Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 24. Oktober 2017[1]

Verbundene Rechtssachen C-316/16 und C-424/16

B
gegen
Land Baden-Württemberg
(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg [Deutschland])
und
Secretary of State for the Home Department
gegen
Franco Vomero

(Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court of the United Kingdom [Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs])

„Vorabentscheidungsersuchen – Unionsbürgerschaft – Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Union frei zu bewegen und niederzulassen – Schutz vor Ausweisung – Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisungsverfügung – Unionsbürger ohne Bindung zu seinem Herkunftsmitgliedstaat – Unterbrechung der Kontinuität des Aufenthalts durch einen Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe – Begehung einer Straftat nach einem Aufenthaltszeitraum von 20 Jahren – Begriff des ‚genauen Zeitpunkts, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt'"

I. Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-316/16 ist im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen B, der 1989 in Griechenland geboren wurde und seit 1993 mit seiner Mutter in Deutschland lebt, und dem Land Baden-Württemberg vorgelegt worden. Im Jahr 2009 beging B eine Straftat, für die er verurteilt wurde. Das Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-424/16 ergeht in einem Rechtsstreit zwischen dem Secretary of State for the Home Department (Innenminister, Vereinigtes Königreich) und Franco Vomero, einem italienischen Staatsangehörigen, der seit 1985 im Vereinigten Königreich lebt und 2001 einen Totschlag beging.

2. Vor diesem tatsächlichen Hintergrund ergingen gegen die Betroffenen – nach den Zeiträumen der Verbüßung ihrer Freiheitsstrafen – Ausweisungsverfügungen, die nach den strafrechtlichen Verurteilungen für die oben genannten Straftaten erlassen wurden. Insofern äußern die vorlegenden Gerichte ernsthafte Zweifel an der Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie

1 Originalsprache: Französisch.

2004/38/EG[2], wonach Personen, die ihren Aufenthalt in den „letzten zehn Jahren" im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats gehabt haben, verstärkter Schutz vor Ausweisung gewährt wird. Die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen geben dem Gerichtshof somit die Gelegenheit, sich mit der in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 enthaltenen Formulierung zu befassen und seine jüngste Rechtsprechung zur betreffenden Vorschrift zu erweitern.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

3. Nach Art. 7 („Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate") Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 hat „[j]eder Unionsbürger … das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten", wenn die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen vorliegen. Diese Voraussetzungen sollen u. a. gewährleisten, dass ein Unionsbürger während seines Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss.

4. Art. 16 der Richtlinie 2004/38 gehört zu Kapitel IV („Recht auf Daueraufenthalt") und bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, hat das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten. Dieses Recht ist nicht an die Voraussetzungen des Kapitels III geknüpft.

…

(3) Die Kontinuität des Aufenthalts wird weder durch vorübergehende Abwesenheiten von bis zu insgesamt sechs Monaten im Jahr, noch durch längere Abwesenheiten wegen der Erfüllung militärischer Pflichten, noch durch eine einzige Abwesenheit von höchstens zwölf aufeinander folgenden Monaten aus wichtigen Gründen wie Schwangerschaft und Niederkunft, schwere Krankheit, Studium oder Berufsausbildung oder berufliche Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat oder einen Drittstaat berührt.

(4) Wenn das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde, führt nur die Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinander folgende Jahre überschreitet, zu seinem Verlust."

5. Kapitel VI („Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit") der Richtlinie 2004/38 bestimmt in seinen Art. 27 und 28:

„Artikel 27

Allgemeine Grundsätze

(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

2 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 (ABl. 2011, L 141, S. 1) geänderten Fassung (Berichtigung in ABl. 2004, L 229, S. 35, im Folgenden: Richtlinie 2004/38).

(2) Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

…

Artikel 28

Schutz vor Ausweisung

(1) Bevor der Aufnahmemitgliedstaat eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügt, berücksichtigt er insbesondere die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen im Hoheitsgebiet, sein Alter, seinen Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration im Aufnahmemitgliedstaat und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat.

(2) Der Aufnahmemitgliedstaat darf gegen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die das Recht auf Daueraufenthalt in seinem Hoheitsgebiet genießen, eine Ausweisung nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügen.

(3) Gegen Unionsbürger darf eine Ausweisung nicht verfügt werden, es sei denn, die Entscheidung beruht auf zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, wenn sie

a) ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat gehabt haben oder

b) minderjährig sind, es sei denn, die Ausweisung ist zum Wohl des Kindes notwendig, wie es im Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes vorgesehen ist.“

B. Deutsches Recht

6. Art. 28 der Richtlinie 2004/38 wurde durch § 6 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004 I, S. 1950) in deutsches Recht umgesetzt. In seiner seit dem 28. August 2007 geltenden Fassung bestimmt § 6:

„(1) Der Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 kann … nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 45 Absatz 3, Artikel 52 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) festgestellt und die Bescheinigung über das Daueraufenthaltsrecht oder die Aufenthaltskarte oder Daueraufenthaltskarte eingezogen werden. Aus den in Satz 1 genannten Gründen kann auch die Einreise verweigert werden.

(2) Die Tatsache einer strafrechtlichen Verurteilung genügt für sich allein nicht, um die in Absatz 1 genannten Entscheidungen oder Maßnahmen zu begründen. Es dürfen nur im Bundeszentralregister noch nicht getilgte strafrechtliche Verurteilungen und diese nur insoweit berücksichtigt werden, als die ihnen zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Es muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

(3) Bei der Entscheidung nach Absatz 1 sind insbesondere die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen in Deutschland, sein Alter, sein Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration in Deutschland und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

(4) Eine Feststellung nach Absatz 1 darf nach Erwerb des Daueraufenthaltsrechts nur aus schwerwiegenden Gründen getroffen werden.

(5) Eine Feststellung nach Absatz 1 darf bei Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, die ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Bundesgebiet hatten, und bei Minderjährigen nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit getroffen werden. Für Minderjährige gilt dies nicht, wenn der Verlust des Aufenthaltsrechts zum Wohl des Kindes notwendig ist. Zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit können nur dann vorliegen, wenn der Betroffene wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens fünf Jahren verurteilt oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet wurde, wenn die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland betroffen ist oder wenn vom Betroffenen eine terroristische Gefahr ausgeht.

…“

C. Recht des Vereinigten Königreichs

7. Die Art. 27 und 28 der Richtlinie 2004/38 wurden durch Regulation 21 der Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (Verordnung zur Regelung der Einwanderung [aus dem Europäischen Wirtschaftsraum] von 2006) (SI 2006/1003) in das Recht des Vereinigten Königreichs umgesetzt.

III. Sachverhalte der Ausgangsrechtsstreitigkeiten

A. Rechtssache B (C-316/16)

8. B wurde 1989 in Griechenland geboren. Nach der Trennung seiner Eltern reiste er im Jahr 1993 im Alter von drei Jahren gemeinsam mit seiner Mutter nach Deutschland. Seine Mutter arbeitet seit ihrer Ankunft in Deutschland und besitzt neben der griechischen auch die deutsche Staatsangehörigkeit.

9. B wurde im Alter von acht Jahren gegen den Willen seiner Mutter von seinem Vater für zwei Monate nach Griechenland geholt. Erst nach Einschaltung der griechischen Behörden konnte er wieder nach Deutschland zurückkehren.

10. Abgesehen von dieser Zeit und kurzfristigen Urlaubsreisen hält sich B seit dem Jahr 1993 bis heute ununterbrochen in Deutschland auf. Dies gilt auch für seine Mutter und die weiteren Familienangehörigen, einschließlich seiner Großeltern, die seit 1989 in Deutschland leben, und seiner Tante.

11. B besuchte den Kindergarten und die Schule und erreichte den Hauptschulabschluss. Während er die deutsche Sprache beherrscht, beschränken sich seine Fähigkeiten in Griechisch darauf, sich in gebrochener Sprache mündlich zu verständigen.

12. In seinem Vorabentscheidungsersuchen weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass bei B eine dissoziale Persönlichkeitsstörung vorliege und er seit seiner Kindheit an einem Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitäts-Syndrom (ADHS) leide. Aus diesem Grund sei er mehrfach therapeutisch behandelt worden, und er nehme nach wie vor Medikamente.

13. Am 7. November 2012 erließ das Amtsgericht Pforzheim (Deutschland) einen Strafbefehl und verhängte eine Geldstrafe in Höhe von 90 Tagessätzen, d. h. etwa 3 000 Euro, wegen Unterschlagung, Nötigung, versuchter Erpressung und vorsätzlichen unerlaubten Besitzes einer verbotenen Waffe.

14. Am 10. April 2013 überfiel B, der eine mit Gummischrot geladene Pistole mit sich führte, eine Spielhalle, um sich insbesondere das für die Bezahlung der Geldstrafe benötigte Geld zu verschaffen.

15. Das Landgericht Karlsruhe verurteilte B am 9. Dezember 2013 wegen besonders schwerer räuberischer Erpressung in Tateinheit mit vorsätzlichem unerlaubtem Führen einer Schusswaffe und vorsätzlichem unerlaubtem Besitz von Munition zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren und acht Monaten. Dieses Urteil wurde am 1. Mai 2014 rechtskräftig.

16. B befindet sich seit dem 12. April 2013 in Haft. Die Untersuchungshaft war vom 15. Mai 2013 bis zum 12. August 2013 unterbrochen, weil B in dieser Zeit die Geldstrafe im Wege der Ersatzfreiheitsstrafe verbüßte.

17. Mit Bescheid vom 25. November 2014 stellte die zuständige Ausländerbehörde den Verlust des Rechts von B auf Einreise und Aufenthalt in Deutschland fest. Die Behörde begründete ihre Entscheidung mit dem Vorliegen der Voraussetzungen für eine Verlustfeststellung nach § 6 Abs. 5 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern vom 30. Juli 2004 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38. Gleichzeitig wurde gegen B ein Einreise- und Aufenthaltsverbot für die Dauer von sieben Jahren ab dem Zeitpunkt seines Verlassens des Bundesgebiets verhängt.

18. B erhob vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe eine Klage gegen den Bescheid vom 25. November 2014, das den angefochtenen Bescheid mit Urteil vom 10. September 2015 aufhob.

19. Beim vorlegenden Gericht, dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Deutschland), ist die gegen dieses Urteil vom Land Baden-Württemberg eingelegte Berufung anhängig. Im Rahmen des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht vertritt das Land Baden-Württemberg die Auffassung, die Verlustfeststellung sei rechtmäßig, während B geltend macht, dass die von ihm begangene Straftat keine „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 darstelle und ihm, da er sich seit seinem vierten Lebensjahr in Deutschland aufhalte und keine Bindungen zu Griechenland habe, der verstärkte Schutz vor Ausweisung im Sinne dieser Bestimmung zugutekomme.

20. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass im vorliegenden Fall die von B begangene Handlung nicht als zwingender Grund der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 angesehen werden könne. Insoweit könne B, wenn ihm der Schutz im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a dieser Richtlinie zugutekomme, nicht aus dem Hoheitsgebiet ausgewiesen werden. Allerdings hat das Gericht Zweifel, ob B dieser Schutz gewährt werden kann, da er sich im Grunde genommen seit dem 12. April 2013 in Haft befindet.

B. Rechtssache Vomero (C-424/16)

21. Der Beklagte des Ausgangsverfahrens, Herr Vomero, ist ein 1957 geborener italienischer Staatsangehöriger, der am 3. März 1985 mit seiner Frau, einer britischen Staatsangehörigen, ins Vereinigte Königreich zog. Das Paar heiratete wenige Monate nach seiner Einreise in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs, wo Herr Vomero gelegentlich arbeitete und sich um die fünf gemeinsamen Kinder kümmerte.

22. Im Jahr 1998 trennte sich das Paar und Herr Vomero zog aus der ehelichen Wohnung aus und bei Herrn Edward Mitchell ein.

23. Am 1. März 2001 tötete Herr Vomero Herrn Mitchell. Im Jahr 2002 wurde er wegen Totschlags zu einer Freiheitsstrafe von acht Jahren verurteilt. Im Juli 2006 wurde er aus der Haft entlassen.

24. Durch Verfügung vom 23. März 2007, diese aufrechterhalten durch Entscheidung vom 17. Mai 2007, ordnete der Innenminister die Ausweisung von Herrn Vomero gemäß den Bestimmungen der Verordnung zur Regelung der Einwanderung (aus dem Europäischen Wirtschaftsraum) von 2006 an. Herr Vomero wurde im Hinblick auf seine Abschiebung bis Dezember 2007 inhaftiert.

25. Bevor die Rechtssache vor den Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) gebracht wurde, wurde sie vor dem Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Gericht zweiter Instanz [Kammer für Einwanderung und Asyl], Vereinigtes Königreich) und dem Court of Appeal (Rechtsmittelgericht, Vereinigtes Königreich) verhandelt. Sie wurde zweimal bis zur Verkündung der Urteile des Gerichtshofs vom 16. Januar 2014 in den Rechtssachen Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) und vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9) ausgesetzt. In der Zwischenzeit beging Herr Vomero weitere Straftaten, für die er verurteilt wurde.

26. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts hatte Herr Vomero vor der Ausweisungsverfügung kein Daueraufenthaltsrecht erworben. Es stellt jedoch fest, dass sich Herr Vomero seit dem 3. März 1985 im Vereinigten Königreich aufgehalten habe, was vermuten lasse, dass er im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 seinen Aufenthalt „in den letzten zehn Jahren“ im Aufnahmemitgliedstaat gehabt habe. Wenn dies der Fall sei, dürfe gegen Herrn Vomero keine Ausweisung verfügt werden, es sei denn, die Entscheidung beruhe auf zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit.

IV. Verfahren und Vorlagefragen

27. Vor diesem Hintergrund haben die vorlegenden Gerichte dem Gerichtshof ihre Vorabentscheidungsfragen in den beiden betreffenden Rechtssachen vorgelegt.

28. In der Rechtssache C-316/16 hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist es von vornherein ausgeschlossen, dass die Verhängung und der anschließende Vollzug einer Freiheitsstrafe dazu führen, dass die Integrationsverbindungen eines im Alter von drei Jahren in den Aufnahmemitgliedstaat eingereisten Unionsbürgers als abgerissen zu betrachten sind mit der Folge, dass kein ununterbrochener Aufenthalt von zehn Jahren im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorliegt und daher kein Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu gewähren ist, wenn der Unionsbürger nach der Einreise im Alter von drei Jahren sein gesamtes bisheriges Leben in diesem Aufnahmemitgliedstaat verbracht hat, keine Bindungen zum Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit mehr hat und die Straftat, die zur Verhängung und zum Vollzug einer Freiheitsstrafe führt, erst nach einem 20-jährigen Aufenthalt begangen worden ist?

2. Falls Frage 1 verneint wird: Ist bei der Frage, ob der Vollzug einer Freiheitsstrafe zum Abreißen der Integrationsverbindungen führt, diejenige Freiheitsstrafe außer Betracht zu lassen, die für die Straftat verhängt worden ist, die den Anlass für die Ausweisung bildet?

3. Falls Fragen 1 und 2 verneint werden: Nach welchen Kriterien ist zu bestimmen, ob der betroffene Unionsbürger in einem solchen Fall dennoch in den Genuss des Ausweisungsschutzes nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 kommt?

4. Falls Fragen 1 und 2 verneint werden: Gibt es zwingende unionsrechtliche Vorgaben für die Bestimmung des „genauen Zeitpunkts, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt" und zu dem eine umfassende Beurteilung der Situation des betroffenen Unionsbürgers vorzunehmen ist, um zu prüfen, inwieweit die Diskontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisung des Betroffenen diesen daran hindert, in den Genuss des verstärkten Ausweisungsschutzes zu kommen?

29. In der Rechtssache C-424/16 legt der Supreme Court of the United Kingdom (Oberstes Gericht des Vereinigten Königreichs) dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Ist der verstärkte Schutz gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vom Besitz eines Rechts auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 und Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 abhängig?

2. Für den Fall, dass die erste Frage verneint wird, werden auch die folgenden Fragen vorgelegt: Ist der Aufenthalt in den letzten zehn Jahren, auf den Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 Bezug nimmt,

   a) ein einfacher kalendarischer Zeitraum, der von dem betreffenden Datum (hier der Verfügung der Ausweisung) an zurückgerechnet wird und etwaige Zeiträume der Abwesenheit oder des Freiheitsentzugs einschließt, oder

   b) ein möglicherweise unterbrochener Zeitraum, der von dem betreffenden Datum an unter Zusammenrechnung der Zeiträume, in denen die betreffende Person weder abwesend war noch eine Freiheitsstrafe verbüßte, zurückgerechnet wird, so dass sich, soweit möglich, ein vorangegangener Aufenthalt von insgesamt zehn Jahren ergibt?

3. In welchem Verhältnis steht die Prüfung eines Aufenthalts von zehn Jahren gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zur Gesamtbeurteilung eines Bandes der Integration?

30. In der Rechtssache C-316/16 haben B, die deutsche Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben. In der Rechtssache C-424/16 haben Herr Vomero, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die dänische, die griechische, die irische und die niederländische Regierung und die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben. Die beiden Rechtssachen sind zu gemeinsamem mündlichen Verfahren verbunden worden. Die Parteien, die ihre Stellungnahmen im schriftlichen Verfahren eingereicht haben, waren mit Ausnahme der griechischen und der niederländischen Regierung auch bei der mündlichen Verhandlung vom 17. Juli 2017 anwesend.

V. Würdigung

A. Zur ersten Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16: Ist der verstärkte Schutz gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vom Besitz eines Rechts auf Daueraufenthalt abhängig?

1. Einleitende Erwägungen

31. Mit der ersten Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein Unionsbürger, bevor er in den Genuss des verstärkten Ausweisungsschutzes gemäß Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 gelangt, notwendigerweise ein Recht auf Daueraufenthalt gemäß den Modalitäten des Art. 16 der Richtlinie erworben haben muss, das ihm Ausweisungsschutz nach deren Art. 28 Abs. 2 gewährleistet.

32. Diese Frage stellt sich nur in der Rechtssache C-424/16, da das vorlegende Gericht zu dem Ergebnis gekommen ist, dass Herr Vomero kein Recht auf Daueraufenthalt erworben habe, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist, bevor es eine endgültige Entscheidung unter Beachtung des Unionsrechts in seiner Auslegung durch den Gerichtshof erlässt. Das vorlegende Gericht stützt sein Ergebnis darauf, dass Herr Vomero zwischen 2001 und 2006 eine Freiheitsstrafe verbüßte sowie auf die Auslegung, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung, insbesondere in den Urteilen Dias[3] und Onuekwere[4], vorgenommen hat.

33. Der Gerichtshof hat jedoch in Bezug auf Staatsangehörige von Drittstaaten, die die Voraussetzung der Mindestdauer der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erfüllen, d. h. ihre Rechte aus dem Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei ableiten, festgestellt, dass ihr Aufenthaltsrecht als Folge des Rechts auf Zugang zum Arbeitsmarkt durch die Inhaftierung nicht beeinträchtigt werde[5]. Der Gerichtshof hat diesen Standpunkt unter Bezugnahme auf den Wortlaut der Bestimmungen dieses Beschlusses bestätigt, wonach das Aufenthaltsrecht nur im Fall einer Abwesenheit oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränkt werden darf[6]. Im Urteil Dias[7] hat der Gerichtshof jedoch festgestellt, dass eine vergleichbare Bestimmung der Richtlinie 2004/38, d. h. Art. 16 Abs. 4, entsprechend auf Zeiträume angewandt werden könne, die vor den unter die Richtlinie 2004/38 fallenden Zeiträumen liegen und keinen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie darstellen[8]. Zum einen aber wollte der Gerichtshof im Urteil Dias[9] vor allem eine Regelungslücke der Richtlinie 2004/38 schließen und einen Sachverhalt regeln, der nur in der Zeit vor der Richtlinie eintreten konnte[10]. Zum anderen betrifft die vorgenannte Rechtsprechung die Auswirkung der Inhaftierung auf die Inanspruchnahme von Rechten, die nach mehreren Jahren der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt erworben wurden, während das Urteil Onuekwere[11] die Phase des Erwerbs eines Rechts betrifft. Somit lässt sich die Hauptbegründung des Gerichtshofs im Urteil Onuekwere[12], wonach die Berücksichtigung von Zeiträumen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe für die Zwecke des Erwerbs des Daueraufenthaltsrechts dem von der Richtlinie 2004/38 verfolgten Ziel zuwiderlaufen würde, nicht auf den Fall des Verlusts dieses Rechts übertragen, da es sich unter Umständen um einen Unionsbürger handelt, der sich zu seinem Vorteil nicht direkt auf Zeiträume der Verbüßung einer Freiheitsstrafe, sondern auf frühere Aufenthaltszeiträume im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats beruft.

