Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

30. Mai 2013*

„Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts — Richtlinie 2008/115/EG — Gemeinsame Normen und Verfahren im Bereich der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger — Anwendbarkeit auf Asylbewerber — Möglichkeit, einen Drittstaatsangehörigen nach der Einreichung eines Asylantrags in Haft zu behalten“

In der Rechtssache C-534/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Nejvyšší správní soud (Tschechische Republik) mit Entscheidung vom 22. September 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 20. Oktober 2011, in dem Verfahren

Mehmet Arslan

gegen

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič (Berichterstatter), der Richter E. Jarašiūnas und A. Ó Caoimh sowie der Richterin C. Toader und des Richters C. G. Fernlund,

Generalanwalt: M. Wathelet,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. November 2012,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,

— der deutschen Regierung, vertreten durch N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigten,

— der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues und S. Menez als Bevollmächtigte,

— der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

— der schweizerischen Regierung, vertreten durch D. Klingele als Bevollmächtigten,

* Verfahrenssprache: Tschechisch.

— der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Condou-Durande und M. Šimerdová als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 31. Januar 2013

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 2 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. L 348, S. 98) in Verbindung mit dem neunten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Arslan, einem in der Tschechischen Republik festgenommenen und im Hinblick auf seine Abschiebung im Verwaltungsweg inhaftierten türkischen Staatsangehörigen, der aus dieser Haft heraus gemäß den nationalen Asylvorschriften um internationalen Schutz ersucht hatte, und der Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Polizei der Tschechischen Republik, Bezirksdirektion Ustí [Aussig], Abteilung Ausländerpolizei) über die Entscheidung der Letzteren vom 25. März 2011, die ursprüngliche Haft von 60 Tagen um einen zusätzlichen Zeitraum von 120 Tagen zu verlängern.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2008/115

3 Die Erwägungsgründe 2, 4, 8, 9 und 16 der Richtlinie 2008/115 lauten:

„(2) … der Europäische Rat [forderte] zur Festlegung einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik auf, die auf gemeinsamen Normen beruht, die gewährleisten, dass die betreffenden Personen unter vollständiger Achtung der Grundrechte auf menschenwürdige Weise zurückgeführt werden.

…

(4) Eine wirksame Rückkehrpolitik als notwendiger Bestandteil einer gut geregelten Migrationspolitik muss mit klaren, transparenten und fairen Vorschriften unterlegt werden.

…

(8) Anerkanntermaßen haben die Mitgliedstaaten das Recht, die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sicherzustellen, unter der Voraussetzung, dass faire und effiziente Asylsysteme vorhanden sind, die den Grundsatz der Nichtzurückweisung in vollem Umfang achten.

(9) Gemäß der Richtlinie [2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326, S. 13)] sollten Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat Asyl beantragt haben,

so lange nicht als illegal im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhältige Person gelten, bis eine abschlägige Entscheidung über den Antrag oder eine Entscheidung, mit der [ihr] Aufenthaltsrecht als Asylbewerber beendet wird, bestandskräftig geworden ist.

…

(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."

4 Art. 1 („Gegenstand") der Richtlinie 2008/115 sieht vor:

„Diese Richtlinie enthält gemeinsame Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschafts- und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte, anzuwenden sind."

5 Art. 2 („Anwendungsbereich") Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie findet Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige."

6 Art. 3 Nr. 2 dieser Richtlinie definiert den Begriff des „illegalen Aufenthalts" als „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die … Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats".

7 Nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 „erlassen die Mitgliedstaaten gegen alle illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung".

8 In Art. 15 der Richtlinie heißt es:

„(1) 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 erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.

…

(4) Stellt sich heraus, dass aus rechtlichen oder anderweitigen Erwägungen keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht oder dass die Bedingungen gemäß Absatz 1 nicht mehr gegeben sind, so ist die Haft nicht länger gerechtfertigt und die betreffende Person unverzüglich freizulassen.

(5) Die Haft wird so lange aufrechterhalten, wie die in Absatz 1 dargelegten Umstände gegeben sind und wie dies erforderlich ist, um den erfolgreichen Vollzug der Abschiebung zu gewährleisten. Jeder Mitgliedstaat legt eine Höchsthaftdauer fest, die sechs Monate nicht überschreiten darf.

