

C-34/09

Europäischer Gerichtshof (Große Kammer)

Urteil vom 08.03.2011

In der Rechtssache C-34/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) mit Entscheidung vom 19. Dezember 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 26. Januar 2009, in dem Verfahren

Gerardo Ruiz Zambrano gegen Office national de l'emploi (ONEm)

erlässt der Gerichtshof (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter), K. Lenaerts und J.-C. Bonichot, der Richter A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Løhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh und L. Bay Larsen sowie der Richterin M. Berger, Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. Januar 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Ruiz Zambrano, vertreten durch P. Robert, avocat,
- der belgischen Regierung, vertreten durch C. Pochet als Bevollmächtigte im Beistand von F. Motulsky und K. de Haes, avocats,
- der dänischen Regierung, vertreten durch B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma und N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigte,
- Irlands, vertreten durch D. O'Hagan als Bevollmächtigten im Beistand von D. Conlan Smyth, Barrister,
- der griechischen Regierung, vertreten durch S. Vodina, T. Papadopoulou und M. Michelogiannaki als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels, M. de Grave und J. Langer als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigten,

- der polnischen Regierung, vertreten zunächst durch M. Dowgielewicz, dann durch M. Szpunar als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Maidani und M. Wilderspin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 30. September 2010

folgendes Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 12 EG, 17 EG und 18 EG sowie der Art. 21, 24 und 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta der Grundrechte).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Ruiz Zambrano, kolumbianischer Staatsangehöriger, und dem Office national de l'emploi (ONEm) wegen dessen Weigerung, Herrn Ruiz Zambrano gemäß den belgischen Rechtsvorschriften Arbeitslosengeld zu gewähren.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 3 Abs. 1 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. L 158, S. 77, berichtigt in ABl. 2004, L 229, S. 35) bestimmt:

„Diese Richtlinie gilt für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen im Sinne von Artikel 2 Nummer 2, die ihn begleiten oder ihm nachziehen.“

Nationales Recht

Belgisches Staatsangehörigkeitsgesetz

4 Nach Art. 10 Abs. 1 des belgischen Staatsangehörigkeitsgesetzes (Moniteur belge vom 12. Juli 1984, S. 10095) in der zur maßgebenden Zeit geltenden Fassung galten als belgische Staatsangehörige

„Kinder, die in Belgien geboren sind und zu irgendeinem Zeitpunkt vor der Vollendung ihres 18. Lebensjahres oder einer zuvor erfolgten Volljährigkeitserklärung staatenlos wären, wenn sie nicht die belgische Staatsangehörigkeit besäßen“.

Königlicher Erlass vom 25. November 1991

5 Art. 30 Abs. 1 des Königlichen Erlasses vom 25. November 1991 betreffend die Regelungen bei Arbeitslosigkeit (Moniteur belge vom 31. Dezember 1991, S. 29888) bestimmt:

„Ein vollzeitlich tätiger Arbeitnehmer hat nur dann Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, wenn er eine Anwartschaftszeit erfüllt hat, die die nachstehende Anzahl von Arbeitstagen umfasst:

1. ...

2. 468 innerhalb von 27 Monaten vor dem Antrag, wenn der Arbeitnehmer das 36. Lebensjahr vollendet und das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,

...“

6 Art. 43 Abs. 1 dieses Königlichen Erlasses lautet:

„Unbeschadet der vorstehenden Bestimmungen haben ausländische und staatenlose Arbeitnehmer Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, wenn sie den Bestimmungen des Ausländerrechts und denen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte genügen.

Die von einem ausländischen oder staatenlosen Arbeitnehmer in Belgien erbrachte Arbeit wird nur dann angerechnet, wenn sie im Einklang mit den Bestimmungen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte geleistet wurde.

...“

7 Art. 69 Abs. 1 dieses Königlichen Erlasses bestimmt:

„Die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit an einen ausländischen oder staatenlosen Arbeitnehmer setzt voraus, dass er den Bestimmungen des Ausländerrechts und denen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte genügt.“

Der Arrêté-loi vom 28. Dezember 1944

8 Art. 7 § 14 des Arrêté-loi vom 28. Dezember 1944 über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer (Moniteur belge vom 30. Dezember 1944), eingefügt durch das Programmgesetz vom 2. August 2002 (Moniteur belge vom 29. August 2002, S. 38408), lautet:

„Ausländische und staatenlose Arbeitnehmer haben nur dann Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, wenn sie zum Zeitpunkt der Beantragung dieser Leistungen den Bestimmungen des Aufenthaltsrechts und denen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte genügen.

