

Europäischer Gerichtshof (Große Kammer)

Urteil vom 17.04.2018

In den verbundenen Rechtssachen C-316/16 und C-424/16

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Deutschland) und vom Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) mit Entscheidungen vom 27. April bzw. 27. Juli 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Juni und 1. August 2016, in den Verfahren

B. gegen Land Baden-Württemberg (C-316/16)

und

Secretary of State for the Home Department gegen Franco Vomero (C-424/16)

erlässt der Gerichtshof (Große Kammer) unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas und C. G. Fernlund, des Richters E. Juhász, der Richterin C. Toader, der Richter M. Safjan und D. Šváby, der Richterin A. Prechal (Berichterstatlerin) und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juli 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von B, vertreten durch Rechtsanwalt R. Kugler,
- von Herrn Vomero, vertreten durch R. Husain, QC, P. Tridimas und N. Armstrong, Barristers, und J. Luqmani, Solicitor,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Möller als Bevollmächtigte,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch C. Crane, C. Brodie und S. Brandon als Bevollmächtigte im Beistand von R. Palmer, Barrister,
- der dänischen Regierung, vertreten durch M. Wolff, C. Thorning und N. Lyshøj als Bevollmächtigte,
- von Irland, vertreten durch L. Williams, K. Skelly, E. Creedon und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von K. Mooney und E. Farrell, BL,
- der griechischen Regierung, vertreten durch T. Papadopoulou als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. Bulterman und B. Koopman als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Montaguti, M. Heller und M. Wilderspin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Oktober 2017 folgendes Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von 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, 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, Berichtigung im ABl. 2004, L 229, S. 35).

2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen zum einen B, einem griechischen Staatsangehörigen, und dem Land Baden-Württemberg (Deutschland) und zum anderen Herrn Franco Vomero, einem italienischen Staatsangehörigen, und dem Secretary of State for the Home Department (Minister für Inneres, Vereinigtes Königreich) wegen gegenüber B. und Herrn Vomero ergangener Ausweisungsverfügungen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Die Erwägungsgründe 17, 18, 23 und 24 der Richtlinie 2004/38 lauten:

„(17) Wenn Unionsbürger, die beschlossen haben, sich dauerhaft in dem Aufnahmemitgliedstaat niederzulassen, das Recht auf Daueraufenthalt erhielten, würde dies ihr Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Union – beitragen. Es gilt daher, für alle Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die sich gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen fünf Jahre lang ununterbrochen in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben und gegen die keine Ausweisungsmaßnahme angeordnet wurde, ein Recht auf Daueraufenthalt vorzusehen.

(18) Um ein wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats darzustellen, in dem der Unionsbürger seinen Aufenthalt hat, sollte das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt keinen Bedingungen unterworfen werden.

...

(23) Die Ausweisung von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist eine Maßnahme, die Personen, die ihre Rechte und Freiheiten aus dem Vertrag in Anspruch genommen haben und vollständig in den Aufnahmemitgliedstaat integriert sind, sehr schaden kann. Die Wirkung derartiger Maßnahmen sollte daher gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt werden, damit der Grad der Integration der Betroffenen, die Dauer des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat, ihr Alter, ihr Gesundheitszustand, die familiäre und wirtschaftliche Situation und die Bindungen zum Herkunftsstaat berücksichtigt werden.

(24) Daher sollte der Schutz vor Ausweisung in dem Maße zunehmen, wie die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen in den Aufnahmemitgliedstaat stärker integriert sind. Gegen Unionsbürger, die sich viele Jahre im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten haben, insbesondere in Fällen, in denen sie dort geboren sind und dort ihr ganzes Leben lang ihren Aufenthalt gehabt haben, sollte nur unter außergewöhnlichen Umständen aus zwingenden

Gründen der öffentlichen Sicherheit eine Ausweisung verfügt werden. Gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes sollten solche außergewöhnlichen Umstände zudem auch für Ausweisungsmaßnahmen gegen Minderjährige gelten, damit die familiären Bande unter Schutz stehen.“

4 Die Art. 6 („Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten“) und 7 („Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate“) in Kapitel III („Aufenthaltsrecht“) der Richtlinie 2004/38 regeln die Voraussetzungen näher, unter denen die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen entsprechende Aufenthaltsrechte in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen haben, dessen Angehörige sie sind.

5 In Art. 16 in Kapitel IV („Recht auf Daueraufenthalt“) der Richtlinie 2004/38 heißt es:

„(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.“

6 Kapitel VI („Beschränkungen des Einreise- und Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“) der Richtlinie 2004/38 umfasst deren Art. 27 bis 33.

7 Art. 27 („Allgemeine Grundsätze“) der Richtlinie 2004/38 bestimmt in seinen Abs. 1 und 2:

„(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) 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.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.“

8 Art. 28 („Schutz vor Ausweisung“) der Richtlinie 2004/38 lautet:

„(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.“

9 Art. 33 („Ausweisung als Strafe oder Nebenstrafe“) der Richtlinie 2004/38 sieht vor:

„(1) Der Aufnahmemitgliedstaat kann eine Ausweisungsverfügung als Strafe oder Nebenstrafe zu einer Freiheitsstrafe nur erlassen, wenn die Voraussetzungen der Artikel 27, 28 und 29 eingehalten werden.

(2) Wird eine Ausweisungsverfügung nach Absatz 1 mehr als zwei Jahre nach ihrem Erlass vollstreckt, so muss der Mitgliedstaat überprüfen, ob von dem Betroffenen eine gegenwärtige und tatsächliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ausgeht, und beurteilen, ob seit dem Erlass der Ausweisungsverfügung eine materielle Änderung der Umstände eingetreten ist.“

Deutsches Recht

10 In § 6 („Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt“) des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU) vom 30. Juli 2004, der u. a. der Umsetzung von Art. 28 der Richtlinie 2004/38 dient, heißt es:

„(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 [AEUV]) 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.