34. Was die Frage betrifft, ob der verstärkte Schutz gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vom Erwerb eines Rechts auf Daueraufenthalt abhängig ist, hat das vorlegende Gericht zwei verschiedene Standpunkte dargelegt, da sich die Mitglieder des Gerichts bei der ersten Vorlagefrage nicht einig waren. Diese Uneinigkeit kennzeichnet auch die Standpunkte der Parteien.

3 Urteil vom 21. Juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, Rn. 57).

4 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 26).

5 Vgl. Urteile vom 11. November 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, Rn. 38 und 39), und vom 7. Juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, Rn. 32). Im Zusammenhang mit Untersuchungshaft und anschließender Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde, vgl. auch Urteil vom 10. Februar 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, Rn. 40 und 41).

6 Urteile vom 11. November 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, Rn. 38), und vom 7. Juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, Rn. 28).

7 Urteil vom 21. Juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, Rn. 64).

8 Urteil vom 21. Juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, Rn. 65).

9 Urteil vom 21. Juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak in der Rechtssache Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, Nr. 102).

11 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 26).

35. Dem ersten Standpunkt zufolge, den die irische, die griechische, und die niederländische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission vertreten, wird der Ausweisungsschutz den Unionsbürgern in mehreren Etappen gewährt. Demnach ist der Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt – mit den damit verbundenen Vorteilen gemäß Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 – eine Voraussetzung für den verstärkten Schutz nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie.

36. Der zweite Standpunkt, der von Herrn Vomero und der dänischen Regierung vertreten wird, beruht auf der Auffassung, dass Art. 28 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2004/38 zwei verschiedene Systeme zum Schutz vor Ausweisung enthalte. Folglich müsse ein Unionsbürger nicht notwendigerweise den mit dem Daueraufenthaltsrecht verbundenen Schutz nach Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 genießen, um sich auf den Schutz vor Ausweisung gemäß Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie berufen zu können.

2. Zur stufenweisen Gewährung von Schutz vor Ausweisung im Rahmen der Richtlinie 2004/38

37. Der Standpunkt, dem zufolge der verstärkte Schutz gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vom Besitz eines Rechts auf Daueraufenthalt abhängig ist, knüpft an die übergeordnete Vorstellung eines progressiven Schutzsystems an.

38. Die Richtlinie 2004/38 folgt dieser Logik u. a. im Hinblick auf die Schwere der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit, die Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt rechtfertigt.

39. Zunächst kann ein Unionsbürger nach Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 grundsätzlich nur aus „Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ aus dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ausgewiesen werden. Sodann kann nach Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ein Unionsbürger, der das Recht auf Daueraufenthalt genießt, nur aus „schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ aus dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ausgewiesen werden. Schließlich sieht Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vor, dass gegen einen Unionsbürger, der seinen Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat gehabt hat, keine Ausweisung verfügt werden darf, es sei denn, die Entscheidung beruht auf „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit“. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass diese Formulierung erheblich enger ist als die „schwerwiegenden Gründe“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 [13].

40. Folglich gewährleistet Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 einen stärkeren Schutz vor Ausweisung als Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie, der wiederum mehr Schutz bietet als Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie.

3. Wird der Grad des Schutzes vor Ausweisung proportional zum Grad der Integration in den Aufnahmemitgliedstaat gewährt?

41. Wie ich dargelegt habe, sieht das in der Richtlinie 2004/38 festgelegte System dem Wesen nach einen zunehmenden Schutz vor Ausweisung vor. In der Rechtssache C-424/16 fragt das vorlegende Gericht jedoch nicht nach dem Grad des Schutzes vor Ausweisung, sondern es möchte wissen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung des jeweiligen Schutzniveaus aufeinander aufbauen.

42. Der Grad der Integration eines Unionsbürgers in den Aufnahmemitgliedstaat ist ein Schlüsselfaktor für das System des Ausweisungsschutzes nach der Richtlinie 2004/38, da der Grad des Schutzes im Verhältnis zur Intensität der Integration des Unionsbürgers in den Aufnahmemitgliedstaat steht. Das Bestehen eines solchen Verhältnisses wird im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38

13 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 40).

angesprochen, wonach die Wirkung von Maßnahmen zur Ausweisung von Unionsbürgern gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt werden sollte, damit verschiedene sachliche Gesichtspunkte, darunter der „Grad der Integration der Betroffenen", berücksichtigt werden. Der 24. Erwägungsgrund der Richtlinie bekräftigt diesen Ansatz und hebt hervor, dass „der Schutz vor Ausweisung in dem Maße zunehmen [sollte], wie die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen in den Aufnahmemitgliedstaat stärker integriert sind".

43. Der Gesetzgeber hat im Übrigen in Art. 16 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 Kriterien aufgenommen, die eine Beurteilung des Grades der Integration im Aufnahmemitgliedstaat anhand der Dauer des Aufenthalts in dessen Hoheitsgebiet ermöglichen. Ein sogenannter „rechtmäßiger" Aufenthalt von fünf Jahren im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ermöglicht den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts, das mit dem Schutz vor Ausweisung gemäß Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 verbunden ist, während der Aufenthalt „in den letzten zehn Jahren" nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie noch stärkeren Schutz gewährleistet.

44. Ferner bestimmt Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38, dass die Kontinuität des Aufenthalts vor dem Erwerb des Daueraufenthaltsrechts grundsätzlich weder durch vorübergehende Abwesenheiten von bis zu insgesamt sechs Monaten im Jahr, noch durch längere Abwesenheiten berührt wird, wenn sie durch die in dieser Vorschrift genannten Gründe gerechtfertigt sind. Nach Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38 führt nur die Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinanderfolgende Jahre überschreitet, zum Verlust des Rechts auf Daueraufenthalt.

45. Nach ständiger Rechtsprechung können jedoch die Voraussetzungen und Modalitäten des Erwerbs und Verlusts eines Aufenthaltsrechts im Sinne von Art. 16 der Richtlinie 2004/38 nicht unterschiedslos auf Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie übertragen werden.

46. Zum einen hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass ein Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe die Kontinuität des rechtmäßigen Aufenthalts, die für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts im Sinne von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 erforderlich ist, unterbricht[14], während in Fällen, die den Aufenthalt von zehn Jahren gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie betreffen, dem Urteil G.[15] zufolge ein solcher Zeitraum des Freiheitsentzugs nur „grundsätzlich" geeignet ist, die Kontinuität des Aufenthalts zu unterbrechen[16].

47. Zum anderen hatte der Gerichtshof im Urteil Tsakouridis[17] geprüft, ob die in Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Voraussetzungen für den Verlust des Aufenthaltsrechts für die Beurteilung, inwieweit Abwesenheiten vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats während der letzten zehn Jahre den Erwerb des in Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehenen verstärkten Schutzes verhindern, entsprechend angewandt werden können. Der Gerichtshof hat sich dagegen entschieden und festgestellt, dass die nationalen Behörden verpflichtet sind, eine umfassende Beurteilung vorzunehmen, um zu bestimmen, ob die zuvor mit dem Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsverbindungen abgerissen sind[18].

48. Die vorgenannte Rechtsprechung wird in den schriftlichen Erklärungen der Kommission wiedergegeben, die die Fallkonstellationen beschrieben hat, in denen eine Person, die sich zehn Jahre im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten hatte, kein Recht auf Daueraufenthalt erworben hatte. Der erste von der Kommission geschilderte Fall, der die Erwägungen des Gerichtshofs

14 Urteil vom 16. Januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 31).

15 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Urteil vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 36).

17 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 30 bis 32). Zu den Unterschieden zwischen den Voraussetzungen für die Gewährung und den Verlust des Rechts auf Daueraufenthalt und den Voraussetzungen für den verstärkten Schutz vor Ausweisung im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, Nr. 28).

im Urteil Tsakouridis[19] wiedergibt, betrifft eine Person, die sich mindestens zehn Jahre rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat: Sie hat vier Jahre im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet und ist anschließend für sieben Monate in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückgekehrt, um danach drei Jahre im Aufnahmemitgliedstaat zu arbeiten; nach einer erneuten Rückkehr in ihren Herkunftsmitgliedstaat kehrte sie in den Aufnahmemitgliedstaat zurück, wo sie die Arbeit wieder aufnahm. Der zweite von der Kommission geschilderte Fall gibt das Urteil G.[20] wieder und betrifft eine Person, die sich mindestens zehn Jahre im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten und während des gesamten Zeitraums dort gearbeitet hat, wobei der Aufenthalt von kurzen Zeiträumen der Verbüßung von Freiheitsstrafen begleitet war.

49. Ich weise allerdings darauf hin, dass die in den Urteilen Tsakouridis und G. Betroffenen ihr Daueraufenthaltsrecht nicht verloren hatten[21]. Folglich ist der Gerichtshof bei der Beantwortung der Vorlagefragen in den beiden Rechtssachen von der Prämisse ausgegangen, dass die Gewährung des Schutzes nach Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 nicht in Frage stand.

50. Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Urteil Tsakouridis[22] nicht ausdrücklich bestätigt, dass nur Zeiträume der Abwesenheit vom Aufenthaltsmitgliedstaat, die die in Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38 genannten Zeiträume überschreiten, geeignet sind, die Kontinuität des Aufenthalts der letzten zehn Jahre im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie zu unterbrechen, so dass der Person, gegen die eine Ausweisung verfügt wird, der verstärkte Schutz der letztgenannten Bestimmung gewährt und gleichzeitig ein Recht auf Daueraufenthalt entzogen werden könnte. Die Analyse des Urteils legt den Schluss nahe, dass der Gerichtshof eher den gegenteiligen Fall vor Augen hatte. Nach dem vom vorlegenden Gericht geschilderten Sachverhalt verließ Herr Panagiotis Tsakouridis das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nur zwei Mal, und zwar einmal für etwa sechseinhalb Monate und das zweite Mail für etwas mehr als 16 Monate. Im Urteil Tsakouridis[23] hat der Gerichtshof im Übrigen festgestellt, dass, wenn „der Schluss gezogen werden sollte, dass eine Person in der Situation von Herrn Tsakouridis, die im Aufnahmemitgliedstaat ein Recht auf Daueraufenthalt erworben hat, nicht die in Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 hinsichtlich des Aufenthalts aufgestellte Voraussetzung erfüllt, … eine Ausweisungsmaßnahme gegebenenfalls gemäß Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 beim Vorliegen von ‚schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit' gerechtfertigt sein [könnte]".