(6) Die Mitgliedstaaten dürfen den in Absatz 5 genannten Zeitraum nicht verlängern; lediglich in den Fällen, in denen die Abschiebungsmaßnahme trotz ihrer angemessenen Bemühungen aufgrund der nachstehend genannten Faktoren wahrscheinlich länger dauern wird, dürfen sie diesen Zeitraum im Einklang mit dem einzelstaatlichen Recht um höchstens zwölf Monate verlängern:

a) mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Drittstaatsangehörigen oder

b) Verzögerungen bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten."

Richtlinie 2005/85

9 Die Richtlinie 2005/85 legt nach ihrem Art. 1 Mindestnormen für Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft fest. Sie regelt im Wesentlichen die Einreichung von Asylanträgen, das Verfahren für die Bearbeitung dieser Anträge sowie die Rechte und Pflichten der Asylbewerber.

10 Nach Art. 2 dieser Richtlinie versteht man im Sinne der Richtlinie insbesondere unter

„…

b) ‚Antrag' oder ‚Asylantrag' den von einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen gestellten Antrag, der als Ersuchen um internationalen Schutz eines Mitgliedstaats im Sinne [des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (*United Nations Treaty Series*, Band 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]), das am 22. April 1954 in Kraft getreten ist,] betrachtet werden kann. Jedes Ersuchen um internationalen Schutz wird als Asylantrag betrachtet, es sei denn, die betreffende Person ersucht ausdrücklich um eine andere Form des Schutzes, die gesondert beantragt werden kann;

c) ‚Antragsteller' oder ‚Asylbewerber' den Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Asylantrag gestellt hat, über den noch keine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist;

d) ‚rechtskräftige[r] Entscheidung' eine Entscheidung darüber, ob einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen … die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist, und gegen die vorbehaltlich des Anhangs III der vorliegenden Richtlinie kein Rechtsbehelf nach Kapitel V der vorliegenden Richtlinie mehr eingelegt werden kann, unabhängig davon, ob ein solcher Rechtsbehelf zur Folge hat, dass Antragsteller sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten dürfen;

e) ‚Asylbehörde' vorbehaltlich des Anhangs I jede gerichtsähnliche Behörde bzw. jede Verwaltungsstelle eines Mitgliedstaats, die für die Prüfung von Asylanträgen zuständig und befugt ist, erstinstanzliche Entscheidungen über diese Anträge zu erlassen;

…

k) ‚Verbleib im Mitgliedstaat' den Verbleib im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen – des Mitgliedstaats, in dem der Asylantrag gestellt wurde oder geprüft wird."

11 Art. 7 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Antragsteller dürfen ausschließlich zum Zwecke des Verfahrens so lange im Mitgliedstaat verbleiben, bis die Asylbehörde nach den in Kapitel III genannten erstinstanzlichen Verfahren über den Asylantrag entschieden hat. Aus dieser Bleibeberechtigung ergibt sich kein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel.

(2) Die Mitgliedstaaten können nur eine Ausnahme machen, wenn gemäß den Artikeln 32 und 34 ein Folgeantrag nicht weiter geprüft wird oder wenn sie eine Person aufgrund von Verpflichtungen aus einem europäischen Haftbefehl … oder aus anderen Gründen entweder an einen anderen Mitgliedstaat oder aber an einen Drittstaat oder an internationale Strafgerichte oder Tribunale überstellen bzw. ausliefern."

12 Art. 18 derselben Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie ein Asylbewerber ist.

(2) Wird ein Asylbewerber in Gewahrsam genommen, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass eine rasche gerichtliche Überprüfung des Gewahrsams möglich ist."