...“

Recht des Vereinigten Königreichs

11 Mit Regulation 21 der Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (Verordnung von 2006 über die Zuwanderung [Europäischer Wirtschaftsraum]) (SI 2006/1003) werden die Art. 27 und 28 der Richtlinie 2004/38 umgesetzt.

Ausgangsrechtsstreitigkeiten und Vorlagefragen

Rechtssache C-316/16

12 B. ist ein griechischer Staatsangehöriger, der im Oktober 1989 in Griechenland geboren wurde. Nach der Trennung seiner Eltern kam er im Jahr 1993 mit seiner Mutter nach Deutschland, wo seine Großeltern mütterlicherseits bereits seit 1989 als Arbeitnehmer lebten. Seine Mutter arbeitete seither in Deutschland und besitzt neben der griechischen Staatsangehörigkeit nunmehr auch die deutsche Staatsangehörigkeit.

13 Abgesehen von einem Zeitraum von zwei Monaten, für den er von seinem Vater nach Griechenland geholt worden war, und kurzen Urlaubsreisen während der Schulferien hielt sich B. seit 1993 ununterbrochen in Deutschland auf. Er besuchte dort die Schule und erreichte den Hauptschulabschluss. Die deutsche Sprache beherrscht er. Auf Griechisch kann er sich dagegen nur in gebrochener Sprache mündlich verständigen.

14 Einen Berufsabschluss hat B. insbesondere wegen psychischer Beschwerden, aufgrund deren er auch in therapeutischer und psychiatrischer Behandlung war, bis heute nicht erreicht. Im November und Dezember 2012 übte er eine Arbeitstätigkeit aus. Danach war er arbeitslos.

15 B. hat in Deutschland ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne des Art. 16 der Richtlinie 2004/38.

16 Am 7. November 2012 erließ das Amtsgericht Pforzheim (Deutschland) einen Strafbefehl und verhängte gegen B. eine Geldstrafe in Höhe von 90 Tagessätzen wegen Unterschlagung eines Mobiltelefons, Nötigung, versuchter Erpressung und vorsätzlichen unerlaubten Besitzes einer verbotenen Waffe.

17 Am 10. April 2013 überfiel B. unter Mitführung einer mit Gummischrot geladenen Pistole eine Spielhalle, um sich insbesondere das für die Bezahlung dieser Geldstrafe benötigte Geld zu verschaffen, und erzwang die Herausgabe eines Betrags von 4 200 Euro. Dafür wurde er vom Landgericht Karlsruhe

(Deutschland) am 9. Dezember 2013 zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren und acht Monaten verurteilt. Seit dem 12. April 2013 war er ununterbrochen inhaftiert, zunächst in Untersuchungshaft und danach in Strafhaft.

18 Nach Anhörung von B. stellte das Regierungspräsidium Karlsruhe (Deutschland) mit Bescheid vom 25. November 2014, der auf der Grundlage von § 6 Abs. 5 FreizügG/EU in Verbindung mit Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 erging, den Verlust seines Rechts auf Einreise nach und Aufenthalt in Deutschland fest. Er wurde somit aufgefordert, das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats innerhalb von einem Monat nach Rechtskraft der Verlustfeststellung zu verlassen. Für den Fall der Nichtausreise wurde ihm die Abschiebung nach Griechenland angedroht. Die Dauer des Einreise- und Aufenthaltsverbots wurde auf sieben Jahre ab Verlassen des Bundesgebiets befristet.

19 B. klagte vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe (Deutschland) gegen den Bescheid, das diesen mit Urteil vom 10. September 2015 aufhob. Das Land Baden-Württemberg legte gegen dieses Urteil Berufung zum Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ein.

20 Dieser verneint eingangs, dass die Umstände des Ausgangsverfahrens zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 6 Abs. 5 FreizügG/EU in Verbindung mit Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 begründen könnten. Er weist deshalb darauf hin, dass die Aufhebung des streitigen Bescheids bestätigt werden müsste, falls B. in den Genuss des verstärkten Ausweisungsschutzes nach diesen Bestimmungen kommen sollte.

21 Insoweit ist das vorlegende Gericht erstens der Ansicht, dass unter Berücksichtigung der gegebenen Umstände (vgl. oben, Rn. 12 und 13) und der daraus resultierenden festen Verwurzelung von B. in Deutschland das Band der Integration, das ihn mit dem Aufnahmemitgliedstaat verbinde, nicht aufgrund der gegen ihn verhängten Strafhaft abreißen können, so dass B. der verstärkte Ausweisungsschutz des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nicht abgesprochen werden könne.

22 Zweitens ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass die Freiheitsstrafe, die für die Begehung der Straftat verhängt worden sei, die den Grund für die Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats bilde, jedenfalls nicht für die Zwecke der Feststellung berücksichtigt werden können dürfe, ob das Band der Integration abgerissen und damit die Kontinuität des Aufenthalts in diesem Gebiet im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 unterbrochen worden sei. Andernfalls könnte nämlich im Ergebnis derjenige, der zu einer Haftstrafe von mehr als fünf Jahren verurteilt worden sei und der nach dem anwendbaren deutschen Recht grundsätzlich immer noch seine Haftstrafe verbüßen werde, wenn die verwaltungsrechtliche Entscheidung über die Feststellung des Verlusts des Rechts auf Einreise und Aufenthalt ergehe, nie in den Genuss des verstärkten Schutzes kommen, der in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorgesehen sei.

23 Außerdem könnte demgegenüber in Mitgliedstaaten, in denen die Ausweisung als Nebenstrafe zu einer Haftstrafe und damit vor der Inhaftierung verfügt werde, die Haftstrafe niemals für die Beurteilung berücksichtigt werden, ob etwa das Band der Integration abgerissen und deshalb die Kontinuität des Aufenthalts unterbrochen worden sei. Daraus ergebe sich eine Ungleichbehandlung zwischen den Unionsbürgern im Hinblick auf den verstärkten Schutz nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38.