51. Aus der Richtlinie 2004/38 und insbesondere aus dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 geht nicht hervor, dass das Recht auf rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten nach Maßgabe des Erwerbs eines Rechts auf Daueraufenthalt beschränkt werden kann. Somit ist es möglich, sich mit Unterbrechungen für einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig aufzuhalten, ohne ein Recht auf Daueraufenthalt erworben zu haben. Diese Möglichkeit muss jedoch nicht zwangsläufig zur Gewährung des Ausweisungsschutzes nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 führen.

19 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Urteile vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 19 und 37), und vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 36).

22 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 37).

52. Der Gerichtshof hat bereits im Urteil Lassal[24] festgestellt, dass der Erwerb eines Rechts auf Daueraufenthalt von der Integration in den Aufnahmemitgliedstaat abhänge. Hierzu hat er in den Urteilen Dias[25] und Onuekwere[26] weiter ausgeführt, dass der Grad der Integration eines Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat nicht nur auf territoriale und zeitliche Umstände, sondern auch auf qualitative Elemente abstelle.

53. Mir ist bewusst, dass die Erwägungen des Gerichtshofs in diesen drei Urteilen vor allem den Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 betreffen. Die Urteile beziehen sich nicht – zumindest nicht unmittelbar – auf den zehnjährigen Aufenthaltszeitraum gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie. Ich habe allerdings den Eindruck, dass die Erwägungen des Gerichtshofs über den Geltungsbereich von Art. 16 der Richtlinie 2004/38 hinausgehen. Wie bereits oben in Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, spielt in dem in Art. 28 der Richtlinie 2004/38 festgelegten System des Ausweisungsschutzes der Grad der Integration eine Rolle.

54. Angesichts dieser Erwägungen werden meiner Meinung nach der in Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 vorgesehene Ausweisungsschutz sowie der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie nach Maßgabe des erforderlichen Integrationsgrades gewährt. Der einzige Unterschied zwischen diesen beiden Bestimmungen besteht im Grad der Integration, der für die Gewährung eines bestimmten Schutzniveaus erforderlich ist, wobei sich dieser aus einem Zusammenspiel derselben Faktoren ergibt. Folglich ist es nicht möglich, in den Genuss des höheren Schutzniveaus zu kommen, ohne zuvor den Integrationsgrad erreicht zu haben, der für das niedrigere Schutzniveau verlangt wird.

4. Zum Argument der Kohärenz für die stufenweise Gewährung von Schutz vor Ausweisung im Rahmen der Richtlinie 2004/38

55. Die Erkenntnisse aus der Gesamtanalyse der Richtlinie 2004/38 bestätigen die Auffassung, die ich soeben dargelegt habe.

56. Innerhalb des von der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen Systems ist der Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie eine der Vergünstigungen, die mit dem Besitz des Rechts auf Daueraufenthalt verbunden sind[27]. Die Auswirkung des Erwerbs eines Daueraufenthaltsrechts auf die rechtliche Situation eines Bürgers eines anderen Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats zeigt sich namentlich zum einen im grundsätzlich bedingungslosen Zugang zu bestimmten Finanzhilfen[28] und zum anderen in der Liberalisierung der Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um sich in diesem Hoheitsgebiet rechtmäßig aufzuhalten. Konkret geht aus Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 hervor, dass das Recht auf Daueraufenthalt nicht an die Voraussetzungen des Kapitels III der Richtlinie geknüpft ist. Ich erinnere daran, dass diese Voraussetzungen u. a. gewährleisten sollen, dass ein Unionsbürger während seines Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss. Aus den betreffenden Bestimmungen ergibt sich, dass der Inhaber eines Daueraufenthaltsrechts eine Belastung für das Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats sein und nicht aus dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats ausgewiesen werden könnte[29].

24 Vgl. Urteil vom 7. Oktober 2010, (C-162/09, EU:C:2010:592, Rn. 37).

25 Urteil vom 21. Juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, Rn. 64).

26 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 25).

27 Dollat, P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Brüssel, 2008, S. 278.

28 Vgl. Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38.

29 Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity“, *Jurisprudence*, Nr. 18, 2011, S. 409.

57. Vor diesem Hintergrund hat die Auffassung, dass das Daueraufenthaltsrecht keine Voraussetzung für den Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 sei, paradoxe Folgen. In diesem Fall könnte ein Unionsbürger nämlich nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit ausgewiesen werden, und zugleich könnte er ausgewiesen werden, wenn er die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nähme; dadurch würde das in der Richtlinie 2004/38 vorgesehene System zum Schutz vor Ausweisung offensichtlich inkohärent.

58. Zwar geht aus dem 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 hervor, dass der Aufnahmemitgliedstaat für die Beurteilung, ob der Empfänger einer Sozialhilfeleistung die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nimmt, vor dem Erlass einer Ausweisungsmaßnahme „die Dauer des Aufenthalts" und „die persönlichen Umstände" des Leistungsempfängers berücksichtigen sollte. Im Übrigen muss der Feststellung, dass ein Unionsbürger die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nimmt, was den Verlust des Aufenthaltsrechts impliziert, eine sorgfältige Prüfung unter Berücksichtigung aller Faktoren im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorausgehen[30]. Gleichwohl haben diese Maßnahmen, die auf die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerichtet sind, nicht den gleichen Wert wie das Daueraufenthaltsrecht, das – auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 – systematisch ausschließt, dass eine Person aus Gründen, die mit dem Funktionieren des Sozialhilfesystems verbunden sind, aus dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ausgewiesen werden kann.

59. Angesichts dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16 dahin zu beantworten, dass der verstärkte Schutz gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vom Besitz eines Rechts auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 und Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie abhängig ist.

B. Zur zweiten und zur dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16: die Methode zur Berechnung des Zeitraums der „letzten zehn Jahre" im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38

1. Einleitende Erwägungen

60. Mit der zweiten Vorlagefrage, die in der Rechtssache C-424/16 für den Fall gestellt wird, dass der Gerichtshof die erste Frage verneinen sollte, ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, sich zur Auslegung der Formulierung „in den letzten zehn Jahren" in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu äußern. Meiner Meinung nach möchte das vorlegende Gericht mit dieser Frage in Erfahrung bringen, ob Zeiträume der Abwesenheit und der Inhaftierung als Aufenthaltszeiträume zur Berechnung der letzten zehn Jahre im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 angesehen werden können.

61. Darüber hinaus möchte das vorlegende Gericht mit der dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16 wissen, in welchem Verhältnis die Prüfung eines Aufenthalts von zehn Jahren gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zur Gesamtbeurteilung eines Bandes der Integration steht.

62. Mit dem Hinweis auf das Konzept der Gesamtbeurteilung eines Bandes der Integration in der dritten Vorlagefrage beruft sich das vorlegende Gericht dem Anschein nach auf eine Inkohärenz zwischen dem Kriterium des Aufenthalts „in den letzten zehn Jahren" gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38, das konkret und präzise ist, und der Formulierung „Gesamtbeurteilung eines

30 Urteil vom 19. September 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, Rn. 69 bis 75).

Bandes der Integration“, die einen viel unbestimmteren Rechtsbegriff darstellt. Da die Gesamtbeurteilung vorgenommen wird, wenn der Zeitraum der „letzten zehn Jahre“ im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 durch Zeiträume der Abwesenheit oder der Inhaftierung unterbrochen wird, sind die zweite und die dritte Frage zusammen zu prüfen.

2. Das Wesen des Zeitraums der „letzten zehn Jahre“ im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38

63. Zunächst weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil G.[31] die Formulierung „in den letzten zehn Jahren“ in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 bereits ausgelegt und festgestellt hat, dass die Berechnung nach dieser Bestimmung sich von derjenigen unterscheide, die für die Zwecke der Gewährung des Daueraufenthaltsrechts vorgenommen werde, da der betreffende Zeitraum „ *grundsätzlich ununterbrochen gewesen sein muss* und vom Zeitpunkt der Verfügung der Ausweisung des Betroffenen an zurückzurechnen ist“[32].

64. Folglich ist der Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 im Gegensatz zum Daueraufenthaltsrecht kein Recht, das ab seinem Erwerb dauerhafte Auswirkungen hat, die von der Frage der Ausweisung unabhängig sind und den in Nr. 56 der vorliegenden Schlussanträge beschriebenen Auswirkungen vergleichbar sind. Der Ausweisungsschutz wird unter der Voraussetzung gewährt, dass sich eine Person während eines grundsätzlich ununterbrochenen Zeitraums von zehn Jahren im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, was jedes Mal, wenn sich die Frage der Ausweisung stellt, zu beurteilen ist.

3. Zur Berücksichtigung von Abwesenheitszeiträumen bei der Berechnung der „letzten zehn Jahre“ im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38

65. Der Gerichtshof hat den Wortlaut von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 dahin ausgelegt, dass der Zeitraum der „letzten zehn Jahre“ grundsätzlich ununterbrochen sein muss.

66. Wie jedoch Generalanwalt Bot in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Tsakouridis[33] dargelegt hat, können einem Unionsbürger Abwesenheiten nicht völlig verboten werden, denn es liefe dem mit der Richtlinie 2004/38 angestrebten Ziel der Freizügigkeit zuwider, die Unionsbürger mit der Begründung davon abzuhalten, von ihrer Freizügigkeit Gebrauch zu machen, dass eine schlichte Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats Auswirkungen auf ihren Anspruch auf erhöhten Schutz vor Ausweisung haben könnte.

67. Ebenso hat der Gerichtshof im Urteil Tsakouridis[34] festgestellt, dass die nationalen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats für die Prüfung, inwieweit Abwesenheiten vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats dazu führen, dass dem Betroffenen der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 versagt bleibt, alle in jedem Einzelfall relevanten Umstände zu berücksichtigen haben, insbesondere die Dauer jeder einzelnen Abwesenheit des Betroffenen vom Aufnahmemitgliedstaat, die Gesamtdauer und die Häufigkeit der Abwesenheiten sowie die Gründe, die ihn dazu veranlasst haben, diesen Mitgliedstaat zu verlassen. Dem Gerichtshof zufolge ist nämlich zu prüfen, ob die fraglichen Abwesenheiten bedeuten, dass sich der Mittelpunkt der persönlichen, familiären oder beruflichen Interessen des Betroffenen in einen anderen Mitgliedstaat verlagert hat[35]. Dieser Standpunkt beruht auf der Auffassung, dass eine solche Verlagerung darauf hindeutet, dass die

31 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Urteil vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 28 und 37). Hervorhebung nur hier.

33 C-145/09, EU:C:2010:322, Rn. 122.

34 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 33).

