

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

6. Oktober 2022(*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 2008/115/EG – Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger – Art. 15 Abs. 1 – Inhaftnahme – Haftgründe – Allgemeines Kriterium der Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung – Gefahr der Begehung einer Straftat – Folgen der Aufklärung und Ahndung einer Straftat – Beeinträchtigung des Abschiebungsverfahrens – Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Beschränkung des Grundrechts auf Freiheit – Erfordernis einer Rechtsgrundlage – Erfordernisse der Klarheit, der Vorhersehbarkeit und der Zugänglichkeit – Schutz vor Willkür“

In der Rechtssache C-241/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Riigikohus (Oberstes Gericht, Estland) mit Entscheidung vom 30. März 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 14. April 2021, in dem Verfahren

I. L.

gegen

Politsei- ja Piirivalveamet

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin A. Prechal (Berichterstatterin), der Richter J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl und der Richterin M. L. Arastey Sahún,

Generalanwalt: J. Richard de la Tour,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

auf die mündliche Verhandlung vom 17. März 2022,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der estnischen Regierung, vertreten durch N. Grünberg und M. Kriisa als Bevollmächtigte,

- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Ballesteros Panizo und M. J. Ruiz Sánchez als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Cattabriga, L. Grønfeldt und E. Randvere als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. Juni 2022,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008, L 348, S. 98).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen I. L., einem in Estland wohnhaften moldauischen Staatsangehörigen, gegen den eine Anordnung ergangen ist, das estnische Hoheitsgebiet zu verlassen, und der Politsei- ja Piirivalveamet (Polizei- und Grenzschutzbehörde, Estland, im Folgenden: PPA) wegen einer Entscheidung der PPA, die Inhaftnahme von I. L. mit der Begründung anzuordnen, es bestehe die reale Gefahr, dass er eine Straftat begehe, deren Aufklärung und Ahndung das Abschiebungsverfahren erheblich beeinträchtigen könnte.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 In den Erwägungsgründen 16 und 17 der Richtlinie 2008/115 heißt es:
 - „(16) Das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung sollte nur begrenzt zum Einsatz kommen und sollte im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Eine Inhaftnahme ist nur gerechtfertigt, um die Rückkehr vorzubereiten oder die Abschiebung durchzuführen und wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.
 - (17) In Haft genommene Drittstaatsangehörige sollten eine menschenwürdige Behandlung unter Beachtung ihrer Grundrechte und im Einklang mit dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht erfahren. Unbeschadet des ursprünglichen Aufgriffs durch

Strafverfolgungsbehörden, für den einzelstaatliche Rechtsvorschriften gelten, sollte die Inhaftierung grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen.“

4 Art. 3 Nr. 7 dieser Richtlinie definiert „Fluchtgefahr“ als „das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen könnten“.

5 Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie sieht vor:

„Sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können, dürfen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft nehmen, um deren Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn

- a) Fluchtgefahr besteht oder
- b) die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern.

Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen [zu] erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.“

Estnisches Recht

6 § 6⁸ („Fluchtgefahr des Ausländers“) des Väljasõidukohustuse ja sissesõidukelu seadus (Gesetz über die Ausreisepflicht und das Einreiseverbot) vom 21. Oktober 1998 (RT I 1998, 98, 1575) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: VSS) lautet:

„Der Erlass einer Rückkehrentscheidung oder die Inhaftnahme eines Ausländers erfolgen auf der Grundlage einer Beurteilung seiner Fluchtgefahr. Bei einem Ausländer besteht Fluchtgefahr, wenn

- 1) er nicht nach Ablauf der in der Rückkehrentscheidung festgesetzten Frist für die freiwillige Ausreise aus Estland oder einem anderen Mitgliedstaat des Übereinkommens von Schengen ausgereist ist;
- 2) wenn er bei seinem Antrag auf legalen Aufenthalt in Estland, Antrag auf Verlängerung dieses Aufenthalts, Antrag auf Erteilung der estnischen Staatsangehörigkeit, Antrag auf internationalen Schutz oder Antrag auf Ausstellung von Ausweispapieren unrichtige Informationen mitgeteilt oder gefälschte Dokumente vorgelegt hat;