13 Art. 23 Abs. 4 der Richtlinie 2005/85 sieht vor:

„Ferner können die Mitgliedstaaten festlegen, dass ein Prüfungsverfahren … vorrangig oder beschleunigt durchgeführt wird, wenn

…

j) der Antragsteller den Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Durchführung einer bereits getroffenen oder unmittelbar bevorstehenden Entscheidung stellt, die zu seiner Rückführung führen würde …

…"

14 Art. 39 Abs. 1 dieser Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Asylbewerbern das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten. Art. 39 Abs. 3 lautet:

„Die Mitgliedstaaten legen im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen gegebenenfalls Vorschriften fest im Zusammenhang mit

a) der Frage, ob der Rechtsbehelf nach Absatz 1 zur Folge hat, dass Antragsteller sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf im betreffenden Mitgliedstaat aufhalten dürfen,

b) der Möglichkeit eines Rechtsmittels oder von Sicherungsmaßnahmen, wenn der Rechtsbehelf nach Absatz 1 nicht zur Folge hat, dass sich Antragsteller bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf im betreffenden Mitgliedstaat aufhalten dürfen. …

…"

Richtlinie 2003/9

15 Die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31, S. 18) legt u. a. die Bedingungen für den Aufenthalt und die Bewegungsfreiheit der Asylbewerber fest. Art. 7 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Asylbewerber dürfen sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem ihnen von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen. Das zugewiesene Gebiet darf die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen und muss hinreichenden Spielraum dafür bieten, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist.

(2) Die Mitgliedstaaten können – aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine reibungslose Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Asylantrags erforderlich ist – einen Beschluss über den Wohnsitz des Asylbewerbers fassen.

(3) In Fällen, in denen dies zum Beispiel aus rechtlichen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung erforderlich ist, können die Mitgliedstaaten dem Asylbewerber nach einzelstaatlichem Recht einen bestimmten Ort zuweisen.

…“

16 Art. 21 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass gegen abschlägige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen gemäß dieser Richtlinie oder gegen Entscheidungen gemäß Artikel 7, die Asylbewerber individuell betreffen, Rechtsmittel nach den in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahren eingelegt werden können. Zumindest in der letzten Instanz ist die Möglichkeit einer Berufung oder einer Revision vor einem Gericht zu gewähren.“

Tschechisches Recht

17 Die Richtlinie 2008/115 ist hauptsächlich durch eine Änderung des Gesetzes Nr. 326/1999 über den Aufenthalt von Ausländern im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik (im Folgenden: Gesetz Nr. 326/1999) in tschechisches Recht umgesetzt worden.

18 Gemäß § 124 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 326/1999 ist die Polizei „befugt, einen Ausländer, der älter als 15 Jahre ist und dem die Benachrichtigung über die Einleitung eines Verfahrens über die Abschiebung im Verwaltungsweg zugestellt worden ist oder über dessen Abschiebung im Verwaltungsweg bereits bestandskräftig entschieden worden ist oder dem durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union die Einreise in das Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union untersagt worden ist, in Haft zu nehmen, wenn die Anordnung einer besonderen Maßnahme zum Zweck der Ausreise nicht ausreicht“ und mindestens eine der in den Buchst. b und e dieser Vorschrift aufgeführten Voraussetzungen erfüllt ist, nämlich „die Gefahr besteht, dass der Ausländer den Vollzug der Entscheidung über die Abschiebung im Verwaltungsweg vereiteln oder erschweren könnte“ oder „der Ausländer im Informationssystem der Vertragsstaaten geführt wird“.

19 Nach § 125 Abs. 1 dieses Gesetzes darf die Haftdauer grundsätzlich 180 Tage nicht überschreiten.

20 § 127 dieses Gesetzes bestimmt:

„(1) Die Haft muss unverzüglich beendet werden,

a) wenn die Haftgründe entfallen sind,

…

d) wenn dem Ausländer Asyl oder ein subsidiärer Schutz gewährt worden ist oder

e) wenn dem Ausländer zu seinem Schutz eine langfristige Aufenthaltserlaubnis für das Hoheitsgebiet gewährt worden ist.

(2) Ein während der Haft gestellter Antrag auf internationalen Schutz stellt keinen Grund für die Beendigung der Inhaftierung dar."