24 Drittens vertritt das vorliegende Gericht die Ansicht, dass in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens, was die umfassende Beurteilung betreffe, mit der überprüft werden solle, ob das Band der Integration zum Aufnahmemitgliedstaat mit der Folge eines Verlusts des verstärkten Schutzes abgerissen sei, Kriterien berücksichtigt werden müssten, die auf die Haft selbst bezogen seien. Nicht die Straftat als solche, sondern die Strafhaft sei nämlich der Grund für die Diskontinuität des Aufenthalts. Zu berücksichtigen seien insoweit die Dauer der Strafhaft, aber auch andere Kriterien wie die Art des Strafvollzugs, das allgemeine Verhalten im Vollzug und insbesondere die Auseinandersetzung mit der Straftat, die Annahme und Durchführung von seitens der Justizvollzugsanstalt befürworteten therapeutischen Angeboten, die Teilnahme an Maßnahmen der schulischen Bildung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die Mitwirkung beim Vollzugsplan und die Erreichung der Ziele nach dem Vollzugsplan sowie die Aufrechterhaltung von persönlichen und familiären Bindungen im Aufnahmemitgliedstaat.

25 Viertens verweist das vorliegende Gericht auf Rn. 35 des Urteils des Gerichtshofs vom 16. Januar 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9). Danach sei für die Feststellung, inwieweit die Diskontinuität des Aufenthalts aufgrund einer Inhaftierung den Betroffenen daran hindere, in den Genuss des Schutzes nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu kommen, die umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen zu dem genauen Zeitpunkt vorzunehmen, zu dem sich die Frage der Ausweisung stelle. In diesem Zusammenhang möchte das vorliegende Gericht wissen, ob es für die Bestimmung dieses Zeitpunkts zwingende unionsrechtliche Vorgaben gibt.

26 Seiner Auffassung nach ist eine harmonisierte Herangehensweise an die Bestimmung des besagten Zeitpunkts in der Union geboten, um zu verhindern, dass das Schutzniveau des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 von einem Mitgliedstaat zum anderen insbesondere je danach veränderlich wäre, ob die Ausweisungsverfügung als Nebenstrafe zur Haftstrafe oder vielmehr durch Verwaltungsentscheidung während oder nach der Haftverbüßung erginge. Insoweit ist es der Ansicht, dass die Frage, ob das Band der Integration zum Aufnahmemitgliedstaat abgerissen sei oder nicht, zum Zeitpunkt der tatrichterlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Ausweisungsverfügung beurteilt werden sollte.

27 Unter diesen Umständen 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?

Rechtssache C-424/16

28 Herr Vomero ist ein am 18. Dezember 1957 geborener italienischer Staatsangehöriger. Am 3. März 1985 kam er mit seiner späteren Ehefrau, einer britischen Staatsangehörigen, die er 1983 kennengelernt hatte, ins Vereinigte Königreich. Dort fand am 3. August 1985 ihre Hochzeit statt. Aus der Ehe gingen fünf Kinder hervor, die von Herrn Vomero betreut wurden. Daneben war er gelegentlich erwerbstätig, während seine Ehefrau in Vollzeit beschäftigt war.

29 Zwischen den Jahren 1987 und 1999 wurde Herr Vomero in Italien und im Vereinigten Königreich mehrfach strafrechtlich verurteilt, ohne dass die Verurteilungen zu einem Freiheitsentzug führten. Im Jahr 1998 scheiterte seine Ehe. Herr Vomero zog aus der ehelichen Wohnung aus und in eine andere Wohnung, bei Herrn M., ein.

30 Am 1. März 2001 tötete Herr Vomero Herrn M. Das Schwurgericht milderte den Tatvorwurf wegen einer Provokation durch das Opfer von Mord auf Totschlag ab. Am 2. Mai 2002 wurde Herr Vomero zu einer Freiheitsstrafe von acht Jahren verurteilt. Anfang Juli 2006 wurde er aus der Haft entlassen.

31 Mit Entscheidung vom 23. März 2007, die am 17. Mai 2007 bestätigt wurde, verfügte der Minister für Inneres die Ausweisung von Herrn Vomero nach Regulation 21 der Verordnung von 2006 über die Zuwanderung (Europäischer Wirtschaftsraum).

32 Herr Vomero focht diese Entscheidung beim Asylum and Immigration Tribunal (Asyl- und Zuwanderungsgericht, Vereinigtes Königreich) an. Gegen dessen Entscheidung wurde Berufung zum Court of Appeal (England & Wales) (Berufungsgerichtshof [England und Wales], Vereinigtes Königreich) eingelegt, dessen Urteil vom 14. September 2012 wiederum Gegenstand einer derzeit beim Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) anhängigen Revision ist. Das Verfahren wurde zweimal bis zur Entscheidung über andere Rechtssachen ausgesetzt, darunter die Ausgangsverfahren der Vorlageverfahren, in denen die Urteile vom 16. Januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) und G. (C-400/12, EU:C:2014:9), ergingen.

33 Herr Vomero war im Hinblick auf seine Abschiebung bis Dezember 2007 inhaftiert. Seither wurde er in einem Strafverfahren wegen Besitzes einer Blankwaffe und Körperverletzung zu einer Freiheitsstrafe von 16 Wochen verurteilt (Januar 2012). Ein weiteres Verfahren führte dazu, dass er wegen Einbruchdiebstahls zu einer weiteren Freiheitsstrafe von zwölf Wochen verurteilt wurde (Juli 2012).

34 Der Minister für Inneres stützte die oben genannte Ausweisungsverfügung namentlich darauf, dass Herr Vomero, weil er von 2001 bis 2006 wegen Totschlags inhaftiert gewesen sei, kein Recht auf Daueraufenthalt im Vereinigten Königreich erworben habe und deshalb nicht in den Genuss des verstärkten Schutzes nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 kommen könne.