- 3) an seiner Identität oder seiner Staatsangehörigkeit berechnigte Zweifel bestehen;
 - 4) er wiederholt vorsätzliche Vergehen begangen hat oder eine Straftat begangen hat, für die er zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde;
 - 5) er gegen ihn zur Sicherstellung der Beachtung der Rückkehrentscheidung verhängte Überwachungsmaßnahmen nicht beachtet hat;
 - 6) er der [PPA] oder der Kaitsepolitseiamet (Behörde für innere Sicherheit, Estland) seine Absicht mitgeteilt hat, der Rückkehrentscheidung nicht Folge zu leisten, oder die Verwaltungsbehörde in Anbetracht der Einstellung oder des Verhaltens des Ausländers zu dieser Schlussfolgerung gelangt;
 - 7) er nach Estland eingereist ist, als ein gegen ihn verhängtes Einreiseverbot wirksam war;
 - 8) er wegen illegalen Überschreitens der Außengrenze Estlands in Haft genommen wurde und weder die Genehmigung noch das Recht erhalten hat, sich in Estland aufzuhalten;
 - 9) er ohne Genehmigung den ihm zugewiesenen Aufenthaltsort oder einen anderen Mitgliedstaat des Übereinkommens von Schengen verlassen hat;
 - 10) die gegen den Ausländer erlassene Rückkehrentscheidung auf der Grundlage einer Entscheidung der Justizbehörde vollstreckbar wird.“
- 7 In § 15 („Inhaftnahme des Ausländers und Abschiebungsvorkehrung“) VSS heißt es:
- „(1) Der Ausländer kann gemäß dem nachfolgenden Absatz 2 in Haft genommen werden, wenn die in diesem Gesetz vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen nicht wirksam vorgenommen werden können. Die Inhaftnahme muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und in jedem Einzelfall die maßgeblichen Umstände des Ausländers berücksichtigen.
 - (2) Der Ausländer kann in Haft genommen werden, wenn die Vornahme der in diesem Gesetz vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen keine wirksame Vollstreckung der Rückkehrentscheidung gewährleistet und insbesondere, wenn
 - 1) eine Fluchtgefahr des Ausländers besteht;
 - 2) der Ausländer der Pflicht zu Kooperation nicht nachkommt oder

3) der Ausländer nicht im Besitz der für die Rückreise erforderlichen Dokumente ist oder sich deren Erlangung aus dem Empfangs- oder Transitstaat verzögert.

...“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 8 I. L. ist ein moldauischer Staatsangehöriger, der sich aufgrund einer Befreiung von der Visumpflicht in Estland aufhielt.
- 9 Am 12. Oktober 2020 wurde I. L. festgenommen, da er im Verdacht stand, seiner Lebensgefährtin und einer weiteren Frau körperliche Schmerzen zugefügt und diese an der Gesundheit geschädigt zu haben.
- 10 Mit Urteil vom 13. Oktober 2020 befand das Harju Maakohus (Gericht erster Instanz Harju, Estland) I. L. für schuldig, den Straftatbestand der körperlichen Misshandlung begangen zu haben, und verurteilte ihn zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr, einem Monat und 28 Tagen mit einer Bewährungszeit von zwei Jahren. Das Gericht ordnete indessen die Aufhebung der Haft von I. L. an.
- 11 An demselben Tag entzog die PPA I. L. vorzeitig die Aufenthaltsberechtigung im estnischen Hoheitsgebiet und ordnete im Gebäude des Harju Maakohus (Gericht erster Instanz Harju) seine Inhaftnahme an. Die PPA begründete jene Entscheidung damit, dass eine „Fluchtgefahr“ im Sinne von § 15 Abs. 2 Nr. 1 VSS bestehe. Aus dem Festnahmeprotokoll geht hervor, dass bei der Festnahme die Einstellung des Betroffenen zur begangenen Straftat und sein Verhalten nach der Verurteilung berücksichtigt worden seien. Diese gäben Anlass zu der Annahme, der Betroffene könne sich ungeachtet seiner Zusage, freiwillig auszureisen, und des Gesuchs, seine freiwillige Ausreise anzuordnen, der Abschiebung entziehen.
- 12 Die PPA erließ zudem eine Anordnung gegen I. L., das estnische Hoheitsgebiet zu verlassen, da er sich illegal in Estland aufhalte.
- 13 Mit Beschluss vom 15. Oktober 2020 genehmigte das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) auf Antrag der PPA die Inhaftierung von I. L. in einer Hafteinrichtung bis zum Zeitpunkt seiner Abschiebung, jedoch nicht länger als bis zum 15. Dezember 2020.
- 14 Mit Beschluss vom 2. Dezember 2020 wies das Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn, Estland) die von I. L. gegen den Beschluss des Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) erhobene Anfechtungsklage ab.