21 Die Richtlinie 2005/85 ist im Wesentlichen durch eine Änderung des Gesetzes Nr. 325/1999 über Asyl in tschechisches Recht umgesetzt worden. § 85a dieses Gesetzes sieht vor:

„(1) Die Erklärung zum Zweck der Erlangung internationalen Schutzes beendet die Gültigkeit des Langzeitvisums oder der langfristigen Aufenthaltserlaubnis, das bzw. die nach den anwendbaren besonderen Rechtsvorschriften erteilt worden ist.

(2) Die sich aus seiner Einweisung in eine Haftanstalt ergebende Rechtsstellung des Ausländers wird durch eine etwaige Erklärung zum Zweck der Erlangung internationalen Schutzes oder durch einen etwaigen Antrag auf Erteilung internationalen Schutzes nicht berührt (§ 10).

(3) Der Ausländer, der eine Erklärung zum Zweck der Erlangung internationalen Schutzes abgegeben oder einen Antrag auf Erteilung internationalen Schutzes gestellt hat, ist verpflichtet, in der Haftanstalt zu verbleiben, wenn die in den anwendbaren besonderen Rechtsvorschriften aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

22 Am 1. Februar 2011 wurde Herr Arslan von einer Streife der tschechischen Polizei festgenommen und inhaftiert. Am 2. Februar 2011 erging gegen ihn eine Entscheidung über seine Abschiebung.

23 Mit einer Entscheidung vom 8. Februar 2011 wurde die Haftdauer von Herrn Arslan auf 60 Tage festgesetzt und dies insbesondere damit begründet, dass angesichts seines Verhaltens in der Vergangenheit davon auszugehen sei, dass er den Vollzug der Entscheidung über die Abschiebung vereiteln werde. In dieser Entscheidung wurde ausgeführt, dass der Betreffende unter Umgehung der Grenzkontrollen heimlich in den Schengen-Raum eingereist sei und sich ohne Reisedokument und Visum in Österreich und anschließend in der Tschechischen Republik aufgehalten habe. Ferner ging aus dieser Entscheidung hervor, dass Herr Arslan bereits 2009 im Besitz eines falschen Reisepasses im griechischen Hoheitsgebiet von der Polizei aufgegriffen, in der Folge in sein Herkunftsland zurückgeschickt und in das Schengener Informationssystem als Person aufgenommen worden war, der die Einreise in das Hoheitsgebiet der Staaten des Schengen-Raums in der Zeit vom 26. Januar 2010 bis 26. Januar 2013 untersagt war.

24 Am Tag des Erlasses dieser letztgenannten Entscheidung gab Herr Arslan bei den tschechischen Behörden eine Erklärung zum Zweck der Erlangung internationalen Schutzes ab.

25 Die Haft von Herrn Arslan wurde mit Entscheidung vom 25. März 2011 mit der Begründung um 120 Tage verlängert, dass diese Verlängerung erforderlich sei, um mit den Vorbereitungen für den Vollzug der Entscheidung über die Abschiebung des Betroffenen fortfahren zu können, da das Verfahren über Herrn Arslans Ersuchen um internationalen Schutz noch laufe und die Entscheidung über die Abschiebung nicht vollzogen werden könne, solange dieses Ersuchen geprüft werde. Der Entscheidung vom 25. März 2011 zufolge war mit dem Ersuchen um internationalen Schutz der Zweck verfolgt

worden, den Vollzug der Entscheidung über die Abschiebung zu behindern. Im Übrigen habe die Botschaft der Türkischen Republik Herrn Arslan bis zu diesem Tag noch kein Ersatzreisedokument ausgestellt, was den Vollzug der Entscheidung über die Abschiebung ebenfalls verhindere.

26 Herr Arslan erhob gegen diese Entscheidung über die Verlängerung seiner Haft Klage, mit der er insbesondere geltend machte, dass zur Zeit des Erlasses dieser Entscheidung in Anbetracht seines Ersuchens um internationalen Schutz keine hinreichende Aussicht bestanden habe, dass seine Rückführung während der im Gesetz Nr. 326/1999 vorgesehenen maximalen Haftdauer von 180 Tagen werde erfolgen können. Dabei kündigte er an, dass er im Falle der Ablehnung seines Ersuchens um internationalen Schutz sämtliche Rechtsbehelfe ausschöpfen werde. Angesichts der gewöhnlichen Dauer derartiger Gerichtsverfahren war es seiner Ansicht nach unrealistisch, von einem Vollzug der Entscheidung über die Abschiebung vor Ablauf der maximalen Haftdauer auszugehen. Unter diesen Umständen verstoße die Entscheidung vom 25. März 2011 gegen Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2008/115 sowie gegen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

