Meines Erachtens kann dieses Urteil daher nicht so verstanden werden, als sei der Gerichtshof der Ansicht, dass nur unter diesen Umständen angenommen werden kann, dass einem Unionsbürger der tatsächliche Genuss seiner Unionsbürgerrechte verwehrt wird.

42. In den nachfolgenden Urteilen, beginnend mit McCarthy [18] und Dereci [19], wurde der Begriff des „tatsächlichen Genusses“ jedoch mit dem Umstand in Verbindung gebracht, dass ein Unionsbürger gezwungen wäre, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, wobei dieses Kriterium im erstgenannten Fall als Grundlage für die Anwendung von Art. 21 AEUV und im zweitgenannten Fall für die Anwendung von Art. 20 AEUV herangezogen wurde. Der Zwang, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, wurde somit erstmals als Voraussetzung für die Anwendung von Art. 20 AEUV verstanden. Dies scheint auch die Auffassung der zuständigen niederländischen Behörden im vorliegenden Fall zu sein.

43. Einigen der nachfolgenden Rechtssachen, in denen es ebenfalls um ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht ging, lagen Sachverhalte zugrunde, in denen minderjährige Unionsbürger – ähnlich wie im Fall Ruiz Zambrano – gezwungen gewesen wären, sich in ein Drittland zu begeben, wenn dem Drittstaatsangehörigen, von dem sie abhängig waren, ein Aufenthaltstitel verweigert worden wäre [20]. Aber auch in faktisch anders gelagerten Fällen, in denen nicht die Gefahr bestand, dass ein Unionsbürger gezwungen gewesen wäre, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen, verwendete der Gerichtshof weiterhin dieselbe Formulierung aus der

[16] Ruiz Zambrano, Rn. 42 (Hervorhebung nur hier).

[17] Ruiz Zambrano, Rn. 43 und 44.

[18] Urteil vom 5. Mai 2011, McCarthy (C-434/09, im Folgenden: McCarthy, EU:C:2011:277, Rn. 50).

[19] Dereci, Rn. 66.

[20] Vgl. z. B. Urteil vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, im Folgenden: O u. a., EU:C:2012:776), und Urteile CS und Chavez-Vilchez.

vorangegangenen Rechtsprechung, die den „tatsächlichen Genuss“ mit der Möglichkeit in Verbindung bringt, dass ein Unionsbürger gezwungen sein könnte, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen [21].

44. Schließlich schien der Gerichtshof in drei Rechtssachen, auf die sich die niederländische Regierung im vorliegenden Fall beruft – Alokpa [22], M. D. [23] und Rendón Marín [24] –, anzudeuten, dass Art. 20 AEUV Drittstaatsangehörigen kein abgeleitetes Aufenthaltsrecht verleiht, wenn Unionsbürger im Gebiet der Europäischen Union verbleiben, jedoch gezwungen sind, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben.

45. Diese drei Rechtssachen unterscheiden sich vom vorliegenden Fall in zweierlei Hinsicht: erstens durch ihre besonderen Sachverhalte [25] und zweitens, was noch wichtiger ist, durch die Unterschiede in der Formulierung der von den nationalen Gerichten vorgelegten Fragen. Aufgrund der Pfadabhängigkeit im gerichtlichen Dialog zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof waren diese Fragen so formuliert, dass der Gerichtshof die Rechtssachen im Zusammenhang mit dem Recht auf Aufenthalt im Gebiet der Europäischen Union entscheiden musste; darin unterscheiden sich diese Rechtssachen vom vorliegenden Fall [26].

46. Anders als in diesen Rechtssachen möchte das vorlegende Gericht in der vorliegenden Rechtssache im Wesentlichen wissen, ob die Verwehrung des Rechts, sich im Gebiet der Europäischen Union als Ganzes aufzuhalten, wirklich der einzige Fall ist, in dem eine Person ihre Rechte aus der Unionsbürgerschaft nicht tatsächlich genießen kann.

47. Im Gegensatz zu diesen früheren Rechtssachen ist der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache also unmittelbar aufgefordert, die Frage zu beantworten, ob Unionsbürger nur dann unter dem Schutz von Art. 20 AEUV stehen, wenn sie andernfalls gezwungen wären, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen. Der vorliegende Fall gibt dem Gerichtshof somit Gelegenheit, den „Kernbestand“ der Unionsbürgerrechte, deren tatsächlicher Genuss durch Art. 20 AEUV geschützt ist, weiter zu konkretisieren.

[21] Zum Beispiel Iida, Rn. 71. In dieser Rechtssache ging es um einen drittstaatsangehörigen Vater, der in Deutschland lebte und sich auf Art. 20 AEUV berief, um sein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in einer Situation zu begründen, in der seine Tochter, eine deutsche Staatsangehörige, in der Zwischenzeit nach Österreich gezogen war, um mit ihrer Mutter zusammenzuleben, nachdem das Paar geschieden worden war. Der Sachverhalt in dieser Rechtssache ließ nicht erkennen, dass das Kind, das Unionsbürger war, gezwungen gewesen sein könnte, die Europäische Union als Ganzes zu verlassen, wenn dem Vater kein Aufenthaltstitel in Deutschland erteilt worden wäre. Vgl. ähnlich Ymeraga, Rn. 36.

[22] Alokpa, Rn. 35.

[23] M. D., Rn. 62.

[24] Rendón Marín, Rn. 79.

[25] Im Fall Alokpa waren minderjährige Unionsbürger gezwungen, sich in den Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit zu begeben und nicht, diesen zu verlassen. In M. D. und Rendón Marín wurde ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nicht gewährt bzw. aus Gründen der öffentlichen Ordnung widerrufen.

[26] So hat der Gerichtshof im Urteil Rendón Marín (Rn. 78) ausdrücklich erklärt, dass er über das Bestehen eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts auf der Grundlage des spezifischen Kontexts dieser Rechtssache mit Blick auf das Aufenthaltsrecht zu entscheiden hatte, indem er feststellte, dass bei Verweigerung des Aufenthalts „sich daraus eine Beschränkung des genannten Rechts und *insbesondere des Aufenthaltsrechts* ergeben [könnte], da die Kinder gezwungen sein könnten, Herrn Rendón Marín zu begleiten und damit das Unionsgebiet als Ganzes zu verlassen“ (Hervorhebung nur hier).

48. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in allen auf das Urteil Ruiz Zambrano folgenden Rechtssachen Art. 20 AEUV so ausgelegt wurde, dass er anwendbar ist, wenn ein Unionsbürger gezwungen wäre, *das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes* zu verlassen [27], was so verstanden wurde, dass diesem Unionsbürger dadurch der tatsächliche Genuss des Kernbestands seiner Unionsbürgerrechte verwehrt würde.