Die von einem ausländischen oder staatenlosen Arbeitnehmer in Belgien erbrachte Arbeit wird nur dann für die Erfüllung der Anwartschaftszeit berücksichtigt, wenn sie im Einklang mit der Regelung über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte geleistet wurde.

...“

Das Gesetz vom 30. April 1999

9 Art. 4 § 1 des Gesetzes vom 30. April 1999 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Moniteur belge vom 21. Mai 1999, S. 17800) bestimmt:

„Will ein Arbeitgeber einen ausländischen Arbeitnehmer beschäftigen, so muss er zuvor von der zuständigen Behörde eine Beschäftigungserlaubnis einholen.

Der Arbeitgeber darf die Dienste dieses Arbeitnehmers nur im Rahmen der in dieser Erlaubnis festgelegten Grenzen in Anspruch nehmen.

Der König kann in den von Ihm festgelegten Fällen eine Ausnahme von Absatz 1 vorsehen.“

10 Art. 7 dieses Gesetzes lautet:

„Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlass Kategorien von ausländischen Arbeitnehmern, die Er bestimmt, von der Verpflichtung, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, befreien.

Arbeitgeber von ausländischen Arbeitnehmern im Sinne des vorstehenden Absatzes sind von der Verpflichtung, eine Beschäftigungserlaubnis zu erhalten, befreit.“

Der Königliche Erlass vom 9. Juni 1999

11 In Art. 2 Abs. 2 des Königlichen Erlasses vom 9. Juni 1999 zur Ausführung des Gesetzes vom 30. April 1999 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Moniteur belge vom 26. Juni 1999, S. 24162) heißt es:

„Folgende Personen sind von der Verpflichtung, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, befreit:

...

2. der Ehepartner eines Belgiers und, sofern sie sich mit einem von ihnen niederlassen werden oder niederlassen,

a) die Verwandten in absteigender Linie des Belgiers oder seines Ehepartners, die unter 21 Jahre alt sind oder [denen diese Unterhalt gewähren];

b) die Verwandten in aufsteigender Linie des Belgiers oder seines Ehepartners, [denen diese Unterhalt gewähren];

c) der Ehepartner der unter den Buchstaben a und b erwähnten Personen.

...“

Das Gesetz vom 15. Dezember 1980

12 Art. 9 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern (Moniteur belge vom 31. Dezember 1980, S. 14584) in der im Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: Gesetz vom 15. Dezember 1980) lautet:

„Für einen Aufenthalt im Königreich über die in Artikel 6 festgelegte Dauer hinaus bedarf ein Ausländer, für den keiner der in Artikel 10 genannten Fälle gilt, einer Genehmigung durch den Minister oder dessen Vertreter.

Diese Genehmigung ist, soweit nichts anderes in einem völkerrechtlichen Vertrag, einem Gesetz oder einer Königlichen Verordnung geregelt ist, vom Ausländer bei der am Ort seines Wohnsitzes oder seines Aufenthalts im Ausland zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretung Belgiens zu beantragen.

In außergewöhnlichen Fällen kann der Ausländer diese Genehmigung beim Bürgermeister der Gemeinde, in der er sich aufhält, beantragen, der den Antrag dem Minister oder dessen Vertreter übermittelt.“

13 Art. 40 dieses Gesetzes bestimmt:

„§ 1 Unbeschadet der in den Verordnungen des Rates [der Europäischen Union] und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften enthaltenen Vorschriften und günstigerer Vorschriften, die der EG-Ausländer geltend machen könnte, gelten für ihn die nachfolgenden Vorschriften.