- 15 In der Zwischenzeit wurde I. L. am 23. November 2020 nach Moldawien abgeschoben.
- 16 I. L. legte gegen beim Riigikohus (Oberstes Gericht) ein Rechtsmittel ein, um die Aufhebung des Beschlusses des Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn) zu erwirken und die Rechtswidrigkeit seiner Inhaftnahme feststellen zu lassen. In seiner Rechtsmittelschrift führt I. L. aus, dass er befugt wäre, eine Schadensersatzklage gegen die PPA zu erheben, wenn das Riigikohus (Oberstes Gericht, im Folgenden auch: vorlegendes Gericht) die Rechtswidrigkeit seiner Inhaftnahme durch Urteil feststelle.
- 17 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass es im Ausgangsrechtsstreit ausschließlich um die Genehmigung der Inhaftnahme von I. L. gehe.
- 18 Entgegen der Beurteilung der PPA könne die Inhaftnahme von I. L. nicht auf der Grundlage einer „Fluchtgefahr“ im Sinne von § 15 Abs. 2 Nr. 1 VSS angeordnet werden. Hierzu stellt das vorlegende Gericht fest, dass die Umstände des Ausgangsrechtsstreits keines der in § 6⁸ VSS, der den Begriff „Fluchtgefahr“ definiere, aufgezählten Kriterien erfüllten.
- 19 Insbesondere setze das in § 6⁸ Nr. 4 VSS aufgestellte Kriterium, das den Fall einer strafrechtlichen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe betreffe, eine rechtskräftige Entscheidung voraus. Die Verurteilung von I. L. sei aber erst nach der Entscheidung des Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn), mit der seine Inhaftnahme genehmigt worden sei, rechtskräftig geworden.
- 20 Die Inhaftnahme könne auch nicht auf § 15 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VSS gestützt werden, die einen Verstoß gegen die Pflicht zur Kooperation und das Fehlen der für die Rückreise erforderlichen Dokumente zum Gegenstand hätten.
- 21 Somit hänge die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme von I. L. davon ab, ob die in § 15 Abs. 2 VSS enthaltene Aufzählung abschließend sei.
- 22 Nach einer ersten Auslegung seien die drei in § 15 Abs. 2 VSS angeführten Haftgründe abschließend. Da bei I. L. keiner dieser drei Gründe gegeben sei, sei seine Inhaftnahme als rechtswidrig anzusehen.
- 23 Nach einer zweiten Auslegung seien diese Gründe nicht abschließend, sondern veranschaulichten das sich aus § 15 Abs. 2 Satz 1 VSS ergebende allgemeine Kriterium, nämlich die Gefahr, dass die wirksame Durchführung der Abschiebung beeinträchtigt werde.
- 24 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass die Umstände des Ausgangsverfahrens tatsächlich eine solche Gefahr mit sich bringen könnten, da die reale Gefahr bestanden habe, I. L. würde versuchen, den Konflikt zwischen ihm und seiner ehemaligen Lebensgefährtin zu regeln und bei dieser

Gelegenheit eine neue Straftat begehen. Die Aufklärung und die Ahndung einer solchen Straftat durch eine gerichtliche Entscheidung und sich gegebenenfalls anschließende Vollstreckung der verhängten Strafe wären jedoch geeignet gewesen, die Durchführung des Abschiebungsverfahrens auf unbestimmte Zeit aufzuschieben.