49. Dennoch halte ich es für wichtig, festzustellen, dass der Gerichtshof nie ausgeführt hat, inwiefern durch das Leben in einem Drittland den Unionsbürgern tatsächlich der Genuss ihrer Unionsbürgerrechte verwehrt wird und um welche Rechte es geht. Im Rahmen der in Art. 21 AEUV verankerten Rechte – „das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt" – wird *das Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und dort aufzuhalten*, meines Erachtens nicht beeinträchtigt, wenn ein Unionsbürger in einem Drittland lebt. Denn auch wenn er in einem Drittland lebt, kann ein Unionsbürger weiterhin beschließen, in einen anderen Mitgliedstaat als den seiner Staatsangehörigkeit einzureisen und sich dort aufzuhalten, und zwar unter denselben Voraussetzungen, unter denen er sich für einen Wegzug aus dem Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit entscheiden könnte [28]. Diese Voraussetzungen sind in der Unionsbürgerrichtlinie geregelt [29].

50. Ist der Unionsbürger, der sich in einen anderen Mitgliedstaat als den seiner Staatsangehörigkeit begibt, minderjährig, kann es erforderlich sein, seinem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen, von dem er abhängig ist, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu gewähren. Nach der Freizügigkeitsrichtlinie kann ein solches abgeleitetes Recht gewährt werden, wenn sich ein Kind mit Unionsbürgerschaft in einen anderen Mitgliedstaat begibt und über ausreichende Existenzmittel verfügt, um in diesem Mitgliedstaat seinen Unterhalt zu bestreiten, aber dort nicht ohne den Drittstaatsangehörigen bleiben kann, von dem es abhängig ist [30]. Das Gleiche gilt, wenn sich der minderjährige Unionsbürger aus einem Drittland in einen anderen Mitgliedstaat als den seiner Staatsangehörigkeit begibt. Lebt der minderjährige Unionsbürger jedoch in einem Drittland und beschließt, sich in den Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit zu begeben, findet die Unionsbürgerrichtlinie keine Anwendung. Für die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts an den drittstaatsangehörigen Elternteil, von dem der minderjährige Unionsbürger abhängig ist, gilt vielmehr Art. 20 AEUV [31].

51. Wird verhindert, dass ein Unionsbürger gezwungen wird, sich in einen Drittstaat zu begeben, wird dadurch also nicht sein auf der Unionsbürgerschaft beruhendes Recht, *sich in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu begeben und dort aufzuhalten*, geschützt, da dieses Recht auch von dem Drittstaat aus ausgeübt werden kann. Die Verhinderung der faktischen Ausweisung eines

[27] Auch wenn dies nicht immer mit exakt identischem Wortlaut ausgedrückt wurde und auch wenn der genaue Wortlaut in den verschiedenen Sprachen variiert, hat der Gerichtshof diesen Punkt im Wesentlichen in den folgenden Urteilen zum Ausdruck gebracht: Dereci, Rn. 66; O u. a., Rn. 47; Ymeraga, Rn. 36; Alokpa, Rn. 32; Rendón Marín, Rn. 74; Chavez-Vilchez, Rn. 63; Subdelegación del Gobierno en Toledo, Rn. 45, und M. D., Rn. 58.

[28] Vgl. insoweit auch Davies, G., „The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights" *in* Kochenov, D. (Hrsg.), Fn. 15, a. a. O., S. 468 bis 488, hier S. 471. Vgl. auch Nic Shuibhne, N., „*Ruiz Zambrano* and the Essential Core of Union Citizenship" *in* Craig, P., und Schütze, R. (Hrsg.), *Landmark Cases in EU Law*, Bd. 2, Bloomsbury, 2025, S. 169 bis 185, hier S. 178.

[29] Art. 5 bis 7 und 14 der Richtlinie 2004/38/EG 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, berichtigt in ABl. 2004, L 229, S. 35, ABl. 2005, L 197, S. 34 und ABl. 2007, L 204, S. 28; im Folgenden: Unionsbürgerrichtlinie).

[30] Vgl. insoweit Zhu und Chen. Ausreichende Existenzmittel können von eben diesem Drittstaatsangehörigen herrühren.

[31] Vgl. insoweit X (Thailändische Mutter).

Unionsbürgers aus dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union garantiert diesem jedoch die Möglichkeit, *sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufzuhalten*, was eine Ausprägung des „Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt" ist [32].

52. Die Tatsache, dass der Gerichtshof in der Rechtssache Ruiz Zambrano und in anderen bislang entschiedenen Rechtssachen *das Recht, sich in der Europäischen Union aufzuhalten*, geschützt hat, lässt jedoch für sich genommen nicht den Schluss zu, dass dies das einzige Unionsbürgerrecht eines nicht mobilen Unionsbürgers ist, das unter den Schutz von Art. 20 AEUV fällt.

53. In Rn. 42 des Urteils Ruiz Zambrano hat der Gerichtshof vielmehr festgestellt, 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". Die Anwendung von Art. 20 AEUV wurde also dadurch ausgelöst, dass den Unionsbürgern der Genuss der Unionsbürger*rechte* verwehrt wurde. In Rn. 44 dieses Urteils hat der Gerichtshof weiter ausgeführt, dass die Verweigerung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für einen drittstaatsangehörigen Elternteil von minderjährigen Unionsbürgern zur Folge hat, dass sich diese Kinder gezwungen sehen, das Gebiet der Europäischen Union zu verlassen, um ihre Eltern zu begleiten. Dies wurde dahin gehend beurteilt, dass den Unionsbürgern dadurch der tatsächliche Genuss ihrer Unionsbürgerrechte verwehrt wurde, aber nicht in dem Sinne, dass dies der einzige Fall ist, in dem die Rechte eines Unionsbürger als ihm verwehrt anzusehen sind.

54. Im nächsten Abschnitt werde ich dem Gerichthof vorschlagen, Art. 20 AEUV dahin auszulegen, dass das Recht, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, *zum Kernbestand der Unionsbürgerrechte* gehört, deren *tatsächlicher Genuss* durch diesen Artikel geschützt wird.

2. Das Recht, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, als Bestandteil des Rechts der Unionsbürger auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt

55. Der Wortlaut der Art. 20 und 21 AEUV, die bisherige Entwicklung des Begriffs der Unionsbürgerschaft in Zusammenschau mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs machen deutlich, dass der Kernbestand des Unionsbürgerrechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt nicht nur das Recht umfasst, sich im Gebiet der Europäischen Union als Ganzes aufzuhalten.

56. Ich werde darlegen, dass der Kernbestand der Unionsbürgerrechte auch das Recht der Unionsbürger umfasst, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen.