§ 2 Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes gilt als EG-Ausländer jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaften, der sich im Königreich aufhält oder dorthin begibt und der

1. dort eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausübt oder ausüben möchte,
2. dort eine Dienstleistung in Anspruch nimmt oder in Anspruch nehmen möchte,
3. dort über ein Bleiberecht verfügt oder verfügen möchte,
4. dort über ein Aufenthaltsrecht verfügt oder verfügen möchte, nachdem er eine in der Gemeinschaft ausgeübte Berufstätigkeit beendet hat,
5. dort als Hauptbeschäftigung eine Berufsaus- oder -weiterbildung in einer zugelassenen Bildungseinrichtung durchführt oder durchführen möchte
6. oder zu keiner der unter 1. bis 5. aufgezählten Gruppen gehört.

§ 3 Vorbehaltlich entgegenstehender Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes werden dem EG-Ausländer im Sinne von § 2 Nummern 1, 2 und 3 die nachstehenden Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gleichgestellt, sofern sie sich mit ihm niederlassen werden oder niederlassen:

1. sein Ehegatte,
2. seine Verwandten in absteigender Linie oder die seines Ehegatten, die unter 21 Jahre alt sind oder denen sie Unterhalt gewähren,
3. seine Verwandten in aufsteigender Linie oder die seines Ehegatten, denen sie Unterhalt gewähren,
4. der Ehegatte der in den Nummern 2 und 3 genannten Personen.

§ 4 Vorbehaltlich entgegenstehender Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes werden dem EG-Ausländer im Sinne von § 2 Nummern 4 und 6 die nachstehenden Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gleichgestellt, sofern sie sich mit ihm niederlassen werden oder niederlassen:

1. sein Ehegatte,
2. seine Verwandten in absteigender Linie oder die seines Ehegatten,
3. seine Verwandten in aufsteigender Linie oder die seines Ehegatten, denen sie Unterhalt gewähren,
4. der Ehegatte der in den Nummern 2 und 3 genannten Personen.

§ 5 Vorbehaltlich entgegenstehender Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes werden dem EG-Ausländer im Sinne von § 2 Nummer 5 sein Ehegatte und seine Kinder oder die Kinder seines Ehegatten, denen sie Unterhalt gewähren, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gleichgestellt, sofern sie sich mit ihm niederlassen werden oder niederlassen.

§ 6 Einem EG-Ausländer gleichgestellt werden auch der Ehegatte eines Belgiers, der sich mit ihm niederlassen wird oder niederlässt, sowie ihre Verwandten in absteigender Linie, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen sie Unterhalt gewähren, ihre Verwandten in aufsteigender Linie und der Ehegatte dieser Verwandten in ab- oder aufsteigender gerader Linie, die sich mit ihm niederlassen werden oder niederlassen.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

14 Herr Ruiz Zambrano beantragte am 14. April 1999 in Belgien Asyl, nachdem er dorthin mit einem von der belgischen Botschaft in Bogota (Kolumbien) ausgestellten Visum eingereist war. Im Februar 2000 beantragte seine Ehefrau, die ebenfalls die kolumbianische Staatsangehörigkeit besitzt, ihr in diesem Mitgliedstaat den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen.

15 Die belgischen Behörden lehnten ihre Anträge mit Entscheidung vom 11. September 2000 ab und verfügten ihre Ausweisung aus Belgien, wobei sie die ihnen zugestellte Ausweisungsverfügung wegen des in Kolumbien herrschenden Bürgerkriegs mit einer Klausel versahen, wonach sie nicht nach Kolumbien abgeschoben werden durften.

16 Am 20. Oktober 2000 stellte Herr Ruiz Zambrano gestützt auf Art. 9 Abs. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 einen Antrag auf Regularisierung seines Aufenthalts. In seinem Antrag machte er geltend, dass es ihm völlig unmöglich sei, nach Kolumbien zurückzukehren, und dass sich die Situa-

tion in diesem Land außerordentlich verschlechtert habe. Im Übrigen verwies er auf seine Bemühungen, sich in die belgische Gesellschaft zu integrieren, und machte geltend, dass er Französisch lerne, dass sein Kind den Kindergarten besuche und dass im Fall seiner Rückkehr nach Kolumbien die Gefahr bestehe, dass die erhebliche posttraumatische Belastungsstörung wieder aufflamme, die er 1999 erlitten habe, nachdem sein damals drei Jahre altes Kind eine Woche lang entführt gewesen sei.