27 Da diese Klage mit Urteil vom 27. April 2011 vom erstinstanzlichen Gericht, das insbesondere der Auffassung war, sie beruhe auf einem Vortrag, der reines Zweckvorbringen und spekulativ sei, abgewiesen wurde, legte Herr Arslan beim vorlegenden Gericht Kassationsbeschwerde ein und stützte sich dabei im Wesentlichen auf die bereits im ersten Rechtszug angeführten Argumente.

28 In der Zwischenzeit war das Ersuchen um internationalen Schutz mit Entscheidung des tschechischen Innenministeriums vom 12. April 2011 zurückgewiesen worden, wogegen Herr Arslan Klage erhob.

29 Am 27. Juli 2011 wurde der Betreffende mit der Begründung aus der Haft entlassen, dass diese Maßnahme die vom nationalen Recht vorgesehene Höchstdauer erreicht habe.

30 Das vorlegende Gericht hegt Zweifel, ob der um internationalen Schutz Ersuchende unter Anwendung der Richtlinie 2008/115 rechtmäßig inhaftiert bleiben könne. Insbesondere fragt es sich, ob diese Richtlinie nicht dahin auszulegen sei, dass die Inhaftierung eines Ausländers zu Rückführungszwecken beendet werden müsse, wenn Letzterer um internationalen Schutz ersuche. Seiner Ansicht nach ergibt insbesondere eine systematische und teleologische Auslegung der betreffenden Vorschriften, dass die Haft im Fall der Stellung eines Asylantrags nur unter der Voraussetzung fortgesetzt werden könne, dass eine neue Entscheidung erlassen werde, die nicht auf die Richtlinie 2008/115 gestützt werde, sondern auf eine Bestimmung, die speziell die Ingewahrsamnahme eines Asylbewerbers ermögliche. Das vorlegende Gericht bringt jedoch auch die Befürchtung zum Ausdruck, dass eine solche Auslegung dem missbräuchlichen Rückgriff auf Asylverfahren Vorschub leiste.

31 Unter diesen Umständen hat der Nejvyšší správní soud (Oberster Verwaltungsgerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit dem neunten Erwägungsgrund dieser Richtlinie so auszulegen, dass diese Richtlinie keine Anwendung auf einen Drittstaatsangehörigen findet, der um internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2005/85 ersucht hat?

2. Wenn die erste Frage bejaht wird: Muss die Inhaftierung des Ausländers für die Zwecke der Rückführung beendet werden, wenn er im Sinne der Richtlinie 2005/85 um internationalen Schutz ersucht und im konkreten Fall keine anderen Gründe für die Fortsetzung der Inhaftierung bestehen?

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

32 Die französische Regierung äußert Zweifel an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, weil aus der Entscheidung nicht hervorgehe, dass Herr Arslan bestritten habe, dass die Richtlinie 2008/115 nach der Stellung seines Asylantrags auf ihn anwendbar sei. Unter diesen Umständen habe das Vorabentscheidungsersuchen hypothetischen Charakter.

33 Insoweit ist vorab darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Verfahrens nach Art. 267 AEUV nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen hat. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn sie die Auslegung des Unionsrechts betreffen (vgl. insbesondere Urteil vom 26. Februar 2013, Melloni, C-399/11, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Die Vermutung der Entscheidungserheblichkeit der von den nationalen Gerichten zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen kann nur ausnahmsweise widerlegt werden, wenn die erbetene Auslegung der in den Fragen genannten Vorschriften des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. insbesondere Urteil Melloni, Randnr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Es steht fest, dass sich im vorliegenden Fall nicht offensichtlich aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte ergibt, dass die erbetene Auslegung des Unionsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder das vom vorlegenden Gericht aufgeworfene Problem hypothetischer Natur ist.