57. Erstens garantieren die Art. 20 und 21 AEUV ihrem Wortlaut nach Unionsbürgern nicht nur das Recht, sich im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten aufzuhalten, sondern auch das *Recht, sich* dort *frei zu bewegen*.

[32] Abgesehen vom Wortlaut der Art. 20 und 21 AEUV, die sich auf das Aufenthaltsrecht beziehen, kann dieses Recht mit den Vorteilen in Verbindung gebracht werden, die sich aus dem Leben im Hoheitsgebiet der Europäischen Union ergeben. Dieses ermöglicht den Genuss einer Vielzahl von Rechten, die den Unionsbürgern durch das Unionsrecht zuerkannt werden, ob als Verbrauchern, Arbeitnehmern oder einfach als Bürgern, die das Recht haben, saubere Luft zu atmen. Diese vielfältigen Rechte stehen jedoch jedem zu, der sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufhält, nicht nur Unionsbürgern – es handelt sich also nicht um *Unionsbürgerrechte*, um deren Verwehrung es in der Rechtsprechung zum Fall Ruiz Zambrano geht. Das kann jedoch deutlich machen, wie wichtig es ist, die Tatsache anzuerkennen, dass Unionsbürger das Recht haben, sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufzuhalten.

58. Dieses Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt ist ein Recht, keine Pflicht. Es muss daher das Recht einschließen, sich nicht zu bewegen.

59. Darüber hinaus legt der Vertragstext durch die Verwendung des Adverbs *frei* nahe, dass die Unionbürger die *Freiheit* haben, sich zu bewegen oder eben nicht, was notwendigerweise die Freiheit voraussetzt, sich zu entscheiden, ob dieses Recht ausgeübt werden soll oder nicht [33].

60. Zweitens ist die freie Entscheidung von Unionsbürgern, sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit aufzuhalten, durch das Unionsrecht geschützt, das ihre Ausweisung grundsätzlich verbietet. Die Ausweisung eines Unionsbürgers ist nur zulässig, wenn sie zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erforderlich ist [34], wobei diese Rechtfertigungsgründe als solche eng auszulegen sind [35].

61. Es gibt keinen Grund, nicht mobile Unionsbürger, die sich auf Art. 20 AEUV berufen können, schlechter zu behandeln als mobile Unionsbürger. Folglich ist in einem Fall, in dem ein nicht mobiler Unionsbürger faktisch gezwungen wäre, das Hoheitsgebiet seines eigenen Mitgliedstaats zu verlassen, seine Entscheidung, in diesem Mitgliedstaat zu bleiben, durch seinen Unionsbürgerstatus in gleicher Weise geschützt wie die Entscheidung eines mobilen Unionsbürgers.

62. Selbstverständlich sind nicht mobile Unionsbürger durch das Völkerrecht, einschließlich Art. 3 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK, vor der Ausweisung aus ihrem eigenen Mitgliedstaat geschützt [36].

63. Indem Art. 20 AEUV einem nicht mobilen Unionsbürger das Recht garantiert, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, schützt er ihn vor einer faktischen Ausweisung und garantiert ihm somit das Recht, im Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit zu bleiben.

[33] In einem etwas anderen Zusammenhang als im vorliegenden Fall hat Generalanwältin Sharpston ausgeführt, dass „es maßgeblich auf die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Bewegung [ankommt]. Eine Maßnahme, die eine Bewegung erzwingt, schränkt diese Entscheidungsfreiheit ein. Sie verstößt damit gegen Art. 21 Abs. 1 AEUV“, vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache O u. a. (C-456/12 und C-457/12, EU:C:2013:837, Nr. 134). Vgl. auch Sager, T., „Freedom as Mobility – Implications of the Distinction between Actual and Potential Travelling“, *Mobilities*, 2006, S. 465 bis 488. Zur Auseinandersetzung mit einem möglichen Recht nach Unionsrecht, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, vgl. Iglesias Sánchez, S., „A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement“ *in* Kochenov, D. (Hrsg.), Fn. 15, a. a. O., S. 371 bis 393.

[34] Vgl. Art. 28 der Unionsbürgerrichtlinie.

[35] Vgl. z. B. Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 48), und Urteil CS, Rn. 37.

[36] So hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen auf der Grundlage des Völkerrechts weder die Einreise in sein Hoheitsgebiet noch den Aufenthalt in diesem untersagen darf. Vgl. z. B. McCarthy, Rn. 29, und Urteil vom 6. Oktober 2021, A (Grenzüberschreitung mit einem Vergnügungsboot) (C-35/20, EU:C:2021:813, Rn. 69). Im vorliegenden Fall sahen sich die niederländischen Behörden jedoch offensichtlich nicht durch Völkerrecht daran gehindert, ihren Staatsangehörigen faktisch zum Verlassen des Landes seiner Staatsangehörigkeit zu zwingen.

64. Drittens macht die große Mehrheit der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch [37]. Trotz der Tatsache, dass Art. 20 AEUV allen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten den Unionsbürgerstatus verleiht, hat sich eine große Mehrheit dafür entschieden, ihren jeweiligen Mitgliedstaat nicht zu verlassen [38]. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie keine Unionsbürger sind [39].

65. Auch ihr Unionsbürgerstatus bedarf des rechtlichen Schutzes.

66. Viertens: Wenn der Unionsbürgerstatus, wie der Gerichtshof festgestellt hat, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten ist [40], kann die nicht mobile Mehrheit der Unionsbürger nicht vom Genuss der mit diesem Status verbundenen Rechte ausgeschlossen werden. Schließlich könnte der Unionsbürgerstatus kaum als grundlegend bezeichnet werden, wenn er nur für eine Minderheit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die sich dafür entscheiden, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, von Bedeutung wäre [41].

67. Fünftens: Wenn der Hauptgrund für den Schutz des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufzuhalten, durch den Gerichtshof darin besteht, sicherzustellen, dass die Unionsbürger in der Lage sind, die Rechte zu genießen, die das Unionsrecht den in diesem Hoheitsgebiet aufhältigen Personen gewährt [42], dann wird eben dieses Ziel durch die Anerkennung des Rechts eines Unionsbürgers erreicht, den Mitgliedstaat seines Aufenthalts oder seiner Staatsangehörigkeit nicht zu verlassen.

[37] Mit Stand 1. Januar 2022 gab es 13,7 Mio. „mobile“ Unionsbürger (d. h. Bürgerinnen und Bürger, die ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegt haben, um dort zu leben, zu arbeiten oder zu studieren). Im Jahr 2021 zogen 1,4 Mio. Menschen, die zuvor in einem EU-Mitgliedstaat wohnten, in einen anderen Mitgliedstaat. Vgl. Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen nach Artikel 25 AEUV über Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen Unionsbürgerschaft 2020-2023*, COM(2023) 931 final, S. 19. Das bedeutet, dass weniger als 3 % der Unionsbürger ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben. Im Jahr 2021 machten nur etwa 0,2 % der Unionsbürger von diesem Recht Gebrauch.