35 Der Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) ist unter Berufung auf die Urteile vom 7. Oktober 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), vom 21. Juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), und vom 16. Januar 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), der Ansicht, dass Herr Vomero bei Ergehen der Ausweisungsverfügung kein Recht auf Daueraufenthalt gemäß Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 erworben gehabt habe, da ein solches von Rechts wegen vor dem 30. April 2006, dem Datum des Ablaufs der Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie, nicht habe erworben werden können und außerdem unstrittig sei, dass Herr Vomero zu diesem Zeitpunkt seit mehr als fünf Jahren inhaftiert gewesen sei, dass er danach noch zwei weitere Monate in Haft verbracht habe und dass er, als die Ausweisungsverfügung ergangen sei, erst seit weniger als neun Monaten auf freiem Fuß gewesen sei.

36 Unter diesen Umständen stelle sich im Wesentlichen die Frage, ob die Gewährung des in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen verstärkten Schutzes ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne der Art. 16 und 28 Abs. 2 dieser Richtlinie voraussetze.

37 Für den Fall, dass dem nicht so sein sollte, weist das vorliegende Gericht im Übrigen darauf hin, dass der vor der Ausweisungsverfügung liegende Zehnjahreszeitraum im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nur „grundsätzlich“ ununterbrochen gewesen sein müsse (Urteil vom 16. Januar 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 34). So könne dieser Zeitraum auch eine Diskontinuität aufweisen, wenn er z. B. durch eine Zeit der Abwesenheit vom Hoheitsgebiet oder des

Freiheitsentzugs unterbrochen worden sei. Unter diesen Umständen sei noch nicht klar ersichtlich, wie der in der besagten Bestimmung genannte Zehnjahreszeitraum zu berechnen sei und ob insbesondere solche Abwesenheits- oder Haftzeiten in die Berechnung einzubeziehen seien.

38 Was den Umstand betreffe, dass das Band der Integration zum Aufnahmemitgliedstaat Gegenstand einer umfassenden Beurteilung sein müsse, um in diesem Kontext zu ermitteln, ob es bestehe oder abgerissen sei (Urteil vom 16. Januar 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 36 und 37), so seien die Bedeutung und die Wirkungen dieser Beurteilung ebenfalls noch nicht hinreichend geklärt. Das vorlegende Gericht fragt sich namentlich nach den Umständen, die möglicherweise geprüft werden müssten, um zu ermitteln, ob die Integrationsbände von Herrn Vomero zum Vereinigten Königreich bei Ergehen der Ausweisungsverfügung im Jahr 2007 so geartet gewesen seien, dass sie ihm auf der Grundlage seines Aufenthalts im Vereinigten Königreich in den vorangegangenen zehn Jahren Anspruch auf verstärkten Schutz verliehen hätten.

39 Unter diesen Umständen hat der Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

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 dieser Richtlinie abhängig?

2. Für den Fall, dass die erste Frage verneint wird:

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. Für den Fall, dass die erste Frage verneint wird: In welchem Verhältnis genau 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?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage in der Rechtssache C-424/16

40 Mit seiner ersten Frage möchte der Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) im Wesentlichen wissen, ob Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass der darin vorgesehene Schutz vor Ausweisung an die Voraussetzung geknüpft ist, dass der Betroffene über ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 und Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie verfügt.

41 Vorab ist festzustellen, dass diese Frage auf der Prämisse beruht, dass Herr Vomero ein solches Recht auf Daueraufenthalt im Vereinigten Königreich nicht innehat.

42 Da der Gerichtshof nicht über alle Angaben verfügt, die für die Beurteilung erforderlich wären, ob diese Prämisse zutrifft, ist die Vorlagefrage auf der Grundlage dieser Prämisse zu beantworten.

43 Insoweit ist daran zu erinnern, dass im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 betont wird, dass die Ausweisung von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit Personen, die ihre Rechte und Freiheiten aus dem Vertrag in Anspruch genommen haben und vollständig in den Aufnahmemitgliedstaat integriert sind, sehr schaden kann.

44 Aus diesem Grund wird mit der Richtlinie 2004/38, wie aus ihrem 24. Erwägungsgrund hervorgeht, eine auf das Maß der Integration der betroffenen Personen im Aufnahmemitgliedstaat gestützte Regelung zum Schutz vor Ausweisungsmaßnahmen geschaffen, so dass der Schutz der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen vor Ausweisung umso stärker ist, je besser sie in den Aufnahmemitgliedstaat integriert sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 25, und vom 8. Dezember 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, Rn. 70).

45 Im Hinblick darauf bestimmt zunächst Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 allgemein, dass der Aufnahmemitgliedstaat, bevor er eine Ausweisung „aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ verfügt, 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 berücksichtigt (Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 26).

46 Sodann darf nach Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 gegen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die nach Art. 16 dieser Richtlinie das Recht auf Daueraufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats erworben haben, eine Ausweisung „nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ verfügt werden.

47 Schließlich verstärkt bei Unionsbürgern, die ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat gehabt haben, Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 den Schutz vor Ausweisungsmaßnahmen erheblich, indem er vorsieht, dass solche Maßnahmen nicht verfügt werden dürfen, es sei denn, die Entscheidung beruht auf „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden“ (Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 28).

48 Somit ergibt sich aus dem Wortlaut und aus der Systematik des Art. 28 der Richtlinie 2004/38, dass der darin vorgesehene Schutz vor Ausweisung anknüpfend an den Grad der Integration des betroffenen Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat stufenweise zunimmt.

49 Unter diesen Umständen kann ein Unionsbürger, auch wenn sich diese Klarstellung nicht im Wortlaut der betreffenden Bestimmungen findet, nur dann in den Genuss des verstärkten Schutzniveaus kommen, das durch Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 verbürgt ist, wenn er im Vorfeld die Voraussetzung für die Gewährung des Schutzes nach Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie erfüllt, also über ein Recht auf Daueraufenthalt kraft Art. 16 der Richtlinie verfügt.

50 Bestätigung findet diese Auslegung des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 auch in seinem systematischen Zusammenhang.