36 Zunächst hat nämlich Herr Arslan die Verlängerung seiner Haft zwar nicht mit der Begründung angefochten, dass die Richtlinie 2008/115 nicht anwendbar sei, sondern insbesondere mit der Begründung, dass diese Verlängerung gegen Art. 15 dieser Richtlinie verstoße, da in Anbetracht der Dauer des Asylantragprüfverfahrens keine hinreichende Aussicht bestehe, dass seine Rückführung während der vom tschechischen Recht zugelassenen maximalen Haftdauer durchgeführt werden könne. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das vorlegende Gericht, um ermitteln zu können, ob diese Verlängerung gegen Art. 15 der Richtlinie 2008/115 verstößt, im Vorhinein feststellen muss, ob diese Richtlinie auf den Fall von Herrn Arslan nach der Stellung seines Asylantrags anwendbar bleibt. Eine Beantwortung der ersten Frage ist demnach erforderlich, damit es über die Begründetheit des ihm vorgetragenen Vorbringens entscheiden kann.

37 Sodann ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass die Haft von Herrn Arslan nach Ansicht des vorlegenden Gerichts, falls die Richtlinie 2008/115 nach der Stellung eines Asylantrags nicht mehr anwendbar wäre, nur auf Basis einer neuen Entscheidung aufgrund von speziell die Ingewahrsamnahme eines Asylbewerbers ermöglichenden Vorschriften hätte aufrechterhalten werden können, so dass die streitige Entscheidung bereits aus diesem Grund rechtswidrig wäre. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass das vorlegende Gericht befugt ist, einen solchen Rechtsfehler gegebenenfalls sogar von Amts wegen aufzugreifen.

38 Schließlich ist nach den Angaben der Vorlageentscheidung zwar die Haft von Herrn Arslan am 27. Juli 2011 beendet worden und dieser den zusätzlichen Angaben der tschechischen Regierung zufolge am Tag nach seiner Freilassung geflohen; es ist aber festzustellen, dass ohne den geringsten dahin gehenden Hinweis in der Akte seitens des vorlegenden Gerichts oder eines der Beteiligten im

Verfahren vor dem Gerichtshof keiner dieser beiden Umstände die Vermutung zulässt, dass das vorlegende Gericht nach seinem nationalen Recht nicht mehr gehalten wäre, über das Rechtsmittel, mit dem es befasst ist, zu entscheiden.

39 Vor diesem Hintergrund ist das Vorabentscheidungsersuchen für zulässig zu erklären.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Vorlagefrage

40 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit ihrem neunten Erwägungsgrund dahin auszulegen ist, dass diese Richtlinie keine Anwendung auf einen Drittstaatsangehörigen findet, der um internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2005/85 ersucht hat.

41 Die deutsche und die schweizerische Regierung sowie die Europäische Kommission schlagen vor, diese Frage zu bejahen, während die tschechische, die französische und die slowakische Regierung im Wesentlichen der Ansicht sind, dass diese Richtlinie gegebenenfalls unter bestimmten Bedingungen auch auf einen Asylbewerber Anwendung finden könne.

42 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass mit der Richtlinie 2008/115 nach ihrem zweiten Erwägungsgrund eine wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik festgelegt werden soll, die auf gemeinsamen Normen beruht, die gewährleisten, dass die betreffenden Personen unter vollständiger Achtung der Grundrechte auf menschenwürdige Weise zurückgeführt werden. Wie sich sowohl aus ihrem Titel als auch aus ihrem Art. 1 ergibt, werden durch die Richtlinie 2008/115 „gemeinsame Normen und Verfahren“ geschaffen, die von jedem Mitgliedstaat bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger anzuwenden sind (Urteil vom 28. April 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Slg. 2011, I-3015, Randnrn. 31 und 32).

43 Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2008/115 bestimmt ihr Art. 2 Abs. 1, dass sie auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige Anwendung findet. Der Begriff des „illegalen Aufenthalts“ wird in Art. 3 Nr. 2 dieser Richtlinie als „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die … Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats“ definiert.

