

**Rechtssache C-637/21**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

18. Oktober 2021

**Vorlegendes Gericht:**

Raad van State (Niederlande)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

13. Oktober 2021

**Berufungsklägerin:**

K. R.

**Berufungsbeklagter:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Das Ausgangsverfahren bezieht sich auf eine Entscheidung, mit der der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssecretaris) festgestellt hat, dass die Ausländerin K. R. (im Folgenden: Berufungsklägerin) ihr Daueraufenthaltsrecht als Unionsbürgerin in den Niederlanden verloren habe.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Im Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV geht es darum, ob ein Unionsbürger, der ein Daueraufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat erworben hat, den Verlust dieses Recht gemäß Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38 (im Folgenden auch: Aufenthaltsrichtlinie) nach einer Abwesenheit von zwei Jahren allein dadurch verhindern kann, dass er sich in diesen zwei Jahren zu – auch kurzen – Besuchen in diesen Mitgliedstaat begibt. Falls nein, stellt sich die Frage, welchen Anforderungen ein Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat genügen muss, um diesen zweijährigen Abwesenheitszeitraum zu unterbrechen.

## **Vorlagefragen**

1. Ist Art. 16 Abs. 4 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 dahin auszulegen, dass jede Anwesenheit eines zum Daueraufenthalt berechtigten Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat, mag sie auch noch so kurz sein, ausreicht, um einen Zeitraum der Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat von mehr als zwei aufeinander folgenden Jahren zu unterbrechen?

2. Bei Verneinung der ersten Frage: Welche Aspekte müssen berücksichtigt werden, um zu bestimmen, ob eine Anwesenheit eines solchen Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat einen Zeitraum der Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat von mehr als zwei aufeinander folgenden Jahren unterbricht? Kann dabei dem Umstand Bedeutung beigemessen werden, dass der betreffende Unionsbürger seinen Lebensmittelpunkt in einen anderen Mitgliedstaat verlegt hat?

## **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Erwägungsgründe 17 und 18 sowie Art. 16 der Richtlinie 2004/38

## **Angeführte nationale Rechtsvorschriften**

Art. 8.7, 8.17 und 8.18 des Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Verordnung vom 23. November 2000 zur Durchführung des Ausländergesetzes 2000) (Ausländerverordnung 2000)

## **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens**

- 1 Die Berufungsklägerin wurde 1991 geboren und ist britische Staatsangehörige. Zwischen 1993 und 2009 lebte sie zusammen mit ihren Eltern, die ebenfalls britische Staatsangehörige sind, in den Niederlanden. Anschließend studierte sie im Vereinigten Königreich, und nach Erlangung eines PhD-Abschlusses im Jahr 2018 trat sie dort eine Arbeitsstelle an. 2010 erhielt sie einen Aufenthaltstitel, aus dem sich ergibt, dass sie als Unionsbürgerin ein Daueraufenthaltsrecht in den Niederlanden hat. Dieser Aufenthaltstitel wurde 2016 erneuert. In der Zwischenzeit wurde sie 2014 aus dem niederländischen Melderegister ausgetragen. Jedes Jahr besuchte sie die Niederlande, um ihre nach wie vor in den Niederlanden wohnenden Eltern und Freunde zu besuchen. Diese Besuche hatten eine Dauer von ein paar Tagen bis einigen Wochen.

- 2 Mit Entscheidung vom 30. Dezember 2018 stellte der Staatssecretaris fest, dass die Berufungsklägerin aufgrund ihres langfristigen Wegzugs ins Vereinigte Königreich nicht mehr über ein Daueraufenthaltsrecht als Unionsbürgerin in den Niederlanden verfüge. Die von der Berufungsklägerin dagegen eingelegte Beschwerde wies der Staatssecretaris als unbegründet zurück, woraufhin die Berufungsklägerin Klage bei der Rechtbank (Bezirksgericht, Niederlande) erhob. Nachdem diese Klage abgewiesen worden war, legte sie Berufung beim vorlegenden Gericht, der Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Abteilung für Verwaltungsstreitsachen des Staatsrats, Niederlande), ein.
- 3 Angesichts des diesem Verfahren zugrunde liegenden Sachverhalts betreffend eine ehemalige Unionsbürgerin aus dem Vereinigten Königreich versteht das vorlegende Gericht, sofern einschlägig, unter „Mitgliedstaat“ und „Unionsbürger“ auch das Vereinigte Königreich und seine Staatsangehörigen, wobei es am Ende dieses Vorabentscheidungsersuchens auf die Bedeutung des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für diese Rechtssache eingeht.

#### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 4 Nach Ansicht des Staatssecretaris hat die Berufungsklägerin ihr Daueraufenthaltsrecht verloren, weil eine Abwesenheit von den Niederlanden, die zwei Jahre überschreite, im Sinne der niederländischen Rechtsvorschriften, durch die Art. 16 Abs. 4 der Aufenthaltsrichtlinie umgesetzt worden sei, vorliege. Der Begriff der Abwesenheit deute auf die Verlegung des Lebensmittelpunkts an einen anderen Ort hin. Das sei bei der Berufungsklägerin der Fall, weil sie im Vereinigten Königreich ein Studium aufgenommen und eine Arbeitsstelle angetreten habe. Die regelmäßigen Besuche in den Niederlanden änderten daran nichts. Die Rechtbank hat vor dem Hintergrund dieses Standpunkts unter Verweis auf die Urteile vom 7. Oktober 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, Rn. 55 und 56, und vom 21. Juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, Rn. 63 und 64, ausgeführt, dass der Begriff der Abwesenheit in qualitativer und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht ausgelegt werden müsse. Ausschlaggebend sei, ob der Aufenthalt zum Integrationsgedanken beitrage, der Art. 16 der Aufenthaltsrichtlinie zugrunde liege. Das sei bei der Berufungsklägerin aufgrund ihrer Abwesenheit [infolge ihres Aufenthalts] im Vereinigten Königreich nicht mehr der Fall gewesen.
- 5 Die Berufungsklägerin ist der Ansicht, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 4 der Aufenthaltsrichtlinie ergebe, dass ein Verlust des Daueraufenthaltsrechts nur bei einer ununterbrochenen zweijährigen physischen Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat eintreten könne. Diese Bestimmung schränke das Daueraufenthaltsrecht ein und müsse deshalb eng ausgelegt werden. Außerdem seien die Urteile Lassal und Dias nicht relevant. Diese Urteile bezögen sich auf Situationen, in denen ein Ausländer das Daueraufenthaltsrecht habe erwerben wollen. Schließlich betont die Berufungsklägerin, dass es für sie wichtig sei, ihr Daueraufenthaltsrecht nicht zu verlieren. Zwar könne sie auch ohne dieses

Aufenthaltsrecht ihre Eltern und ihre Freunde für kürzere Zeiten in den Niederlanden besuchen. Sie möchte sich jedoch die Möglichkeit offenhalten, in Zukunft in den Niederlanden oder anderswo in der Europäischen Union zu arbeiten. In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, dass sie in den Niederlanden aufgewachsen sei und fließend Niederländisch spreche.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 6 Das vorlegende Gericht stellt zunächst fest, dass der Wortlaut von Art. 16 Abs. 4 keinen Aufschluss über die darin verwendete Wendung „Abwesenheit ...“, die zwei aufeinander folgende Jahre überschreitet“ gibt. Die normale Bedeutung des Adjektivs „aufeinander folgende“ verweist auf das Erfordernis einer ununterbrochenen Abwesenheit. An keiner Stelle wird erläutert, ob bereits ein kurzer Aufenthalt des Ausländers im Aufnahmemitgliedstaat diesen Zeitraum der Abwesenheit beendet, und folglich bleibt auch unklar, welche Kriterien seine Anwesenheit im Aufnahmemitgliedstaat gegebenenfalls erfüllen muss.
- 7 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, sowie die Entstehungsgeschichte dieser Regelung zu berücksichtigen (Urteil vom 11. April 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, Rn. 37). In diesem Zusammenhang weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass das Daueraufenthaltsrecht nach den Erwägungsgründen 17 und 18 der Aufenthaltsrichtlinie zum Ziel hat, das Gefühl der Unionsbürgerschaft zu verstärken und zum sozialen Zusammenhalt beizutragen.
- 8 Die Bestimmungen der Aufenthaltsrichtlinie beziehen sich auf die Freizügigkeit, die zu den Grundlagen der Union gehört. Deshalb sind diese Bestimmungen nach Ansicht des vorlegenden Gerichts weit, die Ausnahmen dagegen eng auszulegen (Urteil vom 22. Juni 2021, FS, C-719/19, EU:C:2021:506, Rn. 88). Auf der Grundlage einer solchen engen Auslegung von Art. 16 Abs. 4 der Aufenthaltsrichtlinie ließe sich vertreten, dass nur eine ununterbrochene zweijährige oder längere physische Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats zum Verlust eines Daueraufenthaltsrechts führen kann.
- 9 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht nach Ansicht des vorlegenden Gerichts jedoch nicht eindeutig hervor, ob der Begriff der Abwesenheit lediglich auf die physische Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats Bezug nimmt. Nach dem Urteil Dias stellt der Art. 16 Abs. 1 der Aufenthaltsrichtlinie zugrunde liegende „Integrationsgedanke ... nicht nur auf territoriale und zeitliche Umstände, sondern auch auf qualitative Elemente im Zusammenhang mit dem Grad der Integration im Aufnahmemitgliedstaat“ ab (Rn. 64). Der Gerichtshof hat in diesem Urteil Art. 16 Abs. 4 der Aufenthaltsrichtlinie auch im Zusammenhang mit der Frage angewandt, ob Anwesenheiten im Aufnahmemitgliedstaat, ohne dass die Voraussetzungen für die