- 25 Das vorliegende Gericht fragt sich, ob eine solche Auslegung mit Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 vereinbar ist.
- 26 Insbesondere möchte es wissen, ob Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 dahin ausgelegt werden kann, dass er die Inhaftnahme auf der Grundlage des erwähnten allgemeinen Kriteriums, nämlich der Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung, gestattet oder ob einer der beiden in dieser Bestimmung ausdrücklich genannten Gründe erfüllt sein muss.
- 27 Unter diesen Umständen hat das Riigikohus (Oberstes Gericht) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten einen Drittstaatsangehörigen in Haft nehmen dürfen, bei dem die reale Gefahr besteht, dass er, während er sich in Freiheit befindet, vor der Abschiebung eine Straftat begeht, deren Aufklärung und Ahndung das Abschiebungsverfahren wesentlich erschweren kann?

Zur Vorlagefrage

- 28 Mit seiner Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat erlaubt, die Inhaftnahme eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen allein auf der Grundlage eines allgemeinen Kriteriums der Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung anzuordnen, ohne dass einer der durch die Gesetzgebung zur Umsetzung dieser Bestimmung in nationales Recht spezifisch geregelt und klar definierten Haftgründe vorliegt.
- 29 Nach den Erläuterungen, die es dem Gerichtshof gegeben hat, steht für das vorliegende Gericht fest, dass die Umstände des Ausgangsrechtsstreits keinem der spezifischen Haftgründe nach § 15 Abs. 2 VSS genügen, mit dem Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in estnisches Recht umgesetzt werden soll, wobei diese Haftgründe sich auf das Vorliegen von Fluchtgefahr, eine Verletzung der Pflicht zur Kooperation beziehungsweise das Fehlen der für die Rückreise erforderlichen Dokumente stützen. Das vorliegende Gericht ist vielmehr der Ansicht, dass das in der Vorlagefrage genannte allgemeine Kriterium, nämlich die Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung, erfüllt sei, da die reale Gefahr bestanden habe,

der Betroffene begehe eine Straftat, deren Aufklärung und Ahndung die Abschiebung auf unbestimmte Zeit aufschieben könnte.

- 30 Nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 ist die Inhaftnahme des Betroffenen nur zulässig, um „[dessen] Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen“.
- 31 Die Mitgliedstaaten dürfen den Betroffenen folglich nur dann durch Inhaftnahme die Freiheit entziehen, wenn die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung mittels Abschiebung durch das Verhalten des Betroffenen gefährdet zu werden droht, was für den konkreten Einzelfall zu beurteilen ist (Urteil vom 10. März 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Daraus ergibt sich, dass die zur Abschiebung angeordnete Inhaftnahme eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nur zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens dient und keinerlei auf Bestrafung gerichtete Zielsetzung verfolgt (Urteil vom 10. März 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, Rn. 38).
- 33 Eine Haftmaßnahme, die von einem Mitgliedstaat auf der Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 angeordnet wird, muss demnach das allgemeine Kriterium erfüllen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung besteht.
- 34 Dies bedeutet jedoch nicht, dass Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 dahin zu verstehen wäre, dass das allgemeine Kriterium für sich genommen einen Haftgrund darstellt und einem Mitgliedstaat erlaubt, allein auf dieser Grundlage eine Haftmaßnahme anzuordnen.
- 35 Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 sieht nämlich ausdrücklich zwei Haftgründe vor, die zum einen das Bestehen einer Fluchtgefahr im Sinne von Art. 3 Nr. 7 dieser Richtlinie und zum anderen den Umstand betreffen, dass der Betroffene die Vorbereitung der Rückkehr oder des Abschiebungsverfahrens umgeht oder behindert.
- 36 Zwar ergibt sich, wie der Generalanwalt in den Nrn. 30 bis 34 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, aus Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/115 und vor allem aus dem Ausdruck „insbesondere“, dass diese beiden Gründe nicht abschließend sind. Die Mitgliedstaaten können daher zusätzlich zu den beiden in dieser Bestimmung ausdrücklich vorgesehenen Gründen weitere spezifische Haftgründe vorsehen.
- 37 Allerdings wird die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, zusätzliche Haftgründe festzulegen, durch die Anforderungen begrenzt, die sich aus der

Richtlinie 2008/115 selbst ergeben, und durch die Erfordernisse, die aus dem Schutz der Grundrechte und insbesondere des in Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankerten Grundrechts auf Freiheit resultieren.