[38] Hierzu schrieb van Roermund, G. C. G. J., „Migrants, humans and human rights – The right to move as the right to stay“ *in* Lindahl, H. [Hrsg.], *A Right to Inclusion and Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Hart, Oxford, 2009, S. 171): „Es ist eine äußerst romantische Vorstellung anzunehmen, dass jeder Mensch gerne ein Entdecker sein möchte. Für die meisten Menschen ist die Freizügigkeit ein Recht, das sie lieber nicht ausüben möchten, da es auf ein ganz anderes Rollenmodell hindeutet: das Modell des hilfsbedürftigen Landstreichers und nicht das des selbstbewussten Bediensteten“.

[39] Sara Iglesias Sánchez (Fn. 33, a. a. O., S. 388 und 389) präsentierte in ihrem Artikel die Zahlen einer 2013 durchgeführten Umfrage, wonach sich mehr als 60 % der Unionsbürger als Bürger der Europäischen Union sehen, auch wenn nur ein kleiner Prozentsatz von ihnen sein Recht auf Freizügigkeit ausübt. Die neuesten (2025) Eurobarometer-Daten zeigen ähnliche Zahlen: 63 % der Unionsbürger fühlen sich mit der Europäischen Union verbunden (Standard-Eurobarometer 103 – Frühjahr 2025).

[40] Urteil vom 29. April 2025, Kommission/Malta (Staatsbürgerschaft für Investoren) (C-181/23, im Folgenden: Kommission/Malta, EU:C:2025:283, Rn. 92). Während der Gerichtshof in diesem Urteil festgestellt hat, dass „die Unionsbürgerschaft der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten *ist*“, verwies er auf seine frühere Rechtsprechung, wonach dieser Status *„dazu bestimmt [ist]*, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“. Daraus lässt sich folgern, dass seit dem Urteil vom 20. September 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 31), in dem sich der Gerichtshof zum ersten Mal in diesem Sinne geäußert hat, insoweit eine gewisse Entwicklung stattgefunden hat. Der Gerichtshof hat seine Formulierung aus dem Urteil Grzelczyk in zahlreichen anderen Rechtssachen, darunter im Urteil Ruiz Zambrano (vgl. Rn. 41), wiederholt. Der einzige Fall, in dem der Gerichtshof vor dem Urteil Kommission/Malta die Formulierung „dazu bestimmt“ weggelassen hat, war im Urteil vom 5. September 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Verlust der dänischen Staatsangehörigkeit) (C-689/21, EU:C:2023:626, Rn. 38). Somit war die Änderung der Formulierung in Kommission/Malta wohl beabsichtigt und stellt die Bedeutung des Unionsbürgerstatus stärker heraus. Eine solche Entwicklung zeigt meines Erachtens, dass die Unionsbürgerschaft eine gewisse Reife erlangt hat, die ihre Weiterentwicklung ermöglicht.

[41] Einige der anderen Rechte, die Art. 20 AEUV den Unionsbürgern verleiht und die in den Art. 22 bis 24 AEUV näher ausgeführt werden, betreffen auch mobile Bürger. So ist das Wahlrecht in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen für Bürger von Bedeutung, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit leben. Das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern durch Vertretungen anderer Mitgliedstaaten als des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, ist für Bürger von Bedeutung, die in Drittländer reisen, nicht aber für nicht mobile oder mobile Bürger im Sinne der Freizügigkeitsrechte. Das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, oder das Recht, sich in ihrer eigenen Sprache an die Organe zu wenden, ist jedoch für nicht mobile und mobile Bürger gleichermaßen von Bedeutung.

[42] Siehe Fn. 32 der vorliegenden Schlussanträge.

68. Die meisten Rechte, die durch das Sekundärrecht für Personen begründet werden, hängen nicht davon ab, dass sie sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben.

69. Würde schließlich, wenn der Gerichtshof den Kernbestand der Unionsbürgerrechte so auslegen sollte, dass diese Rechte das Recht, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, einschließen, eine solche Auslegung eine einseitige Ausdehnung des Begriffs der Unionsbürgerschaft bedeuten? Ich bin nicht dieser Ansicht.

70. Die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten haben bereits vor der Einführung des Unionsbürgerstatus Freizügigkeitsrechte genossen, die sich aus dem Binnenmarkt ergaben. Diese Rechte galten für wirtschaftlich aktive mobile Bürger (Arbeitnehmer, Selbständige, Arbeitssuchende und Studenten) und umfassten auch abgeleitete Rechte für einige ihrer Familienangehörigen. Das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt als Bestandteil der Unionsbürgerrechte, das in einer neuen Phase des EU-Integrationsprozesses in die Verträge aufgenommen wurde, muss daher eine zusätzliche Bedeutung und einen zusätzlichen Sinn erhalten. Aus der Wahl des Ausdrucks – „Unionsbürgerschaft“ – wird deutlich, dass dieses Konzept darauf abzielt, eine zusätzliche Bindung für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu schaffen, eine Bindung, die nicht nur auf der wirtschaftlichen Logik des Marktes beruht, sondern die die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten mit einer breiteren europäischen Gesellschaft verbindet, die auf gemeinsamen Werten beruht [43], ohne sie ihrer nationalen Identität zu berauben [44]. Diese Bindung besteht unabhängig davon, ob ein Unionsbürger seinen Mitgliedstaat verlässt oder in ihm bleibt.

71. Auch wenn die Möglichkeit, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, ein wichtiger Bestandteil der Unionsbürgerschaft ist, muss dieser Status so ausgelegt werden, dass er nicht nur denjenigen Rechte verleiht, die sich dafür entscheiden, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, sondern auch diejenigen schützen muss, die sich dagegen entscheiden.

72. Aus all diesen Gründen sollte Art. 20 AEUV meines Erachtens so ausgelegt werden, dass er das Recht, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, schützt. Dabei spielt es keine Rolle, ob ein Unionsbürger gezwungen wird, sich in ein Drittland oder in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben. In beiden Fällen besteht für die Unionsbürger die Gefahr, dass ihnen das Recht verwehrt wird, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, wodurch ihr Unionsbürgerstatus beeinträchtigt wird. In beiden Fällen könnte ein solches Risiko daher ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für einen Drittstaatsangehörigen begründen, von dem ein Unionsbürger abhängig ist.