17 Der genannte Antrag wurde mit Entscheidung vom 8. August 2001 abgelehnt. Diese Entscheidung wurde vor dem Conseil d'État angefochten, der die Nichtigkeitsklage mit Urteil vom 22. Mai 2003 abwies.

18 Seit dem 18. April 2001 sind Herr Ruiz Zambrano und seine Ehefrau in der Gemeinde Schaerbeek (Belgien) gemeldet. Am 2. Oktober 2001 schloss er – ohne im Besitz einer Arbeitserlaubnis zu sein – mit der Firma Plastoria einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit Wirkung ab 1. Oktober 2001.

19 Am 1. September 2003 gebar die Ehefrau von Herrn Ruiz Zambrano ein zweites Kind, Diego, das gemäß Art. 10 Abs. 1 des belgischen Staatsangehörigkeitsgesetzes die belgische Staatsangehörigkeit erlangte, da das kolumbianische Recht Kindern, die außerhalb des kolumbianischen Hoheitsgebiets geboren werden, die kolumbianische Staatsbürgerschaft nicht zuerkennt, sofern ihre Eltern dies nicht ausdrücklich beantragen.

20 Außerdem ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass Herr Ruiz Zambrano zum Zeitpunkt der Geburt seines zweiten Kindes aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit über ausreichende Einkünfte verfügte, um für seinen Lebensunterhalt zu sorgen. Für seine Tätigkeit erhielt er einen Lohn, der den gesetzlichen Tarifsätzen entsprach und von dem die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge einbehalten wurden, und es wurden die entsprechenden Arbeitgeberbeiträge entrichtet.

21 Am 9. April 2004 stellten Herr Ruiz Zambrano und seine Ehefrau erneut einen Antrag nach Art. 9 Abs. 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 auf Regularisierung ihres Aufenthalts, wobei sie als neuen Gesichtspunkt unter Hinweis auf Art. 3 des Protokolls Nr. 4 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) die Geburt ihres zweiten Kindes anführten. Diese Vorschrift lasse es nicht zu, dass das genannte Kind gezwungen werde, das Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehörigkeit es besitze, zu verlassen.

22 Nach der Geburt ihres dritten Kindes, Jessica, am 26. August 2005, das wie sein Bruder Diego die belgische Staatsangehörigkeit erlangte, stellten Herr Ruiz Zambrano und seine Ehefrau am 2. September 2005 gestützt auf Art. 40 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 als Verwandte aufsteigender

gerader Linie eines belgischen Staatsangehörigen einen Niederlassungsantrag. Am 13. September 2005 wurde jedem von ihnen eine Meldebescheinigung ausgestellt, die zu einem vorläufigen Aufenthalt bis zum 13. Februar 2006 berechnete.

23 Der Niederlassungsantrag von Herrn Ruiz Zambrano wurde am 8. November 2005 mit der Begründung abgelehnt, dass „er sich nicht auf Art. 40 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 berufen kann, da er die Gesetze seines Landes missachtet hat, indem er sein Kind nicht bei den diplomatischen oder konsularischen Stellen hat eintragen lassen, aber die Verfahren, die sich ihm zur Erlangung der belgischen Staatsbürgerschaft [für dieses Kind] geboten haben, ordnungsgemäß befolgt hat, um dann auf dieser Grundlage zu versuchen, seine eigene aufenthaltsrechtliche Situation zu bereinigen“. Am 26. Januar 2006 wurde der Niederlassungsantrag seiner Ehefrau mit derselben Begründung abgelehnt.

24 Seit der im März 2006 erfolgten Einlegung des Rechtsbehelfs der Revision gegen die Ablehnung seines Niederlassungsantrags verfügt Herr Ruiz Zambrano über einen speziellen Aufenthaltstitel, der für die gesamte Dauer der Prüfung des genannten Rechtsbehelfs gilt.

25 In der Zwischenzeit, d. h. am 10. Oktober 2005, wurde Herr Ruiz Zambrano arbeitslos mit der Folge, dass er einen ersten Antrag auf Arbeitslosengeld stellte, der mit einer ablehnenden Entscheidung beschieden wurde, die dem Betroffenen am 20. Februar 2006 zugestellt wurde. Die genannte Entscheidung wurde beim vorlegenden Gericht mit Klageschrift vom 12. April 2006 angefochten.