- 38 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass, wie in den Rn. 30 bis 33 des vorliegenden Urteils ausgeführt, eine Haftmaßnahme nur dann angeordnet werden darf, wenn die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung in Form einer Abschiebung durch das Verhalten des Betroffenen beeinträchtigt werden könnte, wobei diese allein darauf gerichtet sein darf, die Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens zu gewährleisten.
- 39 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass ein allgemeines Kriterium wie das in der Vorlagefrage beschriebene, nämlich die Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung, dieses Erfordernis erfüllt.
- 40 Zweitens sollte das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung nur begrenzt zum Einsatz kommen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen, wie auch der 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/115 bestätigt.
- 41 Es ist darauf hinzuweisen, dass mit der Richtlinie 2008/115 eine wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik unter vollständiger Wahrung der Grundrechte und der Würde der betroffenen Personen eingeführt werden soll (Urteil vom 10. März 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Jede Inhaftnahme, die unter diese Richtlinie fällt, ist somit in den Bestimmungen ihres Kapitels IV streng geregelt, damit zum einen die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele und zum anderen die Wahrung der Grundrechte von Drittstaatsangehörigen gewährleistet sind (Urteil vom 10. März 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Folglich kann die Aufnahme eines zusätzlichen Haftgrundes durch einen Mitgliedstaat keinesfalls eine Situation betreffen, in der die Anwendung weniger intensiver, insbesondere die Grundrechte der betroffenen Personen wahrender Zwangsmaßnahmen genügt, um die Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens zu gewährleisten.
- 44 Was insbesondere die Erfordernisse anbelangt, die sich aus dem Schutz des in Art. 6 der Charta verankerten Grundrechts auf Freiheit ergeben, ist auf die Erkenntnisse aus dem Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213), hinzuweisen.

- 45 In diesem Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass Art. 28 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. 2013, L 180, S. 31) eine Einschränkung der Ausübung des Grundrechts auf Freiheit vorsieht, indem er zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren die Inhaftnahme eines Antragstellers gestattet, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr des Antragstellers besteht (Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 36).
- 46 Ebenso sieht Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 eine Einschränkung des in Art. 6 der Charta verankerten Grundrechts auf Freiheit vor, indem er zwecks Vorbereitung der Rückkehr und/oder zur Durchführung der Abschiebung die Inhaftnahme eines Drittstaatsangehörigen gestattet, gegen den ein Rückkehrverfahren anhängig ist.
- 47 Hierzu ergibt sich aus Art. 52 Abs. 1 der Charta, dass jede Einschränkung der Ausübung dieses Rechts gesetzlich vorgesehen sein, dessen Wesensgehalt achten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren muss. Art. 52 Abs. 3 der Charta legt fest, dass die Rechte der Charta, soweit sie den durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird, wobei aber klargestellt wird, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewähren kann. Bei der Auslegung von Art. 6 der Charta ist somit Art. 5 EMRK als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen (Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 37).
- 48 Zu den Anforderungen, die die Rechtsgrundlage für eine Beschränkung des Rechts auf Freiheit erfüllen muss, um den Erfordernissen von Art. 52 Abs. 1 der Charta zu genügen, hat der Gerichtshof im Licht des Urteils des EGMR vom 21. Oktober 2013, Del Río Prada/Spanien (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), festgestellt, dass ein nationales Gesetz, das einen Freiheitsentzug zulässt, hinreichend zugänglich, präzise und in seiner Anwendung vorhersehbar sein muss, um jede Gefahr von Willkür zu vermeiden (Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 38 und vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. September 2020, JZ (Freiheitsstrafe im Fall eines Einreiseverbots), C-806/18, EU:C:2020:724, Rn. 41).
- 49 Hinsichtlich des letztgenannten Gesichtspunkts hat der Gerichtshof zudem hervorgehoben, dass das Ziel der Freiheitsgarantien, wie sie sowohl in Art. 6 der Charta als auch in Art. 5 EMRK verbürgt sind, insbesondere darin besteht,