73. In Anbetracht des Vorstehenden schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, dass Art. 20 AEUV dahin auszulegen ist, dass er nicht ausschließt, dass einem drittstaatsangehörigen Elternteil ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat gewährt werden muss, dessen Staatsangehörigkeit sein abhängiges, nicht mobiles, minderjähriges Kind besitzt, auch wenn dieser Elternteil ein Aufenthaltsrecht in einem

[43] Vgl. in diesem Sinne Kommission/Malta, Rn. 95. Im Lichte dieses Urteils führte K. Grimonprez, als er sich für die Einführung einer europäischen Dimension im Bildungswesen aussprach, aus, dass „[d]ie Anerkennung durch den Gerichtshof, dass die Unionsbürgerschaft auf Solidarität und Treu und Glauben beruht, belegt, dass ihre Bedeutung über mobile Bürger hinausgeht. Ihre Wirkungen gelten gleichermaßen für diejenigen Bürger, die die Grenzen nicht überschreiten“. Grimonprez, K., „EU citizenship based on common values: implications of Commission v Malta (C-181/23) for the European dimension in citizenship education (Case Comment)“, *E. L. Rev*. 2025, 502 bis 514, hier 512.

[44] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. November 2024, Kommission/Tschechische Republik (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei) (C-808/21, EU:C:2024:962, Rn. 163), und vom 19. November 2024, Kommission/Polen (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei) (C-814/21, EU:C:2024:963, Rn. 160).

anderen Mitgliedstaat hat. Das Recht der Unionsbürger, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“, schließt das Recht ein, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, so dass die Frage, ob ein Unionsbürger gezwungen wird, sich in ein Drittland oder in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, unerheblich ist.

3. Hilfserwägungen

74. Sollte der Gerichtshof zu dem Schluss kommen, dass Art. 20 AEUV nur dann anwendbar ist, wenn ein Unionsbürger gezwungen wird, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, so muss eine Entscheidungsbehörde dennoch prüfen, ob dieser Unionsbürger tatsächlich die Voraussetzungen für einen gültigen Aufenthaltstitel in einem anderen Mitgliedstaat erfüllen kann.

75. Selbst wenn V ein Aufenthaltsrecht in Spanien hat [45], klärt dies nicht die Frage, ob die gesamte Familie – d. h. ihr minderjähriges Kind und ihr Ehemann – ihr auch in diesen Mitgliedstaat nachziehen könnte.

76. Die niederländischen Behörden haben sich bei ihrer Prüfung offensichtlich ausschließlich auf die Annahme gestützt, dass der Ehemann von V und ihr Sohn beide Unionsbürger seien, ohne konkret zu prüfen, ob sie sich tatsächlich rechtmäßig in Spanien aufhalten könnten.

77. Die Möglichkeit des Umzugs der gesamten Familie kann nicht einfach unterstellt werden. Bevor die niederländischen Behörden V einen Aufenthaltstitel verweigerten und sie aufforderten, sich nach Spanien zu begeben, hätten sie daher selbst prüfen müssen, ob ein Familienumzug rechtlich möglich ist.

78. Sollte dies nicht der Fall sein, müsste V angesichts der Anordnung, die Niederlande zu verlassen, mit ihrem Kind in ihr Herkunftsdrittland zurückkehren. Aufgrund der Abhängigkeit von seiner Mutter, die von keiner der Parteien des Ausgangsverfahrens bestritten wurde, wäre das Kind von V, das Unionsbürger ist, somit gezwungen, das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen. Dies würde nach den Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Ruiz Zambrano und in der Folgerechtsprechung die Anwendung von Art. 20 AEUV auslösen, so dass die niederländischen Behörden verpflichtet wären, das abgeleitete Aufenthaltsrecht von V anzuerkennen [46].

79. Könnten das Kind von V und ihr Ehemann nach Spanien umziehen?

80. Als Unionsbürger haben sowohl der Ehemann von V als auch ihr Kind das Recht, sich nach Spanien zu begeben und sich dort bis zu drei Monate aufzuhalten (Art. 5 und 6 der Unionsbürgerrichtlinie).

81. Nach Ablauf dieser drei Monate sieht Art. 7 der Unionsbürgerrichtlinie bestimmte Bedingungen vor.

[45] Das vorlegende Gericht wird zu prüfen haben, ob V tatsächlich ein Aufenthaltsrecht in Spanien hat. V hat erklärt, sie habe versucht, auf dieses Recht zu verzichten, aber es ist nicht klar, ob dies möglich war. Ich werde bei der Prüfung von der in der Vorlageentscheidung zugrunde gelegten Annahme ausgehen, dass V sich tatsächlich rechtmäßig in Spanien aufhalten kann.

[46] Es darf zudem nicht außer Acht gelassen werden, dass zwar beide Elternteile offensichtlich die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes besitzen, dies aber für ihren Sohn nicht gilt, so dass sein Umzug in dieses Drittland und sein Aufenthalt dort dennoch zusätzlichen Anforderungen unterliegen könnten.

82. Der Ehegatte von V und ihr Kind können sich in Spanien aufhalten, wenn sie Arbeitnehmer oder Selbstständige sind (Art. 7 Abs. 1 Buchst. a), wenn sie über ausreichende Existenzmittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten (Art. 7 Abs. 1 Buchst. b), oder wenn sie eine Ausbildung absolvieren und gleichzeitig über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen (Art. 7 Abs. 1 Buchst. c). Der Sohn von V ist ein Kind, und es ist unwahrscheinlich, dass er eine dieser Bedingungen erfüllt[47]. Der Ehemann von V erhält Sozialhilfeleistungen und ist aufgrund seines Gesundheitszustands teilweise von der Arbeit freigestellt, so dass es bei ihm ebenfalls unwahrscheinlich ist, dass er eine dieser Bedingungen erfüllt.

83. Nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Unionsbürgerrichtlinie kann ein Unionsbürger, der keiner Tätigkeit nachgeht, sich dennoch in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, wenn er einem anderen Unionsbürger nachzieht. Dies ist hier jedoch nicht der Fall, da V Drittstaatsangehörige ist.

84. Vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht scheint daher die Möglichkeit, sich nach Unionsrecht in Spanien aufzuhalten, für V und ihre Familie keine rechtlich umsetzbare Option zu sein.

85. Jedenfalls hätten die niederländischen Behörden V das Aufenthaltsrecht nicht verweigern dürfen, bevor sie sich vergewissert haben, ob ihr Kind und ihr Ehemann sie nach Unionsrecht tatsächlich nach Spanien hätten begleiten können.