Verbindungen mit dem Aufnahmemitgliedstaat abgerissen sind[36]. Folglich rechtfertigt ein unbedeutender Integrationsgrad nicht die Feststellung, dass die Kontinuität eines Aufenthalts von zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 so aufrechterhalten wurde, dass dem Betroffenen der verstärkte Ausweisungsschutz gewährt werden kann.

68. Meiner Meinung nach wurde das Konzept der Gesamtbeurteilung, die nur vorgenommen wird, wenn sich die Frage der Kontinuität des Aufenthalts während der letzten zehn Jahre im Rahmen des Ausweisungsverfahrens stellt, vom Gerichtshof eingeführt, um zu gewährleisten, dass der Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nicht illusorisch oder vollkommen wirkungslos wird, weil eine unrealistische Voraussetzung verlangt wird, nämlich die unbedingte Kontinuität des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38. Die Bezugnahme auf das Band der Integration ermöglicht es meiner Meinung nach, den Wortlaut dieser Bestimmung großzügiger auszulegen, um eine wirksame Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts zu gewährleisten.

69. Insoweit ist im Fall von Zeiträumen der Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats im Zuge der Feststellung, inwieweit diese Zeiträume den Aufenthalt unterbrechen und verhindern, dass der Betroffene den verstärkten Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 erhält, eine Gesamtbeurteilung der Integrationsverbindungen des Betroffenen im Aufnahmemitgliedstaat vorzunehmen.

4. Zur Berücksichtigung von Zeiträumen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe bei der Berechnung der „letzten zehn Jahre“ im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38

a) Zu den Auswirkungen von Zeiträumen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe auf die Gewährung des verstärkten Schutzes im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 im Licht der Urteile Onuekwere und G.

70. Dem Gerichtshof zufolge ist die Verhängung einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung durch ein nationales Gericht dazu angetan, deutlich zu machen, dass der Betroffene die von der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats in dessen Strafrecht zum Ausdruck gebrachten Werte nicht beachtet[37]. Zudem ist die Nichtbeachtung dieser Werte wiederum der Grund, der die Feststellung rechtfertigt, dass Zeiträume der Verbüßung einer Freiheitsstrafe zum einen weder für die Zwecke des Erwerbs des Daueraufenthaltsrechts[38] noch für die Zwecke der Gewährung des verstärkten Schutzes nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 berücksichtigt werden dürfen und zum anderen grundsätzlich die Kontinuität des Aufenthalts im Sinne der letztgenannten Vorschrift unterbrechen[39]. Insoweit ist der Gerichtshof der Auffassung, dass es dem von der Richtlinie 2004/38 verfolgten Ziel eindeutig zuwiderlaufen würde, wenn man annähme, dass sich ein Verurteilter für das Recht auf den Schutz nach Art. 28 Abs. 2 und 3 der Richtlinie auf Zeiträume der Verbüßung einer Freiheitsstrafe berufen könnte[40]. Was im Übrigen die Frage betrifft, inwieweit die Diskontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisung des Betroffenen diesen daran hindert, in den Genuss des verstärkten Schutzes zu kommen, ist eine umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen jeweils zu dem genauen Zeitpunkt vorzunehmen, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt[41].

36 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 34).

37 Urteile vom 16. Januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 26), und vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 31).

38 Urteil vom 16. Januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 26).

39 Urteil vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 32).

40 Urteile vom 16. Januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 26), und vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 31).

41 Urteil vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 35).

71. Ich komme zunächst kurz auf meine Analyse in den Nrn. 63 und 64 der vorliegenden Schlussanträge zurück, wonach im Rahmen von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 die Gewährung des verstärkten Ausweisungsschutzes von der Beantwortung der Frage abhängt, ob sich der Unionsbürger in den zehn Jahren, die der Ausweisungsverfügung vorausgingen, in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgehalten hat. Wird festgestellt, dass dieser Zeitraum nicht unterbrochen wurde, gelten alle Zeiten der Abwesenheit oder der Verbüßung einer Freiheitsstrafe in den letzten zehn Jahren als Aufenthaltszeiträume im Sinne dieser Vorschrift. Daher lässt sich meiner Meinung nach nicht die Auffassung vertreten, dass zwar ein Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe die Kontinuität des Aufenthalts im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nicht unterbricht und zugleich aber dieser Zeitraum bei der Feststellung, ob ein Unionsbürger sich in den letzten zehn Jahren im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten hat, nicht berücksichtigt werden darf[42].

72. Die in Nr. 70 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Feststellung des Gerichtshofs zur Auswirkung eines Zeitraums der Verbüßung einer Freiheitsstrafe auf die Gewährung von Ausweisungsschutz verdient einige Erläuterungen.

73. Erstens ist es zum einen wenig wahrscheinlich, dass ein Unionsbürger eine Gefährdung für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellen kann, was seine Ausweisung rechtfertigen würde, ohne eine so schwerwiegende Straftat begangen zu haben, dass eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe gerechtfertigt ist. Die große Mehrzahl der Personen, die vom Schutz vor einer Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gemäß Art. 28 der Richtlinie 2004/38 betroffen sind, befindet sich – zumindest in den Systemen, in denen Ausweisungsmaßnahmen nach der strafrechtlichen Verurteilung erfolgen – zu dem Zeitpunkt, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt, in Haft oder hat unlängst eine Haftstrafe verbüßt. Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 wäre weitgehend seines Inhalts beraubt, wenn die Verhängung einer Freiheitsstrafe die Gewährung des von dieser Vorschrift vorgesehenen Schutzes systematisch verhindern würde.

74. Zum anderen kann ein Unionsbürger sogar für eine nicht vorsätzliche Straftat zu einer Freiheitsstrafe verurteilt werden. Es ist zu bezweifeln, dass dieser Sachverhalt der Nichteinhaltung der im Strafrecht zum Ausdruck gebrachten Werte, die für eine vorsätzlich begangene Straftat kennzeichnend sein kann, gleichgesetzt werden kann. Außerdem ist in einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorgesehen, für geringere Straftaten kurze Freiheitsstrafen zu verhängen. Es würde gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, wenn man aus dem ersten Zeitraum einer Strafe, die für ein schweres Verbrechen verhängt wurde, und einem relativ kurzen Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe, die für eine geringere Straftat verhängt wurde, für die Kontinuität des Aufenthalts im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 dieselben Konsequenzen zöge. Schließlich ist der Vollzug einer zu Unrecht verhängten Freiheitsstrafe meiner Meinung nach nicht geeignet, die Kontinuität des Aufenthalts zu unterbrechen, da in diesem Fall keine Straftat begangen und im Rahmen des Strafverfahrens rechtsgültig festgestellt wurde. Selbst wenn man daher unterstellt, dass Zeiträume der Verbüßung einer Freiheitsstrafe der Gewährung des verstärkten Schutzes im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 entgegenstehen können, ist folglich die Prüfung der Zuwiderhandlung, die zur Verhängung und zum Vollzug einer Freiheitsstrafe führte, ein Gesichtspunkt, der bei der Entscheidung über die Gewährung des verstärkten Schutzes nicht außer Acht gelassen werden darf.

75. Zweitens ist es die Zuwiderhandlung selbst, die sich gegen die im Strafrecht des Aufnahmemitgliedstaats zum Ausdruck gebrachten Werte richtet. Die Verhängung einer Freiheitsstrafe lässt nur vermuten, dass der Verurteilte eine schwere Zuwiderhandlung begangen hat.

42 Vgl. in diesem Sinne die Auslegung von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 im Licht des Urteils vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 35), wie sie das vorlegende Gericht in dieser Rechtssache, das Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Gericht zweiter Instanz [Kammer für Einwanderung und Asyl]), in seinem Urteil vom 14. Mai 2014, [2014] UKUT 392 (IAC), dargelegt hat.

76. Wären die Erwägungen des Gerichtshofs im Urteil Dias[43], auf die in Rn. 25 des Urteils Onuekwere[44] verwiesen wird, an das wiederum in den Rn. 31 und 32 des Urteils G.[45] angeknüpft wird, unmittelbar im Zusammenhang mit Inhaftierten anwendbar, müsste davon ausgegangen werden, dass der Zeitraum des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ab dem Zeitpunkt unterbrochen wird, zu dem die Zuwiderhandlung erfolgt. Ich erinnere daran, dass der Gerichtshof im Urteil Dias[46] in Bezug auf die vor der Richtlinie 2004/38 geltende Rechtslage die Vorschriften zur Auswirkung von Abwesenheiten auf den Verlust eines Aufenthaltsrechts entsprechend auf den Zeitraum des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ohne Aufenthaltsrecht angewandt hat. Insoweit hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Entscheidung, sich ohne Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, das Band der Integration zwischen dem Betroffenen und diesem Mitgliedstaat in Frage stelle, da die Integration nicht ausschließlich auf territoriale und zeitliche Umstände, sondern auch auf qualitative Elemente abstelle[47]. In dem Zusammenhang entsprechen diese Elemente der Einhaltung der in der nationalen Rechtsordnung festgeschriebenen Werte.

77. Daher sind die Urteile Onuekwere[48] und G.[49] so zu verstehen, dass der Gerichtshof die Unterbrechung der Kontinuität des Aufenthalts mit der Verhängung einer Freiheitsstrafe und nicht der Zuwiderhandlung selbst gleichgesetzt hat, da diese Lösung die nationalen Behörden, die über die Ausweisung entscheiden, daran hindern würde, sich zur strafrechtlichen Verantwortung und ihren Folgen jenseits des Strafverfahrens zu äußern, sondern der Verhängung einer Freiheitsstrafe.

78. Warum sollte drittens, wenn im Allgemeinen das Fehlen einer qualitativ überzeugenden Integration dazu führt, dass Zeiträume des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats den Aufenthalt im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 unterbrechen, der Grad der Integration eines Unionsbürgers in den letzten zehn Jahren nicht jedes Mal geprüft werden, wenn sich die Frage seiner Ausweisung stellt, selbst wenn er niemals inhaftiert war?

79. Somit bin ich nicht davon überzeugt, dass allein die Nichteinhaltung der in der nationalen Rechtsordnung festgeschriebenen Werte die Feststellung rechtfertigt, dass Zeiträume der Verbüßung von Freiheitsstrafen automatisch den Aufenthalt im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 unterbrechen.

b) Zur Kontinuität des Aufenthalts als Voraussetzung für den verstärkten Schutz vor Ausweisung im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38

80. Wie ich in den Nrn. 66 bis 68 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, wird die Gesamtbeurteilung der Integrationsverbindungen nur dann vorgenommen, wenn die Kontinuität des Aufenthalts im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 in Frage steht. Ist die Kontinuität unbestritten, wird der während des in dieser Vorschrift genannten Zeitraums der letzten zehn Jahre erlangte Integrationsgrad vermutet.