26 Im Rahmen der Prüfung der gegen diese Entscheidung erhobenen Klage bestätigte das Office des étrangers (Ausländerbehörde), dass „der Betroffene und seine Ehefrau keine berufliche Tätigkeit ausüben können und, da das Verfahren zur Bereinigung ihrer Situation noch immer anhängig ist, keine Rückführungsmaßnahmen gegen sie getroffen werden können“.

27 Bei einer am 11. Oktober 2006 von der Direction générale du contrôle des lois sociales (Generaldirektion zur Kontrolle der Einhaltung der Sozialgesetzgebung) am Sitz des Arbeitgebers von Herrn Ruiz Zambrano durchgeführten Überprüfung wurde festgestellt, dass sich der Betroffene an seinem Arbeitsplatz befand. Er musste die Arbeit sofort einstellen. Am nächsten Tag beendete der Arbeitgeber von Herrn Ruiz Zambrano dessen Arbeitsvertrag mit sofortiger Wirkung und ohne Entschädigung.

28 Der Antrag von Herrn Ruiz Zambrano, ihm ab 12. Oktober 2006 volle Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu gewähren, wurde vom ONeM mit einer am 20. November 2006 zugestellten Entscheidung abgelehnt. Auch diese Entscheidung ist Gegenstand einer vor dem vorlegenden Gericht mit Klageschrift vom 20. Dezember 2006 erhobenen Klage.

29 Am 23. Juli 2007 teilte die Ausländerbehörde dem Betroffenen ihre Entscheidung mit, dass sein Antrag vom 9. April 2004 auf Regularisierung seines Aufenthalts als unzulässig zurückgewiesen werde. Der gegen diese Entscheidung beim Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen) eingelegte Rechtsbehelf wurde mit Urteil vom 8. Januar 2008 für erledigt erklärt, nachdem die Ausländerbehörde die genannte Entscheidung zurückgenommen hatte.

30 Mit Schreiben vom 25. Oktober 2007 teilte die Ausländerbehörde Herrn Ruiz Zambrano mit, dass der Antrag auf Wiederaufnahme, den er im März 2006 in Bezug auf die ablehnende Entscheidung über seinen Niederlassungsantrag vom 2. September 2005 gestellt habe, binnen 30 Tagen ab Zustellung dieses Schreibens in Form einer Nichtigkeitsklage vor dem Conseil du contentieux des étrangers erneut gestellt werden müsse.

31 Am 19. November 2007 erhob Herr Ruiz Zambrano eine solche Klage und machte darin zunächst geltend, dass von einem „juristischen Trick“, wie er ihm in der genannten Entscheidung vorgeworfen worden sei, nicht die Rede sein könne, denn der Erwerb der belgischen Staatsangehörigkeit durch seine in Belgien geborenen minderjährigen Kinder beruhe nicht auf irgendwelchen von ihm in dieser Hinsicht unternommenen Schritten, sondern auf der Anwendung der belgischen Regelung. Außerdem rügte er einen Verstoß gegen die Art. 2 und 7 der Richtlinie 2004/38 sowie gegen Art. 8 EMRK und Art. 3 Abs. 1 des Protokolls Nr. 4 zu dieser Konvention.

32 Die belgische Regierung trägt in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen vor, dass Herr Ruiz Zambrano seit dem 30. April 2009 ein vorläufiges Aufenthaltsrecht genieße, das, sofern nichts anderes bestimmt sei, verlängert werden könne, und dass er gemäß den Hinweisen der Ministerin für Migrations- und Asylpolitik vom 26. März 2009 über die Anwendung des früheren Art. 9 Abs. 3 und des Art. 9a des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 eine Arbeitserlaubnis C erhalten könne.

33 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass die beiden im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Entscheidungen, mit denen das ONEm einen Anspruch von Herrn Ruiz Zambrano auf Arbeitslosengeld abgelehnt hat – zunächst für die Zeiten vorübergehender Arbeitslosigkeit ab 10. Oktober 2005 und anschließend ab 12. Oktober 2006 nach dem Verlust seines Arbeitsplatzes –, lediglich auf der Feststellung beruhen, dass die Arbeitstage, welche er als Anwartschaftszeit für Arbeitslose seiner Altersgruppe, die 468 Arbeitstage innerhalb von 27 Monaten vor dem Antrag auf Arbeitslosengeld betrage, geltend mache, nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften über den Aufenthalt von Ausländern und über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte geleistet worden seien.