B. Zur zweiten Vorlagefrage

86. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, wann eine Behörde im Rahmen der Entscheidung über die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts für einen drittstaatsangehörigen Elternteil das Wohl des Kindes und das Recht auf Familienleben berücksichtigen muss. Insbesondere möchte das Gericht wissen, ob eine Entscheidung, mit der ein drittstaatsangehöriger Elternteil auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 verpflichtet wird, unverzüglich auszureisen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, in dem er ein Aufenthaltsrecht hat, erlassen werden kann, ohne das Wohl des Kindes und sein Recht auf Familienleben zu prüfen.

1. Hoher Grad der Abhängigkeit als Schwelle für die Berufung auf Art. 20 AEUV als Grundlage für ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht

87. In der Rechtsprechung ist die Beurteilung der Beeinträchtigung des Rechts auf Familienleben und des Kindeswohls eng mit der Feststellung des Grades der Abhängigkeit verbunden, der, wenn er ausreichend hoch ist, einem drittstaatsangehörigen Elternteil ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV verleihen kann.

88. Ein hoher Grad der Abhängigkeit als Schwelle für die Verleihung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts wurde vom Gerichtshof in Fällen festgestellt, in denen eine solche Abhängigkeit andernfalls dazu führen würde, dass der Unionsbürger das Gebiet der Europäischen Union als Ganzes verlassen müsste. In derselben Weise und aus demselben Grund,

[47] Auf der Grundlage des Urteils Zhu und Chen kann man jedoch argumentieren, dass sich der Sohn von V nach Spanien begeben könnte, wenn seine Mutter über ausreichende Existenzmittel verfügt, um seinen Unterhalt in diesem Mitgliedstaat zu bestreiten.

aus dem *das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufzuhalten*, nur in „ganz besonderen Sachverhalten“ [48] nationale einwanderungsbezogene Maßnahmen verdrängen kann, ist das *Recht, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen*, in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung der EU-Integration ebenfalls nur in den Fällen geschützt, in denen ein ausreichender Grad der Abhängigkeit zwischen dem Unionsbürger und dem Drittstaatsangehörigen besteht.

89. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen nicht entgegengehalten werden kann, wenn diese die freie Wahlmöglichkeit, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, lediglich *beeinträchtigen*. Die Schwelle für die Verleihung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts ist vielmehr die *Versagung* dieser Wahlmöglichkeit, die nur vorliegt, wenn eine nationale Maßnahme einen Unionsbürger *faktisch* zum Verlassen des jeweiligen Mitgliedstaats *zwingt*.

90. Der Grund für diese Einschränkung liegt meines Erachtens darin, dass die auf der Unionsbürgerschaft beruhenden Rechte in die Vorrechte der Mitgliedstaaten im Bereich der Einwanderungspolitik eingreifen. Sobald Art. 20 AEUV anwendbar ist, kann er nationale Maßnahmen verdrängen, einschließlich der Verweigerung eines Aufenthaltstitels für einen Drittstaatsangehörigen. Es ist daher erforderlich, diese beiden Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

91. Vor diesem Hintergrund könnte das Erfordernis eines hohen Grades der Abhängigkeit dahin gehend einzuordnen sein, dass es dazu dient, diejenigen Fälle zu begrenzen, in denen einem Drittstaatsangehörigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV gewährt werden darf.

2. Abhängigkeit und Kindeswohl

92. Nach der Rechtsprechung werden einem Unionsbürger seine Unionsbürgerrechte nur dann verwehrt, wenn er *tatsächlich* oder *de facto* [49] mit dem Drittstaatsangehörigen ausreisen müsste.

93. Der Gerichtshof ist nicht der Ansicht, dass dies der Fall ist, wenn ein geringerer Grad der Abhängigkeit besteht.

94. So hat der Gerichtshof z. B. im Urteil Dereci festgestellt, dass „die bloße Tatsache, dass es für einen Staatsbürger eines Mitgliedstaats aus wirtschaftlichen Gründen oder zur Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft im Gebiet der Union wünschenswert erscheinen könnte, dass sich Familienangehörige, die nicht die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats besitzen, mit ihm zusammen im Gebiet der Union aufhalten können, für sich genommen nicht die Annahme [rechtfertigt], dass der Unionsbürger gezwungen wäre, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn kein Aufenthaltsrecht gewährt würde“ [50].

[48] Dies ist die Formulierung, die der Gerichtshof in den meisten Rechtssachen im Zusammenhang mit einem abgeleiteten Aufenthaltsrecht auf der Grundlage von Art. 20 AEUV verwendet. Vgl. z. B. NW und PQ, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung.

[49] Zum Beispiel Chavez-Vilchez, Rn. 63.

[50] Dereci, Rn. 68.

95. Die bloße Tatsache, dass sich der Betroffene ein Familienleben wünscht, ist also nicht ausreichend [51]. So hat der Gerichtshof in den meisten Fällen, in denen ein erwachsener Unionsbürger seinen Mitgliedstaat hätte verlassen müssen, wenn er sein Familienleben mit einem Drittstaatsangehörigen fortsetzen wollte, nicht die Auffassung vertreten, dass Art. 20 AEUV ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht verleiht. Der Gerichtshof scheint also die Auffassung zu vertreten, dass „ein Erwachsener … grundsätzlich in der Lage ist, ein von seinen Familienangehörigen unabhängiges Leben zu führen“ [52].

96. Bei minderjährigen Unionsbürgern ist die Situation jedoch anders [53].

97. Im Rahmen der Beurteilung der Abhängigkeit eines Kindes, das Unionsbürger ist, von seinem drittstaatsangehörigen Familienangehörigen, in der Regel einem Elternteil, müssen die zuständigen Behörden nicht nur das Recht des Kindes auf Achtung des Familienlebens, das in Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert ist, sondern auch das Kindeswohl, das durch Art. 24 Abs. 2 der Charta geschützt ist, berücksichtigen [54].

98. Bei der Beurteilung des Grades der Abhängigkeit müssen die nationalen Entscheidungsbehörden alle konkreten Umstände des *Einzelfalls* umfassend beurteilen [55].

99. Sie müssen das Alter des Kindes, seine körperliche und emotionale Entwicklung, den Grad seiner affektiven Bindung zu einem drittstaatsangehörigen Elternteil und das Risiko, das mit der Trennung von diesem Elternteil für das innere Gleichgewicht des Kindes verbunden wäre, berücksichtigen [56].

100. Wenn die zuständigen Behörden, die den Antrag des Elternteils auf Erteilung eines Aufenthaltstitels prüfen, auf der Grundlage einer eingehenden Beurteilung der Beziehung zwischen dem abhängigen Kind, das Unionsbürger ist, und seinem drittstaatsangehörigen Elternteil zu dem Schluss kommen, dass das Kind gezwungen wäre, den Mitgliedstaat mit diesem Elternteil zu verlassen, wenn der Antrag abgelehnt würde, muss die jeweilige Behörde einen ausreichenden Grad der Abhängigkeit anerkennen und ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV gewähren.