51 Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2004/38 hinsichtlich des Aufenthaltsrechts im Aufnahmemitgliedstaat ein abgestuftes System vorgesehen hat, das unter Übernahme im Wesentlichen der Stufen und Bedingungen, die in den vor dem Erlass dieser Richtlinie bestehenden einzelnen Instrumenten des Unionsrechts vorgesehen waren, sowie der zuvor ergangenen Rechtsprechung im Recht auf Daueraufenthalt mündet (Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 38).

52 Erstens nämlich beschränkt Art. 6 der Richtlinie 2004/38 für Aufenthalte bis zu drei Monaten die für das Aufenthaltsrecht geltenden Bedingungen oder Formalitäten auf das Erfordernis des Besitzes eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses und erhält Art. 14 Abs. 1 dieser Richtlinie das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen aufrecht, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen (Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 39).

53 Zweitens ist bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten die Ausübung des Aufenthaltsrechts von den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 abhängig und steht nach Art. 14 Abs. 2 dieser Richtlinie Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen dieses Recht nur so lange zu, wie sie diese Voraussetzungen erfüllen. Insbesondere ist dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie zu entnehmen, dass diese Voraussetzungen u. a. verhindern sollen, dass die betreffenden Personen die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen (Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 40).

54 Drittens geht aus Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 hervor, dass jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht hat, sich dort auf Dauer aufzuhalten, und dass dieses Recht nicht an die in der vorstehenden Randnummer genannten

Voraussetzungen geknüpft ist. Wie im 18. Erwägungsgrund dieser Richtlinie ausgeführt, soll das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt, um ein wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft dieses Staates darzustellen, keinen Bedingungen unterworfen sein (Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 41).

55 Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit, dass im Unterschied zum Unionsbürger, der das Recht auf Daueraufenthalt erworben hat und aus dem Aufnahmemitgliedstaat nur aus den in Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 genannten Gründen ausgewiesen werden kann, ein Bürger, der kein Recht auf Daueraufenthalt erworben hat, gegebenenfalls, wie sich aus Kapitel III dieser Richtlinie ergibt, aus dem Aufnahmemitgliedstaat ausgewiesen werden kann, wenn er dessen Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nimmt.

56 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 57 und 58 seiner Schlussanträge festgestellt hat, kann aber ein Unionsbürger, der in Ermangelung des Rechts auf Daueraufenthalt möglicherweise ausgewiesen werden kann, wenn er Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nimmt, nicht zugleich den erheblich verstärkten Schutz des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 genießen, der seine Ausweisung nur aus „zwingenden Gründen“ der öffentlichen Sicherheit zulassen würde, womit, wie im 24. Erwägungsgrund dieser Richtlinie erläutert, auf „außergewöhnliche Umstände“ verwiesen wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 40).

57 Als Zweites ist auch in Erinnerung zu rufen, dass, wie im 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 hervorgehoben wird, das Recht auf Daueraufenthalt entscheidend zum sozialen Zusammenhalt beiträgt und mit dieser Richtlinie vorgesehen wurde, um das Gefühl der Unionsbürgerschaft zu verstärken, weshalb der Unionsgesetzgeber die Erlangung eines Daueraufenthaltsrechts nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 von der Integration des Unionsbürgers in den Aufnahmemitgliedstaat abhängig gemacht hat (Urteil vom 16. Januar 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Wie vom Gerichtshof bereits befunden, beruht die Integration, von der der Erwerb des Daueraufenthaltsrechts nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 geleitet ist, nicht nur auf territorialen und zeitlichen Umständen, sondern auch auf qualitativen Elementen im Zusammenhang mit dem Grad der Integration im Aufnahmemitgliedstaat (Urteil vom 16. Januar 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Was den Begriff des rechtmäßigen Aufenthalts anbelangt, den die Wendung „der sich rechtmäßig ... aufgehalten hat“ in Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 impliziert, so ist darunter ein Aufenthalt zu verstehen, der im Einklang mit den in dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen, insbesondere denjenigen, die in deren Art. 7 Abs. 1 angeführt sind, steht (Urteil vom 21. Dezember 2011, Ziolkowski und Szeja, C-424/10 und C-425/10, EU:C:2011:866, Rn. 46).

60 Ein Unionsbürger, der, weil er diese Voraussetzungen nicht erfüllt, nicht das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erworben hat und sich darum nicht auf das durch Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 verbürgte Ausweisungsschutzniveau berufen kann, kann aber erst recht nicht in den Genuss des erheblich verstärkten Ausweisungsschutzniveaus kommen, das Art. 28 Abs. 3 Buchst. a dieser Richtlinie vorsieht.

61 Nach alledem ist auf die erste Frage in der Rechtssache C-424/16 zu antworten, dass Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass der darin vorgesehene Schutz vor Ausweisung an die Voraussetzung geknüpft ist, dass der Betroffene über ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 und von Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie verfügt.

Zur zweiten und zur dritten Frage in der Rechtssache C-424/16

62 Da die zweite und die dritte Frage vom Supreme Court of the United Kingdom (Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs) nur für den Fall der Verneinung seiner ersten Frage gestellt worden sind, ist ihre Prüfung nicht angebracht.

Zu den Fragen 1 bis 3 in der Rechtssache C-316/16

63 Mit seinen zusammen zu prüfenden ersten drei Fragen möchte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Wesentlichen wissen, ob die in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 gestellte Anforderung, den „Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat“ gehabt zu haben, dahin auszulegen ist, dass – und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen – sie von einem Unionsbürger erfüllt werden kann, der in jungem Alter in einen anderen Mitgliedstaat als denjenigen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, gekommen ist und dort 20 Jahre lang gelebt hat, bevor er dort zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, die zu dem Zeitpunkt, in dem eine Ausweisungsverfügung gegen ihn ergeht, im Vollzug begriffen ist.