34 Herr Ruiz Zambrano hält dem vor dem vorlegenden Gericht entgegen, dass ihm ein Aufenthaltsrecht unmittelbar aus dem EG-Vertrag zustehe oder dass er zumindest über das abgeleitete Aufenthaltsrecht verfüge, das mit dem Urteil vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, Slg. 2004, I-9925), Verwandten aufsteigender gerader Linie eines minderjährigen Kindes, das Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sei, zuerkannt worden sei, so dass er vom Erfordernis einer Arbeitserlaubnis befreit sei.

35 Unter diesen Umständen hat das Tribunal du travail de Bruxelles das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gewähren einer oder mehrere der Art. 12 EG, 17 EG und 18 EG, getrennt voneinander oder in Verbindung miteinander, dem Unionsbürger ein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsbürgerschaft er besitzt, unabhängig davon, ob er zuvor von seinem Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, Gebrauch gemacht hat?

2. Sind die Art. 12 EG, 17 EG und 18 EG in Verbindung mit den Art. 21, 24 und 34 der Charta der Grundrechte in dem Sinne auszulegen, dass das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, das diese Bestimmungen ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft jedem Unionsbürger gewähren, bedeutet, dass einem minderjährigen, kleinen Kind, das Unionsbürger ist und dem ein Verwandter in aufsteigender Linie, der Staatsangehöriger eines Drittstaats ist, Unterhalt gewährt, der Genuss des Rechts zum Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem es ansässig ist und dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, unabhängig davon, ob es zuvor selbst oder durch Vermittlung seines gesetzlichen Vertreters vom Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, dadurch gewährleistet werden muss, dass diesem Aufenthaltsrecht die praktische Wirksamkeit verliehen wird, deren Notwendigkeit von der Gemeinschaftsrechtsprechung anerkannt worden ist (Urteil Zhu und Chen), indem dem Verwandten in aufsteigender gerader Linie, der einem Drittstaat angehört und für den Unterhalt dieses Kindes sorgt sowie über ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung verfügt, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht zuerkannt worden ist, in dessen Genuss dieser Drittstaatsangehörige kommt, wenn das minderjährige Kind, dem er Unterhalt gewährt, ein Unionsbürger ist, der nicht die Staatsangehörigkeit seines Wohnstaats besitzt?

3. Sind die Art. 12 EG, 17 EG und 18 EG in Verbindung mit den Art. 21, 24 und 34 der Charta der Grundrechte in dem Sinne auszulegen, dass das Aufenthaltsrecht eines minderjährigen Kindes, das Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, in dessen Hoheitsgebiet es wohnt, bedeutet, dass der einem Drittstaat angehörende Verwandte in aufsteigender Linie, der dem minderjährigen Kind Unterhalt gewährt, und – bestünde nicht das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem er wohnt – durch die Ausübung einer in diesem Staat

sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmertätigkeit die Voraussetzung der ausreichenden Existenzmittel und der Krankenversicherung erfüllt, von dem Erfordernis der Arbeitserlaubnis befreit werden muss, damit dem Aufenthaltsrecht dieses Kindes die praktische Wirksamkeit verliehen wird, die von der Gemeinschaftsrechtsprechung (Urteil Zhu und Chen) zugunsten eines minderjährigen Kindes, das eine andere Staatsangehörigkeit besitzt als die seines Wohnstaats, in dem ihm ein in einem Drittstaat angehörender Verwandter in aufsteigender gerader Linie Unterhalt gewährt, anerkannt worden ist?

Zu den Vorlagefragen

36 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Unionsbürgerschaft dahin auszulegen sind, dass sie dem Verwandten in aufsteigender gerader Linie, der Staatsangehöriger eines Drittstaats ist und seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind, Unterhalt gewährt, ein Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat gewähren, dessen Staatsangehörigkeit die Kinder haben und in dem sie wohnen, und ihn von der Verpflichtung zum Besitz einer Arbeitserlaubnis in diesem Mitgliedstaat befreien.