101. An diesem konsequentialistischen Ansatz, der eine Prüfung der Charta erfordert, um festzustellen, ob Art. 20 AEUV anwendbar ist, wurde Kritik geübt [57]. Etwaige mit diesem Ansatz verbundene Streitpunkte können jedoch dadurch ausgeräumt werden, dass zwischen der Anwendbarkeit von Art. 20 AEUV und seiner Anwendung im Einzelfall als Grundlage für die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts unterschieden wird.

[51] Vgl. auch McCarthy, Rn. 49 und 50, oder Ymeraga, Rn. 38, 39 und 43.

[52] Vgl. z. B. Urteil vom 7. September 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Natur des Aufenthaltsrechts aus Art. 20 AEUV) (C-624/20, EU:C:2022:639, Rn. 40).

[53] Vgl. in diesem Sinne Subdelegación del Gobierno en Toledo, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung.

[54] Chavez-Vilchez, Rn. 70.

[55] Vgl. in diesem Sinne Rendón Marín (Rn. 85), Subdelegación del Gobierno en Toledo (Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Urteil vom 25. April 2024, NW und PQ (Verschlusssachen) (C-420/22 und C-528/22, EU:C:2024:344, Rn. 77).

[56] Vgl. in diesem Sinne Chavez-Vilchez, Rn. 71. Vgl. in diesem Sinne auch u. a. Urteile vom 8. Mai 2018, K. A. u. a. (Familienzusammenführung in Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, Rn. 72), und vom 7. September 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Natur des Aufenthaltsrechts aus Art. 20 AEUV) (C-624/20, EU:C:2022:639, Rn. 38 und 39), und X (Thailändische Mutter) (Rn. 48).

[57] Vgl. z. B. Šadl, U., „Case – Case-Law – Law: *Ruiz Zambrano* as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments“, *EuConst*, 2013, S. 205 bis 229, hier S. 225.

102. Die Anwendbarkeit von Art. 20 AEUV bei internen Sachverhalten hängt allein davon ab, dass eine Person Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist.

103. Das ergibt sich eindeutig aus der Rechtsprechung. So hat der Gerichtshof z. B. im Urteil X (Thailändische Mutter)[58] bei der Entscheidung über die Anwendbarkeit von Art. 20 AEUV festgestellt, dass „*die Inanspruchnahme des abgeleiteten Aufenthaltsrechts aus Art. 20 AEUV nicht davon abhängt, dass das Kind sein Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der Union ausübt, sondern von seiner Unionsbürgerschaft*, einem Status, den es unabhängig von der Ausübung dieses Rechts allein aufgrund des Besitzes der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats genießt“[59].

104. Somit fällt ein Sachverhalt allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, in den Anwendungsbereich von Art. 20 AEUV, selbst wenn diese Person ihren Heimatstaat nie verlassen hat. Dies ermöglicht die Anwendung der Charta im Einklang mit ihrem Art. 51 Abs. 1, wonach die in diesem Rechtsakt verankerten Rechte für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gelten[60].

105. Wie bereits ausgeführt, hängt die Anwendung von Art. 20 AEUV im Hinblick auf die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts im Einzelfall vom Grad der Abhängigkeit zwischen dem Unionsbürger und dem Drittstaatsangehörigen ab, bei dessen Beurteilung die Entscheidungsbehörde die Rechte aus der Charta, insbesondere das Wohl des Kindes und das Recht auf Familienleben, berücksichtigen muss.

106. Damit ist die zweite Frage des vorlegenden Gerichts teilweise beantwortet. Die in den Art. 7 und 24 der Charta verankerten Rechte sind für die Beurteilung der Frage, ob ein Unionsbürger gezwungen wäre, seinen zur Ausreise verpflichteten drittstaatsangehörigen Elternteil zu begleiten, von Bedeutung.

107. Wenn also der Grad der Abhängigkeit so hoch ist, dass der minderjährige Unionsbürger gezwungen wäre, auszureisen, müssen die zuständigen Behörden seinem drittstaatsangehörigen Elternteil ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewähren, um den Kernbestand der Unionsbürgerrechte des minderjährigen Unionsbürgers zu schützen, der das Recht einschließt, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen.

108. Wenn der Gerichtshof der von mir vorgeschlagenen Auslegung zustimmt, dass die Unionsbürgerrechte nicht nur das Recht umfassen, sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufzuhalten, sondern auch das Recht, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, reicht die Tatsache, dass die Familie gezwungen sein könnte, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, wenn auch nicht das Hoheitsgebiet der Europäischen Union als Ganzes zu verlassen, aus, um ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nach Art. 20 AEUV anzuerkennen.

109. Sollte sich der Gerichtshof hingegen der vorgeschlagenen Auslegung des Kernbestands der Unionsbürgerrechte nicht anschließen, sondern die Anwendung von Art. 20 AEUV auf Fälle beschränken, in denen ein Unionsbürger gezwungen ist, das Gebiet der Europäischen Union als

[58] In diesem Fall war es so, dass der betroffene minderjährige Unionsbürger, auf dessen Unionsbürgerrechte sich seine drittstaatsangehörige Mutter berief, um die Anerkennung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts in den Niederlanden zu erwirken, sein ganzes Leben in einem Drittland verbrachte.

[59] X (Thailändische Mutter), Rn. 29 (Hervorhebung nur hier).

[60] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

Ganzes zu verlassen, wäre die Entscheidungsbehörde gleichwohl verpflichtet, zu prüfen, ob die Familie tatsächlich umziehen und ihr Familienleben in Spanien fortsetzen kann, ohne dass ein solcher Umzug das Wohl des Kindes und sein Recht auf Familienleben verletzt.

110. Selbst wenn ein minderjähriger Unionsbürger aufgrund seiner Abhängigkeit von einem Drittstaatsangehörigen gezwungen wäre, einen Mitgliedstaat zusammen mit diesem Drittstaatsangehörigen zu verlassen, wenn letzterem ein Aufenthaltsrecht verweigert wird, kann ein Mitgliedstaat die Ablehnung eines Antrags auf Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts nach Art. 20 AEUV mit anderen Gründen rechtfertigen. Er kann sich beispielsweise auf Gründe wie die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit berufen, um einen solchen Antrag abzulehnen[61]. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Berufung auf solche Gründe für die Ablehnung eines Antrags nach Art. 20 AEUV müsste die Entscheidungsbehörde immer noch das Wohl des Kindes und das Recht auf Familienleben berücksichtigen.