81. Insoweit weise ich darauf hin, dass das vorlegende Gericht im Urteil Tsakouridis[50] wissen wollte, inwieweit Abwesenheiten vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats während des in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 genannten Zeitraums dazu führen, dass dem Betroffenen der in dieser Vorschrift vorgesehene verstärkte Schutz versagt bleibt. Nach einem Zeitraum der

43 Urteil vom 21. Juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).
44 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).
45 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).
46 Urteil vom 21. Juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).
47 Vgl. Urteil vom 21. Juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, Rn. 62 bis 66).
48 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).
49 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).
50 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats war Herr Tsakouridis zur Verbüßung einer Haftstrafe, die ein Strafgericht des Aufnahmemitgliedstaats gegen ihn verhängt hatte, zwangsweise in den betreffenden Mitgliedstaat zurückgebracht worden. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass dieser Umstand und die im Gefängnis verbrachte Zeit bei der gebotenen umfassenden Beurteilung berücksichtigt werden können, um zu bestimmen, ob die zuvor mit dem Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsverbindungen abgerissen sind[51]. Er hat somit nicht der Auffassung den Vorzug gegeben, dass eine Inhaftierung die Kontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 unterbreche. Mir scheint, ihn habe vielmehr die Frage beschäftigt, ob ein solcher Zeitraum, nämlich der gegen den Willen von Herrn Tsakouridis erzwungene Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nach Zeiträumen der Abwesenheit die Feststellung in Frage stellt, dass sich aufgrund seiner Abwesenheiten vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats der Mittelpunkt seiner persönlichen, familiären oder beruflichen Interessen in einen anderen Mitgliedstaat verlagert hatte[52].

82. Die von mir vorgeschlagene Auslegung scheint mir im Einklang mit der von der Kommission vorgenommenen Auslegung zu stehen[53]. In der Mitteilung der Kommission heißt es nämlich, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … grundsätzlich nicht verpflichtet [sind], bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer nach Artikel 28 [der Richtlinie 2004/38] die tatsächlich im Gefängnis verbrachte Zeit anzurechnen, wenn keine Bindung zum Aufnahmemitgliedstaat besteht“[54]. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Kommission von der Prämisse ausgegangen ist, dass Zeiträume der Verbüßung von Freiheitsstrafen, wenn sich die Frage nach dem Niveau des Schutzes vor Ausweisung im Sinne von Art. 28 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2004/38 stellt, nicht irrelevant sind, sofern es sich um einen Unionsbürger handelt, der sich im Aufnahmemitgliedstaat fest niedergelassen hat.

83. Zwar wird die Integration, die einer Regelung zum Schutz vor Ausweisungsmaßnahmen im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zugrunde liegt, anhand des Umstands beurteilt, dass sich der Mittelpunkt der persönlichen, familiären oder beruflichen Interessen eines Unionsbürgers im Rahmen der Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats befindet, was das Bestehen einer echten Verbindung zu diesem Mitgliedstaat impliziert, doch kann die Verbüßung einer Freiheitsstrafe die Integration des Unionsbürgers in Frage stellen. Die Verbüßung einer Freiheitsstrafe ist einem erzwungenen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats gleichzusetzen, was die Feststellung in Frage stellen kann, dass – in Anlehnung an den Wortlaut des Urteils Tsakouridis[55] – der Mittelpunkt der Interessen im Rahmen der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats zu verorten war und dort beibehalten wurde. Folglich kann im Fall der Verbüßung einer Freiheitsstrafe die Integration in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a nicht vermutet werden, so dass die Kontinuität des Aufenthalts in Frage steht.

84. Dies gilt erst recht, wenn der Grad der Integration anhand qualitativer Elemente, wie sie in Nr. 76 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt sind, beurteilt wird, ungeachtet dessen, dass diese Elemente meiner Meinung nach Indizien für die tatsächliche Verortung des Mittelpunkts der persönlichen Interessen eines Unionsbürgers im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats sein können. Während der Inhaftierung kann zum einen aufgrund der Freiheitsbeschränkung des Unionsbürgers die Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats beeinträchtigt werden. Zum anderen ist die Freiheitsstrafe, die den Straftäter von der Gesellschaft isoliert, grundsätzlich ein letztes Mittel, das den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, da es die einzige echte praktische Möglichkeit darstellt, die Gesellschaft vor extrem gefährlichen Personen zu schützen. Folglich müssten die Strafgerichte

51 Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 34).

52 Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 33).

53 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38 (KOM[2009] 313 endg.).

54 Vgl. S. 14.

55 Urteil vom 23. November 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

vorrangig Strafen verhängen, die keinen Freiheitsentzug vorsehen, und Freiheitsstrafen sollten nur verhängt werden, um Verhaltensweisen zu ahnden, die für die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats offensichtlich nicht akzeptabel sind. Somit lässt die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe vermuten, dass die betreffende Person eine schwere Straftat begangen hat, so dass wahrscheinlich ist, dass sie die Werte der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats nicht respektiert.

85. Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist im Fall der Verbüßung einer Freiheitsstrafe eine umfassende Beurteilung aller in jedem Einzelfall relevanten Umstände vorzunehmen, um zu bestimmen, ob zuvor Integrationsverbindungen mit dem Aufnahmemitgliedstaat geknüpft wurden oder ob sie im Laufe der Inhaftierung abgerissen sind, so dass der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nicht gewährt werden kann.

86. Im Übrigen teile ich die Bedenken nicht, die das vorlegende Gericht in der dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16 äußert. Weder sehe ich ein „Spannungsverhältnis" zwischen dem in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 genannten Kriterium und der Gesamtbeurteilung eines Bandes der Integration, noch gibt es meiner Meinung nach Unklarheiten in Bezug auf die Gesamtbeurteilung. Die Gesamtbeurteilung wird nur dann vorgenommen, wenn sich die Frage der Kontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 stellt, um zu bestimmen, ob diese Kontinuität trotz Zeiträumen der Abwesenheit oder der Inhaftierung aufrechterhalten wurde.

87. Angesichts dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die zweite und die dritte Vorlagefrage in der Rechtssache C-424/16 dahin zu beantworten, dass die Formulierung „in den letzten zehn Jahren" in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 so auszulegen ist, dass es sich um einen ununterbrochenen Zeitraum handelt, der ab dem genauen Zeitpunkt, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt, zurückgerechnet wird und etwaige Zeiträume der Abwesenheit oder des Freiheitsentzugs einschließt, sofern keiner dieser Zeiträume der Abwesenheit oder des Freiheitsentzugs zur Folge hatte, dass die Integrationsverbindungen mit dem Aufnahmemitgliedstaat abgerissen sind.

C. Zu den Vorlagefragen in der Rechtssache C-316/16: Beurteilungskriterien im Rahmen der Gesamtbeurteilung der Integrationsverbindungen im Aufnahmemitgliedstaat

1. Sind die dauerhafte Niederlassung im Aufnahmemitgliedstaat und das Fehlen jeglicher Verbindung zum Herkunftsmitgliedstaat zwei Kriterien, die ausreichen, um festzustellen, dass dem Betroffenen der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 gewährt werden kann?

88. Mit der ersten Vorlagefrage in der Rechtssache C-316/16 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Verhängung und der anschließende Vollzug einer Freiheitsstrafe geeignet sind, die mit dem Aufnahmemitgliedstaat bestehenden Integrationsverbindungen eines Unionsbürgers, der nach seiner Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats im Alter von drei Jahren sein gesamtes Leben dort verbracht hat und keine Bindungen zum Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit mehr hat, abreißen zu lassen, wenn die Straftat, die zur Verhängung und zum Vollzug einer Freiheitsstrafe geführt hat, erst nach einem 20-jährigen Aufenthalt begangen worden ist, mit der Folge, dass kein ununterbrochener Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorliegt und daher kein Ausweisungsschutz nach dieser Vorschrift zu gewähren ist.

89. Das vorlegende Gericht möchte mit dieser Frage meines Erachtens in Erfahrung bringen, ob die dauerhafte Niederlassung im Aufnahmemitgliedstaat und das Fehlen jeglicher Bindung zum Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit zwei Kriterien sind, die für die Feststellung ausreichen, dass dem Betroffenen der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 gewährt werden kann.

90. Zwar erfasst die Fallkonstellation von Art. 28 Abs. 3 Buchst a der Richtlinie 2004/38, wie in deren 24. Erwägungsgrund ausgeführt wird, insbesondere Unionsbürger, die ihr ganzes Leben lang ihren Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats gehabt haben. Somit schützt ein erheblicher Zeitraum des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats vor Ausweisung in im Sinne dieser Vorschrift verstärkter Weise.

91. Wie der Gerichtshof jedoch im Urteil Tsakouridis[56] unter Bezugnahme auf den 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 festgestellt hat, ist das ausschlaggebende Kriterium für die Gewährung des verstärkten Schutzes vor Ausweisung im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie die Frage, ob sich der Unionsbürger in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisung im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat.

92. Dieser Zeitraum muss grundsätzlich ununterbrochen sein. Stellt sich die Frage nach der Kontinuität, ist eine umfassende Beurteilung vorzunehmen, um zu bestimmen, ob die zuvor mit dem Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsverbindungen abgerissen sind, so dass der verstärkte Schutz zu gewähren oder zu versagen ist.

93. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass im Rahmen der „umfassenden" Beurteilung – wie die Formulierung nahelegt – „alle in jedem Einzelfall relevanten Umstände"[57] zu berücksichtigen sind. Wie in den Nrn. 83 und 84 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, bemisst sich die Integration eines Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat anhand territorialer, zeitlicher und qualitativer Umstände. Folglich kann entgegen der Annahme, die der ersten Vorlagefrage zugrunde liegt, die Dauer des Aufenthalts als rein zeitliches Kriterium nicht der einzige Umstand sein, anhand dessen der Grad der Integrationsverbindungen beurteilt wird.

94. Nach alledem kann die umfassende Beurteilung, die vorgenommen wird, um zu bestimmen, ob die Integrationsverbindungen abgerissen sind, nicht allein auf die Kriterien der dauerhaften Niederlassung im Aufnahmemitgliedstaat und des Fehlens jeglicher Bindung zum Herkunftsmitgliedstaat beschränkt werden.