64 Insoweit trifft zwar erstens zu, dass die Erwägungsgründe 23 und 24 der Richtlinie 2004/38 einen besonderen Schutz für diejenigen Personen vorsehen, die vollständig in den Aufnahmemitgliedstaat integriert sind, insbesondere in Fällen, in denen sie dort geboren sind und dort ihr ganzes Leben lang ihren Aufenthalt gehabt haben, doch ist das entscheidende Kriterium für die Gewährung des durch Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 verbürgten verstärkten Schutzes nichtsdestoweniger, ob sich der Unionsbürger, der im Aufnahmemitgliedstaat über ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 und Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie verfügt, wie von besagtem Art. 28 Abs. 3 gefordert, in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisungsverfügung in diesem Mitgliedstaat aufgehalten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 31, und vom 16. Januar 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 23).

65 Daraus folgt insbesondere, dass der für die Gewährung des verstärkten Schutzes gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 erforderliche Aufenthalt von zehn Jahren vom Zeitpunkt der Verfügung der Ausweisung der betreffenden Person an zurückzurechnen ist (Urteil vom 16. Januar 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 24).

66 Zweitens ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass dieser Aufenthaltszeitraum von zehn Jahren grundsätzlich ununterbrochen gewesen sein muss (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Januar 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 27).

67 In dieser Hinsicht ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 so zwar den Genuss des darin vorgesehenen verstärkten Schutzes vor Ausweisung von der Anwesenheit des Betroffenen im Hoheitsgebiet des fraglichen Mitgliedstaats in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisung abhängig macht, sich aber daraus nichts zu der Frage ergibt, welche Umstände eine Unterbrechung dieser Aufenthaltsdauer von zehn Jahren bewirken können, die für den Erwerb des Rechts auf verstärkten Ausweisungsschutz erforderlich ist (Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 29).

68 Der Gerichtshof hat so entschieden, dass hinsichtlich der Frage, inwieweit Abwesenheiten vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats in dem in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 genannten Zeitraum den Betroffenen daran hindern, in den Genuss des verstärkten Schutzes zu kommen, eine umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen jeweils zu dem genauen Zeitpunkt vorzunehmen ist, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt (Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 32).

69 Dafür haben die mit der Anwendung von Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38 betrauten nationalen Behörden alle in jedem Einzelfall relevanten Umstände zu berücksichtigen, insbesondere die Dauer jeder einzelnen Abwesenheit des Betroffenen vom Aufnahmemitgliedstaat, die Gesamtdauer und die Häufigkeit der Abwesenheiten sowie die Gründe, die ihn dazu veranlassen haben, diesen Mitgliedstaat zu verlassen. Zu prüfen ist nämlich, ob die fraglichen Abwesenheiten bedeuten, dass sich der Mittelpunkt der persönlichen, familiären oder beruflichen Interessen des Betroffenen in einen anderen Staat verlagert hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 33)

70 Was die Frage betrifft, ob gegebenenfalls Zeiträume der Verbüßung einer Haftstrafe als solche und unabhängig von Zeiten der Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats ebenfalls zu einem Abreißen des Bandes zu diesem Staat und zu einer Diskontinuität des Aufenthalts dort führen können, hat der Gerichtshof entschieden, dass zwar solche Zeiträume grundsätzlich die Kontinuität des Aufenthalts im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 unterbrechen. Für die Zwecke der Feststellung, ob sie damit zu einem Abreißen des zuvor geknüpften Bandes der Integration zum Aufnahmemitgliedstaat dergestalt geführt haben, dass der Betroffene nicht mehr in den Genuss des durch diese Bestimmung verbürgten

verstärkten Schutzes kommen kann, ist aber gleichwohl eine umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen zu dem genauen Zeitpunkt vorzunehmen, zu dem sich die Frage der Ausweisung stellt. Im Rahmen dieser umfassenden Beurteilung sind die Zeiträume der Verbüßung einer Haftstrafe zusammen mit allen anderen Anhaltspunkten zu berücksichtigen, die die Gesamtheit der im Einzelfall relevanten Gesichtspunkte ausmachen, wozu gegebenenfalls der Umstand zählt, dass der Betroffene in den letzten zehn Jahren vor seiner Inhaftierung seinen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat hatte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Januar 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, Rn. 33 bis 38).

71 Insbesondere bei einem Unionsbürger, der früher, noch vor der Begehung einer seine Inhaftierung begründenden Straftat, bereits die Voraussetzung eines ununterbrochenen Aufenthalts von zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat erfüllte, kann nämlich der Umstand, dass er von den Behörden dieses Staates in Haft genommen wurde, nicht als geeignet angesehen werden, ohne Weiteres seine zuvor zum Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsbände abreißen zu lassen sowie die Kontinuität seines Aufenthalts in dessen Hoheitsgebiet im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zu unterbrechen und ihn damit um den verstärkten Ausweisungsschutz zu bringen, der durch diese Bestimmung verbürgt ist. Ein solches Verständnis hätte auch zur Folge, dass dieser Bestimmung weitgehend ihre praktische Wirksamkeit genommen würde, da eine Ausweisung zumeist gerade wegen des Verhaltens des Betroffenen verfügt werden wird, das zu seiner Verurteilung und zum Freiheitsentzug geführt hat.

72 Im Rahmen der oben in Rn. 70 angesprochenen umfassenden Beurteilung, die hier vom vorlegenden Gericht vorzunehmen sein wird, wird dieses, was die Integrationsbände betrifft, die B. in der Zeit des Aufenthalts vor seiner Inhaftierung zum Aufnahmemitgliedstaat geknüpft hat, zu berücksichtigen haben, dass, je fester diese Integrationsbände zu dem besagten Staat insbesondere in gesellschaftlicher, kultureller und familiärer Hinsicht sind – in einem Maße beispielsweise, dass sie zu einer echten Verwurzelung in der Gesellschaft dieses Staates geführt haben, wie sie vom vorlegenden Gericht im Ausgangsverfahren festgestellt worden ist –, umso geringer die Wahrscheinlichkeit sein wird, dass eine Verbüßung einer Freiheitsstrafe zu einem Abreißen der Integrationsbände und damit zu einer Diskontinuität des Aufenthalts von zehn Jahren im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 geführt haben kann.