Geltendmachung irgendeines Aufenthaltsrechts erfüllt sind, den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts berühren können. Diesem Urteil entnimmt das vorlegende Gericht, dass eine solche Anwesenheit nicht ohne Weiteres bedeutet, dass dem Integrationsgedanken genügt wird. Trotz der Unterschiede zu der vorliegenden Rechtssache ist die im Urteil Dias dem Integrationsgedanken beigemessene Bedeutung nach Auffassung des vorlegenden Gerichts auch für die Auslegung des Begriffs „Abwesenheit“ im Sinne von Art. 16 Abs. 4 der Aufenthaltsrichtlinie relevant.

- 10 Aus dem Urteil vom 16. Januar 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, ergibt sich nach Ansicht des vorlegenden Gerichts auch, dass die physische Anwesenheit im Aufnahmemitgliedstaat nicht notwendigerweise bedeutet, dass dem Integrationsgedanken entsprochen wird, der dem Begriff des Daueraufenthaltsrechts zugrunde liegt. In diesem Urteil ging es darum, ob in einem Gefängnis verbrachte Zeiten bei der Feststellung einzubeziehen sind, ob ein ununterbrochener Aufenthalt vorliegt, der für ein Daueraufenthaltsrecht erforderlich ist. Es ging daher nicht um den Verlust dieses Rechts nach Art. 16 Abs. 4, und der Kontext dieser Rechtssache war selbstverständlich ein ganz anderer als der Kontext der vorliegenden Rechtssache. Dennoch stellt sich bei kurzzeitigen Familienbesuchen die gleiche Frage, nämlich ob ein solcher Aufenthalt ausreicht, um die Integrationsverbindung zum Aufnahmemitgliedstaat in einem ausreichenden Grad aufrechtzuerhalten.
- 11 Den Erwägungsgründen 17 und 18 der Aufenthaltsrichtlinie lässt sich nach Ansicht des vorlegenden Gerichts auch entnehmen, dass das Daueraufenthaltsrecht Unionsbürgern zugutekommen soll, die beschlossen haben, sich dauerhaft im Aufnahmemitgliedstaat niederzulassen, und dort wohnen. Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Urteil Lassal unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte der Aufenthaltsrichtlinie ausgeführt, dass der Verlust des Rechts auf Daueraufenthalt wegen ununterbrochener Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat für eine längere Dauer als zwei Jahre dadurch „gerechtfertigt ist, dass nach einer solchen Abwesenheit die Verbindung zum Aufnahmemitgliedstaat gelockert ist“ (Rn. 55). Dies deutet darauf hin, dass Art. 16 Abs. 4 im vorliegenden Rechtsstreit angewandt werden kann. Ansonsten könnte ein Unionsbürger ein einmal erworbenes Daueraufenthaltsrecht beibehalten, ohne im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen, indem er diesen mindestens einmal in zwei Jahren besucht. Das scheint sich nicht mit dem Integrationsgedanken der Aufenthaltsrichtlinie vereinbaren zu lassen.
- 12 Das vorlegende Gericht weist ferner auf die Übereinstimmungen zwischen der vorliegenden Rechtssache und der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache C-432/20, Landeshauptmann von Wien, hin. Obwohl sich letztere Rechtssache auf den Verlust der Rechtsstellung eines langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen bezieht, geht es dabei auch um die Frage, ob jeder Aufenthalt, mag dieser auch noch so kurz sein, im Aufnahmemitgliedstaat diesen Verlust verhindern kann, und, falls nein, welchen Anforderungen ein Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Union genügen muss, um diese Folge zu bewirken. Weil die

Berufungsklägerin keine Drittstaatsangehörige, sondern Unionsbürgerin ist, die auf der Grundlage ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat ein Daueraufenthaltsrecht erworben hat, ist die Antwort auf die Vorlagefrage in der Rechtssache C-432/20 nach Auffassung des vorlegenden Gerichts zwar relevant, für die Auslegung von Art. 16 Abs. 4 der Aufenthaltsrichtlinie jedoch nicht ausreichend.

- 13 Schließlich hebt das vorlegende Gericht hervor, dass die Antwort auf die Fragen in der vorliegenden Rechtssache trotz des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU weiterhin von Bedeutung ist. Hatte die Berufungsklägerin am Ende des Übergangszeitraums nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs noch ein Daueraufenthaltsrecht, hat sie dieses nach den Bestimmungen des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs nämlich behalten.