2. Die Berücksichtigung des Zeitraums der Verbüßung einer Freiheitsstrafe im Rahmen der umfassenden Beurteilung der Lage des Betroffenen im Kontext der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen

a) Einleitende Erwägungen

95. Mit seiner zweiten Vorlagefrage vertritt das vorlegende Gericht die Auffassung, dass die in Rede stehenden Unionsbürger, deren Ausweisung während der Inhaftierung durch eine Verwaltungsentscheidung nach der strafrechtlichen Verurteilung verfügt werde, gegenüber Unionsbürgern, die in einem Mitgliedstaat lebten, dessen Behörden Ausweisungsmaßnahmen als Strafe oder Nebenstrafe anordneten, benachteiligt seien, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt wäre.

96. Mit seiner vierten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht Vorschriften enthält, mit denen sich der „genaue Zeitpunkt, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt"[58] bestimmen lässt und die den Zeitpunkt festlegen, zu dem eine umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen vorzunehmen ist. In diesem Fall obläge es nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie den Mitgliedstaaten, entsprechende Verfahrensmodalitäten festzulegen.

56 Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 38). Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 37).

57 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 33), und vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 36).

58 Insoweit verweist das vorlegende Gericht auf die oben angeführten Urteile vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 32), und vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 35).

97. Mit dieser vierten Frage nimmt das vorlegende Gericht auf Bedenken Bezug, die bereits im Rahmen der zweiten Vorlagefrage geäußert wurden. Es vertritt die Auffassung, dass die unterschiedlichen Entscheidungssysteme zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der umfassenden Beurteilung der Integrationsverbindungen führen könnten, je nachdem, zu welchem Zeitpunkt die Ausweisung verfügt werde. In Systemen, in denen Ausweisungsmaßnahmen außerhalb des Strafverfahrens verfügt werden, ist die Dauer der Strafhaft wahrscheinlich relativ kurz, wenn die zuständige Behörde in zeitlicher Nähe zur Verurteilung eine Ausweisungsmaßnahme verfügt. Wenn sie dagegen den Erlass einer Ausweisungsmaßnahme hinausschiebt, kann dies zum Abreißen der Integrationsverbindungen aufgrund des verlängerten Haftzeitraums führen.

98. Meiner Meinung nach betreffen die Bedenken, die im Rahmen der zweiten und der vierten Vorlagefrage geäußert werden, das gleiche Problem. Zwar zielt das vorlegende Gericht mit den im Rahmen der zweiten Vorlagefrage geäußerten Zweifeln eher auf die zeitliche Komponente der umfassenden Beurteilung der Integrationsverbindungen ab, indem es die Frage aufwirft, ob der Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe bei der Beurteilung zu berücksichtigen ist, während es mit der vierten Frage klären möchte, welcher Zeitpunkt ausschlaggebend ist, um die Sachlage zu beurteilen und festzustellen, ob dem Betroffenen der verstärkte Schutz des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu gewähren ist. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Beurteilung rückblickend in Bezug auf den Zeitpunkt vor dem Vollzug der Freiheitsstrafe erfolgen kann, was es ermöglichte, die Auswirkung der Strafe auf die Integrationsverbindungen außer Acht zu lassen und die sich aus den Unterschieden zwischen den nationalen Systemen ergebenden Komplikationen zu vermeiden. Wenn dem so wäre, könnte die zweite Vorlagefrage Gegenstand einer ähnlichen Prüfung sein.

99. Insoweit würde das vorlegende Gericht mit seiner zweiten und seiner vierten Vorlagefrage wissen wollen, ob nach dem Unionsrecht der Zeitraum des Vollzugs einer Freiheitsstrafe im Rahmen der umfassenden Beurteilung der Integrationsverbindungen zu berücksichtigen ist.

100. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts würde in einem System wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden die Berücksichtigung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe dazu führen, den Bürgern anderer Mitgliedstaaten den verstärkten Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu versagen, da die Verwaltungsentscheidung grundsätzlich während der Haft der betroffenen Person ergehe, nachdem die Kontinuität des Aufenthalts durch den Vollzug der Freiheitsstrafe unterbrochen worden sei.

101. Die Bestimmung des ausschlaggebenden Zeitpunkts, zu dem sich die Frage der Ausweisung stelle, dürfe jedoch nicht dem nationalen Verfahrensrecht unterliegen, da sich anhand der Bestimmung dieses Zeitpunkts das materielle Schutzniveau festlegen lasse, das dem Unionsbürger zugutekommen solle. Davon ausgehend scheint das vorlegende Gericht der Auffassung zu sein, dass der ausschlaggebende Zeitpunkt, der eine einheitliche Anwendung von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 gewährleiste, der Zeitpunkt der tatrichterlichen Entscheidung über die Ausweisung sei.

102. Die deutsche Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sind der Auffassung, dass die Frage des ausschlaggebenden Zeitpunkts für die Beurteilung der Ausweisung durch die Behörden dem nationalen Recht unterliege, während die Kommission wie das vorlegende Gericht der Auffassung zu sein scheint, dass der für diese Beurteilung entscheidende Zeitpunkt vom Unionsgesetzgeber unabhängig festzulegen sei, ebenso wie der Zeitpunkt, zu dem die Gerichte über die Ausweisungsverfügung entscheiden.

b) Zur Kohärenz zwischen der Beurteilung der Integrationsverbindungen und der Beurteilung der gegenwärtigen Gefährdung der Interessen des Aufnahmemitgliedstaats

103. Zunächst legt das Unionsrecht weder den Typ des Systems fest, in dem Ausweisungsmaßnahmen zu erlassen sind, noch den Zeitpunkt, zu dem die nationalen Behörden diese Maßnahmen treffen müssen. Die Voraussetzungen, unter denen Ausweisungsmaßnahmen rechtsgültig getroffen werden können, sind in der Richtlinie 2004/38 ausdrücklich aufgeführt.

104. Nach gefestigter Rechtsprechung[59], die vom Unionsgesetzgeber in der Richtlinie 2004/38 mehrfach bestätigt wurde[60], muss die Voraussetzung des Vorliegens eines gegenwärtigen Ausweisungsgrundes zu dem Zeitpunkt erfüllt sein, zu dem die Ausweisung erfolgt. Konkret ist, wenn sich die Frage der Ausweisung stellt, gemäß Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 zu prüfen, ob tatsächliche und gegenwärtige Ausweisungsgründe vorliegen.

105. Auch wenn der Vollzug einer Freiheitsstrafe in Systemen, in denen Ausweisungsmaßnahmen nach der strafrechtlichen Verurteilung verfügt werden, grundsätzlich zu einer Unterbrechung des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 führen kann, scheint die vom Inhaftierten ausgehende Gefährdung der Interessen des Aufnahmemitgliedstaats grundsätzlich im Laufe der Inhaftierung abzunehmen. Nach der derzeitigen Strafrechtspolitik der Mitgliedstaaten ermöglicht die Verhängung von Freiheitsstrafen durch die Strafgerichte nicht nur die Ahndung rechtswidrigen Verhaltens, sondern sie bezweckt zum einen die Isolierung des Straftäters bis zu dem Zeitpunkt, zu dem er keine Gefährdung mehr für die Gesellschaft darstellt, und zum anderen seine Resozialisierung, damit er nach dem Zeitraum der Inhaftierung ein Leben in sozialer Verantwortung führen kann, ohne Straftaten zu begehen[61].

106. Dagegen wird in Systemen, in denen Ausweisungsmaßnahmen von Strafgerichten als Strafen oder Nebenstrafen von Haftstrafen verfügt werden, die Kontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nicht durch die Verbüßung der Freiheitsstrafe in Frage gestellt. Der Grad der Gefährdung der Interessen des Aufnahmemitgliedstaats wird jedoch anhand des Sachverhalts vor der Inhaftierung beurteilt, d. h. zu dem Zeitpunkt, zu dem die Gefährdung ihr Höchstmaß erreicht hat. Im Zeitpunkt der Begehung der Straftat manifestiert sich diese Gefährdung am deutlichsten.

107. Es ist daher inkohärent, dass in Systemen, in denen Ausweisungsmaßnahmen aufgrund von Verwaltungsentscheidungen verfügt werden, die gegenwärtige Gefährdung der Interessen des Aufnahmemitgliedstaats anhand der zum Zeitpunkt der Verfügung der Ausweisung bestehenden Umstände beurteilt wird, während der Grad der Integration, der den Umfang des Schutzes vor Ausweisung bestimmt, rückblickend in Bezug auf den früheren Zeitpunkt beurteilt wird.

c) Zum Zweck der Freiheitsstrafe

108. Was die Bedenken des vorlegenden Gerichts betrifft, denen zufolge in einem System wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden die Bürger anderer Mitgliedstaaten nie in den Genuss des verstärkten Ausweisungsschutzes kommen könnten, wenn die Integrationsverbindungen anhand des Sachverhalts während der Inhaftierung beurteilt würden, geht das vorlegende Gericht bei der

59 Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau, (C-30/77, EU:C:1977:172, Rn. 28). Vgl. auch Urteile vom 22. Mai 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, Rn. 18 und 19), sowie vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri (C-482/01 und C-493/01, EU:C:2004:262, Rn. 78 und 79).

60 Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, Nrn. 57 und 58).

61 Vgl. hierzu Nrn. 48 bis 50 der Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). Vgl. auch Nr. 29 der Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

Formulierung seiner Zweifel meines Erachtens von der Prämisse aus, dass ein Zeitraum der Inhaftierung unvermeidlich zum Abreißen der Integrationsverbindungen mit dem Aufnahmemitgliedstaat und somit zur Unterbrechung der Kontinuität des Aufenthalts nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 führen müsse.

109. Meiner Meinung nach ist es jedoch durchaus realistisch, anzunehmen, dass eine Person, die eine Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren verbüßt, ihre Verbindungen zum Aufnahmemitgliedstaat beibehält, indem sie ihre familiären Bindungen während der Haft aufrechterhält.

110. Im Übrigen wäre der Ausschluss eines Zeitraums der Verbüßung einer Freiheitsstrafe im Rahmen der umfassenden Beurteilung nicht mit der derzeitigen Strafrechtspolitik der Mitgliedstaaten vereinbar, der zufolge die Resozialisierung des Verurteilten, die es ihm ermöglicht, nach dem Zeitraum der Inhaftierung wieder einen Platz in der Gesellschaft zu finden, den grundlegenden Strafzweck darstellt. Wäre es die ausnahmslose Regel, dass eine Freiheitsstrafe zum Abreißen der Verbindungen mit dem Aufnahmemitgliedstaat führt, wären die Betroffenen in keiner Weise motiviert, mit dem Strafvollzugssystem zu kooperieren, das mit ihrer Resozialisierung betraut ist. Dagegen ermöglicht die Einbeziehung der Umstände während des Zeitraums der Verbüßung einer Freiheitsstrafe eine Berücksichtigung der Dynamik des Resozialisierungsprozesses des Inhaftierten während der Haft, so dass sein aufrichtiges Bemühen eine weitere Verschlechterung der Integrationsverbindungen im Aufnahmemitgliedstaat verhindern kann, während sich die fehlende Einsicht des Inhaftierten negativ auf diese Verbindungen auswirken kann.

d) Zur Doppelbeurteilung der Integrationsverbindungen

111. Die Frage, ob die in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorgesehene Voraussetzung erfüllt ist, d. h. ob sich der Betroffene in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, stellt sich zu dem Zeitpunkt, zu dem die zuständige Behörde die Verfügung einer Ausweisungsmaßnahme erwägt.