den Einzelnen vor Willkür zu schützen. Die Vereinbarkeit der Durchführung einer freiheitsentziehenden Maßnahme mit diesem Ziel setzt daher u. a. voraus, dass sie frei von Elementen bösen Glaubens oder der Täuschung seitens der Behörden ist (Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung sowie vom 12. Februar 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, Rn. 59).

- 50 Bei der Inhaftnahme eines Drittstaatsangehörigen, gegen den ein Rückkehrverfahren anhängig ist, die einen schweren Eingriff in das Recht auf Freiheit des Betroffenen darstellt, sind daher strenge Garantien, nämlich Bestehen einer Rechtsgrundlage, Klarheit, Vorhersehbarkeit, Zugänglichkeit und Schutz vor Willkür, einzuhalten (Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 40).
- 51 Im vorliegenden Fall ist in Bezug auf das Erfordernis einer Rechtsgrundlage festzustellen, dass die Einschränkung des Rechts auf Freiheit unter den Umständen des Ausgangsverfahrens auf § 15 VSS beruht, d. h. auf einer nationalen Rechtsvorschrift, mit der Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 umgesetzt werden soll.
- 52 Dies vorausgeschickt, stellt sich die Frage, ob die übrigen genannten Garantien in dem der Vorlagefrage zugrunde liegenden Fall beachtet werden, in dem der Betroffene allein aufgrund eines allgemeinen Kriteriums der Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung in Haft genommen wird, ohne dass einer der in dieser nationalen Rechtsvorschrift vorgesehenen spezifischen Haftgründe erfüllt wäre.
- 53 Nach der in den Rn. 47 bis 49 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ist insoweit hervorzuheben, dass das Ermessen, über das die betreffenden Behörden verfügen, innerhalb bestimmter im Voraus abgesteckter Grenzen ausgeübt werden muss. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Kriterien, die den Grund für die Inhaftnahme definieren, in einem zwingenden und in seiner Anwendung vorhersehbaren Rechtsakt klar festgelegt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 42).
- 54 Ein allgemeines Kriterium, das auf die Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung abstellt, genügt jedoch nicht den Erfordernissen der Klarheit, der Vorhersehbarkeit und des Schutzes vor Willkür, wie die Europäische Kommission zu Recht geltend gemacht hat. Aufgrund seiner fehlenden Präzision, insbesondere hinsichtlich der Festlegung der Gesichtspunkte, die von den zuständigen nationalen Behörden bei der Beurteilung des Vorliegens der zugrunde liegenden Gefahr zu berücksichtigen sind, ermöglicht es ein solches Kriterium den Betroffenen nämlich nicht, mit dem erforderlichen Grad an Gewissheit vorherzusehen, in welchen Fällen sie in

Haft genommen werden könnten. Aus diesen Gründen bietet ein solches Kriterium diesen Personen keinen angemessenen Schutz vor Willkür.

- 55 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat nicht erlaubt, die Inhaftnahme eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen allein auf der Grundlage eines allgemeinen Kriteriums der Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung anzuordnen, ohne dass einer der durch die Gesetzgebung zur Umsetzung dieser Bestimmung in nationales Recht spezifisch geregelt und klar definierten Haftgründe vorliegt.

Kosten

- 56 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

ist dahin auszulegen, dass

er es einem Mitgliedstaat nicht erlaubt, die Inhaftnahme eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen allein auf der Grundlage eines allgemeinen Kriteriums der Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung anzuordnen, ohne dass einer der durch die Gesetzgebung zur Umsetzung dieser Bestimmung in nationales Recht spezifisch geregelt und klar definierten Haftgründe vorliegt.