73 Was die anderen für die Zwecke dieser umfassenden Beurteilung relevanten Anhaltspunkte anbelangt, so können sie, wie vom Generalanwalt in den Nrn. 123 bis 125 seiner Schlussanträge ausgeführt, zum einen die Art der die fragliche Haft begründenden Straftat sowie die Umstände, unter denen die Straftat begangen wurde, und zum anderen alle maßgeblichen Gesichtspunkte in Bezug auf das Verhalten des Betroffenen während des Vollzugs umfassen.

74 Während nämlich die Art der Straftat und die Umstände ihrer Begehung ermessen lassen, in welchem Maß sich der Betroffene gegebenenfalls der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats entfremdet hat, kann sein Verhalten während der Haft wiederum dazu beitragen, dass eine solche Entfremdung verstärkt wird, oder

aber im Gegenteil dazu, dass im Hinblick auf die baldige Wiedereingliederung des Betroffenen in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats zuvor zu diesem geknüpfte Integrationsbande aufrechterhalten oder wiederhergestellt werden.

75 In letzterer Hinsicht ist auch zu berücksichtigen, dass, wie vom Gerichtshof bereits festgestellt, die Resozialisierung des Unionsbürgers in dem Staat, in den er vollständig integriert ist, nicht nur im Interesse dieses Staates, sondern auch im Interesse der Europäischen Union insgesamt liegt (Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 50).

76 Zu den Fragen, die das vorliegende Gericht im Zusammenhang damit aufwirft, dass die Berücksichtigung des Haftzeitraums, um festzustellen, ob die Kontinuität des zehnjährigen Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat vor der Ausweisung dadurch unterbrochen worden sei, je nach dem Zeitpunkt des Ergehens der Ausweisungsverfügung zu beliebigen oder der Gleichheit abträglichen Ergebnissen führen könne, sind folgende Klarstellungen geboten.

77 In manchen Mitgliedstaaten kann zwar eine Ausweisung als Strafe oder als Nebenstrafe zu einer Freiheitsstrafe verfügt werden. Diese Möglichkeit ist in Art. 33 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 ausdrücklich vorgesehen. In einem solchen Fall kann die künftige Freiheitsstrafe logischerweise nicht berücksichtigt werden, wenn es um die Beurteilung geht, ob sich der Bürger in den letzten zehn Jahren vor dem Ergehen der Ausweisungsverfügung ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat.

78 Das kann somit z. B. zu dem Ergebnis führen, dass ein Unionsbürger, der zu dem Zeitpunkt, zu dem gegen ihn eine freiheitsentziehende Maßnahme zusammen mit einer Ausweisungsverfügung als Nebenstrafe oder Strafe ergeht, bereits einen ununterbrochenen zehnjährigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat vorweisen kann, in den Genuss des verstärkten Ausweisungsschutzes kommt, der in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorgesehen ist.

79 Umgekehrt stellt sich in Bezug auf einen Bürger, dessen Ausweisung wie im Ausgangsverfahren nach seiner Inhaftierung verfügt wird, die Frage, ob die Haft bewirkt, dass die Kontinuität seines Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat unterbrochen wird und er um den Genuss des verstärkten Schutzes gebracht wird.

80 Insoweit ist jedoch zu betonen, dass bei einem Unionsbürger, der bei Haftantritt bereits einen zehnjährigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat vorweisen kann, der Umstand, dass die Ausweisung während oder am Ende des Haftzeitraums verfügt wird, und die Tatsache, dass der Haftzeitraum so in den Zeitraum der letzten zehn Jahre vor Ergehen der Ausweisungsverfügung fällt, nicht ohne Weiteres eine Diskontinuität dieses Zehnjahreszeitraums zur Folge haben, aufgrund deren dem Betroffenen der verstärkte Schutz des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 verloren ginge.

81 Wie sich nämlich aus den Rn. 66 bis 75 des vorliegenden Urteils ergibt, ändert sich, wenn die Entscheidung über die Ausweisung während oder am Ende des Haftzeitraums ergeht, nichts daran, dass nach Maßgabe der in diesen Randnummern gemachten Ausführungen eine umfassende Beurteilung der Situation des betroffenen Bürgers vorzunehmen ist, um festzustellen, ob er in den Genuss dieses verstärkten Schutzes kommen kann.

82 In den vorstehend in den Rn. 77 bis 81 angesprochenen Fallgestaltungen hängt also die Gewährung oder Nichtgewährung des in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorgesehenen verstärkten Schutzes weiterhin von der Dauer des Aufenthalts und vom Grad der Integration des betroffenen Bürgers im Aufnahmemitgliedstaat ab.

83 Nach alledem ist auf die ersten drei Fragen in der Rechtssache C-316/16 zu antworten, dass Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass im Fall eines Unionsbürgers, der eine Freiheitsstrafe verbüßt und gegen den eine Ausweisungsverfügung ergeht, die Voraussetzung dieser Bestimmung, den „Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat“ gehabt zu haben, erfüllt sein kann, sofern eine umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte zu dem Schluss führt, dass die Integrationsbande, die ihn mit dem Aufnahmemitgliedstaat verbinden, trotz der Haft nicht abgerissen sind. Zu diesen Gesichtspunkten gehören insbesondere die Stärke der vor der Inhaftierung des Betroffenen zum Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsbande, die Art der die verhängte Haft begründenden Straftat und die Umstände ihrer Begehung sowie das Verhalten des Betroffenen während des Vollzugs.

Zur vierten Frage in der Rechtssache C-316/16

84 Mit seiner vierten Frage möchte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Wesentlichen wissen, zu welchem Zeitpunkt zu beurteilen ist, ob die Voraussetzung des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38, den „Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat“ gehabt zu haben, erfüllt ist.