112. Aus der vom Gerichtshof im Urteil I. vorgenommenen Analyse ergibt sich, dass auch in Fällen, die von Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 erfasst sind, die Prüfung nach Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie vorzunehmen ist[62]. Dieser Vorschrift zufolge berücksichtigt der Aufnahmemitgliedstaat, bevor er eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügt, insbesondere – neben der Dauer des Aufenthalts des Betroffenen im Hoheitsgebiet, seinem Alter, seinem Gesundheitszustand und seiner familiären und wirtschaftlichen Lage – die soziale und kulturelle Integration des Betroffenen im Aufnahmemitgliedstaat. Folglich sind im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 im Licht des 23. Erwägungsgrundes dieser Richtlinie die oben genannten Gesichtspunkte, die sich im Laufe der Zeit verändern und bei der vor Erlass einer Ausweisungsverfügung durchzuführenden Prüfung berücksichtigt werden können, unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anhand der zu dem Zeitpunkt bestehenden Umstände zu beurteilen, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt.

113. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Integrationsverbindungen des Betroffenen unabhängig beurteilt werden könnten, zum einen nach Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 vor einer Ausweisungsverfügung und zum anderen im Rahmen der umfassenden Beurteilung, um festzustellen, ob die Kontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie aufrechterhalten wurde. Folglich werde der Grad der Integration im Rahmen einer einzigen Ausweisungsverfügung zweimal beurteilt, was mit den Zielen der Richtlinie 2004/38 nicht vereinbar sei.

62 Urteil vom 22. Mai 2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, Rn. 32 und 34).

114. Ich weise zunächst darauf hin, dass, sobald feststeht, dass „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“ die Ausweisung einer Person rechtfertigen, es keine Rolle mehr spielt, ob sie ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 im Aufnahmemitgliedstaat hatte, da der durch diese Bestimmung gewährleistete Schutz diese Person nicht vor einer Ausweisung aus den genannten Gründen bewahrt. In einem solchen Fall ist daher die Prüfung nach Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 vorzunehmen. In diesem Stadium kann sich herausstellen, dass die Ausweisungsverfügung nicht erlassen werden darf. Somit wird der Grad der Integration im Rahmen von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nur einmal beurteilt.

115. Im Übrigen ist bei Vorliegen „schwerwiegender Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 zu beurteilen, ob der Betroffene seinen Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 im Aufnahmemitgliedstaat hatte. Ist dies der Fall, kann eine Ausweisung nicht verfügt werden; andernfalls ist die Prüfung nach Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 vorzunehmen.

116. Zwar scheinen die Integrationsverbindungen in einem solchen Fall zweimal beurteilt zu werden. Ich bin jedoch nicht davon überzeugt, dass die doppelte Beurteilung der Integrationsverbindungen nicht mit den Zielen der Richtlinie 2004/38 in Einklang steht.

117. Zum einen dient die umfassende Beurteilung dem Ziel, festzustellen, ob die Kontinuität des Aufenthalts in den letzten zehn Jahren unterbrochen wurde, während anhand der Prüfung nach Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 festgestellt werden soll, ob die Ausweisung im Hinblick auf die gegenwärtigen Umstände, wie sie zu dem Zeitpunkt gegeben sind, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt, verhältnismäßig ist. Daher kann der Umstand, dass es dem Betroffenen gelungen ist, die Verbindungen zum Aufnahmemitgliedstaat wieder aufzunehmen, nachdem sie in den letzten zehn Jahren unterbrochen wurden, das Ergebnis der Prüfung nach Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 verändern. Er kann jedoch die Unterbrechung des Aufenthalts nicht in Frage stellen, so dass der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie nicht gewährt wird.

118. Zum anderen ist es möglich, dass der Integrationsgrad zwar nicht genügt, um die Kontinuität des Aufenthalts im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu gewährleisten, jedoch ausreicht, sich zugleich aber als hinreichend erweisen kann, die Ausweisung aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu verhindern. Dagegen könnte eine Person, der die Ausweisung droht, keinen Vorteil aus ihrer sozialen und kulturellen Integration im Aufnahmemitgliedstaat ziehen, wenn ihre Integrationsverbindungen nur einmal beurteilt würden.

119. Somit ist für mich nicht ersichtlich, aus welchen Gründen es gerechtfertigt sein könnte, eine Freiheitsstrafe, die aufgrund einer Straftat verhängt wurde, im Rahmen der umfassenden Beurteilung zur Feststellung, ob die Kontinuität des Aufenthalts aufrechterhalten wurde, nicht zu berücksichtigen.

120. Nach all diesen Erwägungen muss der entscheidende Zeitpunkt für die umfassende Beurteilung der Integrationsverbindungen im Rahmen der Richtlinie 2004/38 mit dem Zeitpunkt zusammenfallen, zu dem die Behörden über die Ausweisung entscheiden.

3. Zu den maßgeblichen Gesichtspunkten im Rahmen der umfassenden Beurteilung zur Feststellung, ob die Integrationsverbindungen infolge des Vollzugs einer Freiheitsstrafe abgerissen sind, die wegen einer Straftat verhängt wurde, die den Anlass für die Ausweisung bildet

121. Mit seiner dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-316/16 möchte das vorlegende Gericht wissen, welche maßgeblichen Kriterien anzuwenden sind, um zu beurteilen, ob die Integrationsverbindungen trotz des Zeitraums der Verbüßung einer Haftstrafe aufrechterhalten wurden, so dass der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 gewährt bzw. nicht gewährt wird.

122. Wie ich bereits in Nr. 110 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, wäre die Nichtberücksichtigung von Umständen, die während der Inhaftierung eintreten, mit der derzeitigen Strafrechtspolitik der Mitgliedstaaten nicht vereinbar, da dies den Hauptzweck der Freiheitsstrafe unterlaufen würde.

123. Insoweit weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die Freiheitsstrafe nach deutschem Recht dem Ziel diene, zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung des Unionsbürgers beizutragen und ihm zu ermöglichen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Davon ausgehend schlägt das vorlegende Gericht vor, im Rahmen der umfassenden Beurteilung die folgenden Kriterien zu berücksichtigen: Art des Vollzugs, Auseinandersetzung mit der Straftat, allgemeines Verhalten im Vollzug, Annahme und Durchführung von therapeutischen Angeboten, Arbeitseinsatz, Teilnahme an Maßnahmen der schulischen Bildung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Mitwirkung beim Vollzugsplan sowie Aufrechterhaltung von persönlichen und familiären Bindungen im Aufnahmemitgliedstaat.

124. Ich halte die vom vorlegenden Gericht genannten Kriterien für die Beurteilung der Integrationsverbindungen einer inhaftierten Person für hilfreich.

125. Im Übrigen geht aus meinen Ausführungen in Nr. 74 der vorliegenden Schlussanträge hervor, dass die Straftat, die zur Verurteilung und zum Vollzug einer Freiheitsstrafe geführt hat, sowie die Umstände, unter denen die Straftat begangen wurde, maßgebliche Gesichtspunkte für die Beurteilung der Integrationsverbindungen sind.

126. Schließlich sind auch einige Kriterien maßgeblich, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Freiheitsstrafe stehen. Aus dem Urteil G. geht hervor, dass bei der umfassenden Beurteilung der Integrationsverbindungen berücksichtigt werden kann, wie lange sich der Betroffene vor der Freiheitsstrafe im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat[63]. Mir scheint, dass, je stärker die Integrationsverbindungen sind, was u. a. anhand des Sachverhalts vor der Freiheitsstrafe festgestellt werden kann, desto einschneidender der Zeitraum sein muss, der die Kontinuität des Aufenthalts unterbricht, damit dem Betroffenen der verstärkte Ausweisungsschutz im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 versagt wird.

127. Folglich ist zu dem Zeitpunkt, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt, zwecks Feststellung, ob die zuvor mit dem Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsverbindungen aufgrund eines Zeitraums der Verbüßung einer Freiheitsstrafe abgerissen sind, so dass der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 gewährt bzw. nicht gewährt wird, eine umfassende konkrete Beurteilung unter Berücksichtigung aller in jedem Einzelfall relevanten Umstände vorzunehmen, die alle Anwesenheitszeiten im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats erfasst, einschließlich Zeiträumen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe.

VI. Ergebnis

128. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Deutschland) und des Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) wie folgt zu beantworten:

In der Rechtssache C-424/16:

1. Der verstärkte Schutz gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a 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,

63 Urteil vom 16. Januar 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 37).

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 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 geänderten Fassung ist vom Besitz eines Rechts auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 dieser Richtlinie abhängig.

2. Die Formulierung „in den letzten zehn Jahren" in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 ist so auszulegen, dass es sich um einen ununterbrochenen Zeitraum handelt, der ab dem genauen Zeitpunkt, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt, zurückgerechnet wird und etwaige Zeiträume der Abwesenheit oder des Freiheitsentzugs einschließt, sofern keiner dieser Zeiträume der Abwesenheit oder des Freiheitsentzugs zur Folge hatte, dass die Integrationsverbindungen mit dem Aufnahmemitgliedstaat abgerissen sind.

In der Rechtssache C-316/16:

Zu dem Zeitpunkt, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt, ist, um zu bestimmen, ob der verstärkte Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 in der durch die Verordnung Nr. 492/2011 geänderten Fassung nach einem Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe gewährt bzw. nicht gewährt wird, eine umfassende konkrete Beurteilung unter Berücksichtigung aller in jedem Einzelfall relevanten Umstände vorzunehmen, die alle Anwesenheitszeiten im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats erfasst, einschließlich Zeiträumen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe, um festzustellen, ob ein Zeitraum der Verbüßung einer Freiheitsstrafe zur Folge hatte, dass die im Laufe der letzten zehn Jahre mit dem Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsverbindungen abgerissen sind.