111. Der vorliegende Fall, wie er dem Gerichtshof vorgelegt wurde, wirft jedoch nicht die Frage nach einer möglichen Rechtfertigung der Verweigerung eines Aufenthaltstitels durch die nationalen Behörden auf. Es scheint, dass die zuständigen Behörden die Gewährung eines Aufenthaltsrechts für V mit der Begründung verweigert haben, dass Art. 20 AEUV nicht anwendbar sei, und somit ohne zu versuchen, diese Verweigerung mit einem anderen Grund zu rechtfertigen.

112. Schließlich erfordert die vollständige Beantwortung der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts auch, dass der Gerichtshof klarstellt, dass die zuständigen Behörden keine auf Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 gestützte Entscheidung erlassen können, ohne zu prüfen, ob das Wohl des Kindes und sein Recht auf Familienleben die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts verlangen und ob diese Rechte aus anderen legitimen Gründen eingeschränkt werden können.

113. Ich schlage daher vor, dass der Gerichtshof die zweite Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt beantwortet: Art. 20 AEUV ist dahin auszulegen, dass er die zuständigen Behörden verpflichtet, bei der Beurteilung der Frage, ob einem drittstaatsangehörigen Elternteil eines abhängigen minderjährigen Unionsbürgers ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu gewähren ist, unter Berücksichtigung des Wohls des Kindes und des Rechts auf Familienleben zu prüfen, ob der Grad der Abhängigkeit zwischen dem Minderjährigen und dem Elternteil so hoch ist, dass der Minderjährige gezwungen wäre, den Elternteil zu begleiten, wenn diesem das Aufenthaltsrecht verweigert würde. Das Wohl des Kindes und sein Recht auf Familienleben sind zu prüfen, bevor eine auf Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 gestützte Entscheidung erlassen wird, mit der ein Drittstaatsangehöriger verpflichtet wird, auszureisen und sich in einen anderen Mitgliedstaat, in dem er ein Aufenthaltsrecht hat, zu begeben.

C. Anwendung auf den Sachverhalt des vorliegenden Falls

114. Art. 20 AEUV ist im vorliegenden Fall anwendbar, da das Kind von V Unionsbürger ist.

[61] Vgl. z. B. CS.

115. Um eine Entscheidung über das abgeleitete Aufenthaltsrecht von V zu treffen, müssen die zuständigen Behörden prüfen, ob zwischen dem Kind, das Unionsbürger ist, und seiner drittstaatsangehörigen Mutter, die einen Aufenthaltstitel beantragt hat, ein Abhängigkeitsverhältnis dergestalt besteht, dass das Kind gezwungen wäre, das Hoheitsgebiet der Niederlande zu verlassen, wenn gegen seine Mutter eine Ausreiseanordnung erlassen würde.

116. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass V die tatsächliche Sorge für das Kind wahrnimmt, da der Vater nicht in der Lage ist, einer regelmäßigen Arbeit nachzugehen, und aus diesem Grund Sozialhilfeleistungen erhält [62]. Außerdem besteht offensichtlich ein hoher Grad der Abhängigkeit zwischen dem Kind und seiner Mutter. Es entspricht daher dem Wohl des Kindes, dass es bei seiner Mutter bleibt.

117. Das Kind wäre daher gezwungen, zusammen mit seiner Mutter aus den Niederlanden auszureisen, wenn ihr ein Aufenthaltsrecht in diesem Mitgliedstaat verweigert würde. Dieser Umstand ist offensichtlich unbestritten und scheint den Feststellungen der zuständigen niederländischen Behörden zu entsprechen.

118. Wenn die Mutter des Kindes verpflichtet wird, aus den Niederlanden auszureisen, und das Kind daher gezwungen ist, sie aufgrund des zwischen ihnen bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses zu begleiten, ist die Frage, ob sie und ihr Sohn sich nach Spanien oder in ein Drittland begeben müssten, unerheblich, da Art. 20 AEUV Unionsbürgern das Recht einräumt, sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen.

119. Wenn es dem Wohl des Kindes entspricht, dass es von seinem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch macht, müssen die niederländischen Behörden seiner drittstaatsangehörigen Mutter ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewähren.

120. Außerdem scheint nach den konkreten Umständen des vorliegenden Falls der Verbleib in den Niederlanden dem Wohl des Kindes zu entsprechen. Sein Unionsbürgerrecht, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, wäre daher nur dann geschützt, wenn seiner Mutter ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewährt wird.

IV. Ergebnis

121. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die ihm von der Rechtbank Den Haag vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 20 AEUV ist dahin auszulegen, dass er nicht ausschließt, dass einem drittstaatsangehörigen Elternteil ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat gewährt werden muss, dessen Staatsangehörigkeit sein abhängiges, nicht mobiles, minderjähriges Kind besitzt, während dieser Elternteil aus einem Drittstaat ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat hat. Das Recht der Unionsbürgers, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“, schließt das Recht ein,

[62] Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die zuständigen Behörden, wenn es sich bei dem betreffenden Unionsbürger um ein Kind handelt, zu ermitteln haben, welcher Elternteil die tatsächliche Sorge für das Kind wahrnimmt und ob ein tatsächliches Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Kind und dem Elternteil mit Drittstaatsangehörigkeit besteht (Chavez-Vilchez, Rn. 70). Ferner reicht, selbst wenn eine Abhängigkeit von beiden Elternteilen besteht, von denen einer Drittstaatsangehöriger und der andere Unionsbürger ist, die bloße Existenz und Beteiligung des Elternteils, der Unionsbürger ist, am Leben des Kindes für sich genommen nicht aus, um dem drittstaatsangehörigen Elternteil ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu verweigern, wenn das Kind tatsächlich von diesem letzteren Elternteil abhängig ist.

sich dafür zu entscheiden, von der Freizügigkeit keinen Gebrauch zu machen, so dass die Frage, ob ein Unionsbürger gezwungen wird, sich in ein Drittland oder in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, unerheblich ist.

2. Art. 20 AEUV ist dahin auszulegen, dass er die zuständigen Behörden verpflichtet, bei der Beurteilung der Frage, ob einem drittstaatsangehörigen Elternteil eines abhängigen minderjährigen Unionsbürgers ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zu gewähren ist, unter Berücksichtigung des Wohls des Kindes und des Rechts auf Familienleben zu prüfen, ob der Grad der Abhängigkeit zwischen dem Minderjährigen und dem Elternteil so hoch ist, dass der Minderjährige gezwungen wäre, den Elternteil zu begleiten, wenn diesem das Aufenthaltsrecht verweigert würde. Das Wohl des Kindes und sein Recht auf Familienleben sind zu prüfen, bevor eine auf Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger gestützte Entscheidung erlassen wird, mit der ein Drittstaatsangehöriger verpflichtet wird, auszureisen und sich in einen anderen Mitgliedstaat, in dem er ein Aufenthaltsrecht hat, zu begeben.