85 Nach dieser Bestimmung „darf eine Ausweisung nicht verfügt werden“ gegen einen Unionsbürger, der seinen Aufenthalt „in den letzten zehn Jahren“ im Aufnahmemitgliedstaat gehabt hat, es sei denn, es liegen zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit vor.

86 Aus diesem Wortlaut ergibt sich, dass unter „den letzten zehn Jahren“ die zehn Jahre vor der Ausweisungsverfügung zu verstehen sind, so dass die Voraussetzung des ununterbrochenen zehnjährigen Aufenthalts zum Zeitpunkt des Ergehens der Ausweisungsverfügung zu prüfen ist.

87 Wie oben in Rn. 65 in Erinnerung gerufen, hat der Gerichtshof im Übrigen bereits klargestellt, dass der Aufenthaltszeitraum von zehn Jahren, von dem die Gewährung des verstärkten Schutzes gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 abhängt, von dem Zeitpunkt an zurückzurechnen ist, zu dem die Verfügung der Ausweisung der betreffenden Person ergeht.

88 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Frage, ob eine Person die Voraussetzung erfüllt, ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisungsverfügung im Aufnahmemitgliedstaat gehabt zu haben, und damit in den Genuss des verstärkten Schutzes gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 kommen kann, zu dem Zeitpunkt zu beurteilen ist, zu dem die Ausweisungsverfügung anfangs ergeht.

89 Es ist jedoch klarzustellen, dass diese Auslegung nicht der – anderen – Frage vorgreift, zu welchem Zeitpunkt zu beurteilen ist, ob tatsächlich „Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ im Sinne des Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38, „schwerwiegende Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ im Sinne des Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie oder „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“ im Sinne des Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie gegeben sind, die eine Ausweisung rechtfertigen können.

90 Insoweit obliegt es zwar der Behörde, die die Ausweisungsverfügung anfangs erlässt, diese Beurteilung mit Erlass der Verfügung vorzunehmen, und zwar unter Beachtung der materiell-rechtlichen Vorgaben der Art. 27 und 28 der Richtlinie 2004/38.

91 Dies schließt jedoch nicht aus, dass es sich, wenn sich der konkrete Vollzug dieser Verfügung für eine gewisse Zeit verzögert, als notwendig erweisen kann, erneut und nach dem aktuellen Stand zu beurteilen, ob weiterhin, je nachdem, worum es geht, „Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“, „schwerwiegende Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ oder „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“ gegeben sind.

92 Es ist nämlich insbesondere darauf hinzuweisen, dass Art. 27 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2004/38 für jede Ausweisungsverfügung allgemein die Voraussetzung aufstellt, dass das persönliche Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche und gegenwärtige Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft oder des Aufnahmemitgliedstaats berührt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, Rn. 30, und vom 13. Juli 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, Rn. 23).

93 Ferner müssen die Mitgliedstaaten, wenn eine Ausweisungsverfügung als Strafe oder als Nebenstrafe zu einer Freiheitsstrafe ergeht, aber mehr als zwei Jahre nach ihrem Erlass vollzogen wird, nach Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ausdrücklich überprüfen, ob von dem Betroffenen eine gegenwärtige und tatsächliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ausgeht, und beurteilen, ob seit dem Erlass der Ausweisungsverfügung eine materielle Änderung der Umstände eingetreten ist (Urteil vom 22. Mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, Rn. 31).

94 Im Übrigen ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs allgemeiner, dass die Gerichte eines Mitgliedstaats bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Ausweisungsverfügung gegen einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats nach der letzten Behördenentscheidung eingetretene Tatsachen zu berücksichtigen haben, die den Wegfall oder eine nicht unerhebliche Verminderung der gegenwärtigen Gefährdung bedeuten können, die das Verhalten des Betroffenen für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellen soll. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn ein längerer Zeitraum zwischen dem Erlass der Ausweisungsverfügung und der Beurteilung dieser Verfügung durch das zuständige Gericht liegt (vgl. entsprechend Urteile vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri, C-482/01 und C-493/01, EU:C:2004:262, Rn. 82, und vom 8. Dezember 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, Rn. 84).

95 Nach alledem ist auf die vierte Frage in der Rechtssache C-316/16 zu antworten, dass Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass die Frage, ob eine Person die Voraussetzung dieser Bestimmung, den „Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat“ gehabt zu haben, erfüllt, zu dem Zeitpunkt zu beurteilen ist, zu dem die ursprüngliche Ausweisungsverfügung ergeht.

Kosten

96 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei den vorliegenden Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

1. 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, 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 ist dahin auszulegen, dass der darin vorgesehene Schutz vor Ausweisung an die Voraussetzung geknüpft ist, dass der Betroffene über ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 und Art. 28 Abs. 2 dieser Richtlinie verfügt.

2. Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 ist dahin auszulegen, dass im Fall eines Unionsbürgers, der eine Freiheitsstrafe verbüßt und gegen den eine Ausweisungsverfügung ergeht, die Voraussetzung dieser Bestimmung, den „Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat“ gehabt zu haben, erfüllt sein kann, sofern eine umfassende Beurteilung der Situation des Betroffenen unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte zu dem Schluss führt, dass die Integrationsbande, die ihn mit dem Aufnahmemitgliedstaat verbinden, trotz der Haft nicht abgerissen sind. Zu diesen Gesichtspunkten gehören insbesondere die Stärke der vor der Inhaftierung des Betroffenen zum Aufnahmemitgliedstaat geknüpften Integrationsbande, die Art der die verhängte Haft begründenden Straftat und die Umstände ihrer Begehung sowie das Verhalten des Betroffenen während des Vollzugs.

3. Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 ist dahin auszulegen, dass die Frage, ob eine Person die Voraussetzung dieser Bestimmung, den „Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat“ gehabt zu haben, erfüllt, zu dem Zeitpunkt zu beurteilen ist, zu dem die ursprüngliche Ausweisungsverfügung ergeht.