37 Alle Regierungen, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, und die Europäische Kommission machen geltend, dass eine Situation wie die des zweiten und des dritten Kindes von Herrn Ruiz Zambrano nicht unter die vom Unionsrecht gewährleistete Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit falle, da sie in dem Mitgliedstaat wohnten, dessen Staatsangehörigkeit sie besäßen, und ihn niemals verlassen hätten. Deshalb seien die vom vorlegenden Gericht genannten Bestimmungen des Unionsrechts im Ausgangsverfahren nicht anwendbar.

38 Herr Ruiz Zambrano hält dem entgegen, dass die Geltendmachung der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft durch seine Kinder Diego und Jessica nicht voraussetze, dass die Kinder sich aus dem fraglichen Mitgliedstaat herausbegeben hätten, und dass er selbst als Familienangehöriger ein Aufenthaltsrecht und eine Befreiung von dem Erfordernis einer Arbeitserlaubnis in diesem Mitgliedstaat beanspruchen könne.

39 Vorab ist festzustellen, dass die Richtlinie 2004/38 gemäß Abs. 1 ihres Art. 3 („Berechtigte“) für jeden Unionsbürger gilt, „der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen“. Daher gilt diese Richtlinie nicht in einem Fall, wie er dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt.

40 Art. 20 AEUV verleiht jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers (vgl. insbesondere Urteile vom 11. Juli 2002, D’Hoop, C-224/98, Slg. 2002, I-6191, Randnr. 27, und vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Slg. 2003, I-11613,

Randnr. 21). Da das zweite und das dritte Kind von Herrn Ruiz Zambrano die belgische Staatsangehörigkeit besitzen und die Bedingungen für den Erwerb derselben der Zuständigkeit des fraglichen Mitgliedstaats unterliegen (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteil vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, I-0000, Randnr. 39), genießen das zweite und das dritte Kind von Herrn Ruiz Zambrano eindeutig diesen Status (vgl. in diesem Sinne Urteile Garcia Avello, Randnr. 21, sowie Zhu und Chen, Randnr. 20).

41 Wie der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben hat, ist der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (vgl. insbesondere Urteile vom 20. September 2001, Grzelczyk, C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 31, vom 17. September 2002, Baumbast und R, C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 82, Garcia Avello, Randnr. 22, Zhu und Chen, Randnr. 25, sowie Rottmann, Randnr. 43).

42 Unter diesen Umständen steht Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Rottmann, Randnr. 42).

43 Eine derartige Auswirkung liegt vor, wenn einer einem Drittstaat angehörenden Person in dem Mitgliedstaat, in dem ihre minderjährigen Kinder, die diesem Mitgliedstaat angehören und denen sie Unterhalt gewährt, der Aufenthalt und eine Arbeitserlaubnis verweigert werden.

44 Eine solche Aufenthaltsverweigerung hat nämlich zur Folge, dass die genannten Kinder – Unionsbürger – gezwungen sind, das Gebiet der Union zu verlassen, um ihre Eltern zu begleiten. Ebenso besteht die Gefahr, dass eine solche Person, wenn ihr keine Arbeitserlaubnis erteilt wird, nicht über die für ihren Unterhalt und den ihrer Angehörigen erforderlichen Mittel verfügt, was ebenfalls zur Folge hätte, dass ihre Kinder – Unionsbürger – gezwungen wären, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. Unter derartigen Umständen wäre es den genannten Unionsbürgern unmöglich, den Kernbestand der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

45 Somit ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 20 AEUV dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, einem Drittstaatsangehörigen, der seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind, Unterhalt gewährt, zum einen den Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat der Kinder, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zu verweigern und ihm zum anderen eine Arbeitserlaubnis zu verweigern, da derartige Entscheidungen diesen Kindern den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehren würde.

Kosten

46 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

Art. 20 AEUV ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat verwehrt, einem Drittstaatsangehörigen, der seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind, Unterhalt gewährt, zum einen den Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat der Kinder, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, zu verweigern und ihm zum anderen eine Arbeitserlaubnis zu verweigern, da derartige Entscheidungen diesen Kindern den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehren würde.