44 Der neunte Erwägungsgrund stellt hierzu klar, dass „[g]emäß der Richtlinie [2005/85] … Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat Asyl beantragt haben, so lange nicht als illegal im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhältige Person gelten [sollten], bis eine abschlägige Entscheidung über den Antrag oder eine Entscheidung, mit der [ihr] Aufenthaltsrecht als Asylbewerber beendet wird, bestandskräftig geworden ist“.

45 Die Richtlinie 2005/85, deren Zweck ihrem Art. 1 zufolge darin besteht, Mindestnormen für Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft festzulegen, gibt in ihrem Art. 7 Abs. 1 Asylbewerbern das Recht, ausschließlich zum Zwecke des Verfahrens in demjenigen Mitgliedstaat zu verbleiben, in dem ihr Antrag gestellt wurde oder geprüft wird, und zwar so lange, bis die für diese Prüfung zuständige Behörde in erster Instanz über diesen Antrag entschieden hat.

46 Art. 7 Abs. 2 dieser Richtlinie gestattet nur unter eingeschränkten Voraussetzungen eine Ausnahme von der in Art. 7 Abs. 1 enthaltenen Regel, nämlich wenn es sich nicht um einen Erstasylantrag, sondern um einen nicht weiter geprüften Folgeantrag handelt oder wenn der Antragsteller entweder an einen anderen Mitgliedstaat oder aber an einen Drittstaat oder an internationale Strafgerichte oder Tribunale überstellt bzw. ausgeliefert wird.

47 Außerdem gibt Art. 39 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85 jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit, das in Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie verbürgte Recht auszuweiten, indem er vorsieht, dass die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Entscheidung der erstinstanzlichen Behörde zur Folge hat, dass sich Asylbewerber bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf im betreffenden Mitgliedstaat aufhalten dürfen.

48 Obwohl dieser Art. 7 Abs. 1 also ausdrücklich keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel verleiht, sondern es jedem Mitgliedstaat anheimstellt, ob er einen solchen Titel ausstellt, ergibt sich klar aus der grammatikalischen, systematischen und teleologischen Auslegung der Richtlinien 2005/85 und 2008/115, dass ein Asylbewerber unabhängig von der Ausstellung eines solchen Titels das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats zumindest bis zur Ablehnung seines Antrags in erster Instanz aufzuhalten, und somit nicht als „illegal aufhältig“ im Sinne der Richtlinie 2008/115 angesehen werden kann, die bezweckt, ihn aus diesem Hoheitsgebiet abzuschieben.

49 Nach den vorstehenden Erwägungen ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit deren neuntem Erwägungsgrund dahin auszulegen ist, dass diese Richtlinie auf einen Drittstaatsangehörigen, der im Sinne der Richtlinie 2005/85 um internationalen Schutz ersucht hat, im Zeitraum zwischen der Antragstellung bis zum Erlass der erstinstanzlichen Entscheidung über diesen Antrag oder gegebenenfalls bis zur Entscheidung über einen allfälligen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung keine Anwendung findet.

Zur zweiten Vorlagefrage

50 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob es ungeachtet der Unanwendbarkeit der Richtlinie 2008/115 auf Drittstaatsangehörige, die im Sinne der Richtlinie 2005/85 um internationalen Schutz ersucht haben, möglich ist, die Inhaftierung des Drittstaatsangehörigen, der einen solchen Antrag gestellt hat, nachdem er gemäß Art. 15 der Richtlinie 2008/115 zum Zwecke seiner Rückführung oder Abschiebung in Haft genommen worden war, aufrechtzuerhalten.

51 Die deutsche und die schweizerische Regierung sowie die Europäische Kommission sind der Ansicht, dass die Haft in einem solchen Fall fortdauern könne, wenn sie nach den Asylrechtsvorschriften gerechtfertigt sei. Die tschechische, die französische und die slowakische Regierung haben zwar in Anbetracht der Antwort, die sie für die erste Frage vorgeschlagen haben, auf diese zweite Frage nicht geantwortet; es lässt sich aber aus ihren Erklärungen ableiten, dass nach ihrer Ansicht die Stellung eines Asylantrags nicht zur Folge haben könne, dass die Inhaftierung beendet werden müsse.

52 Wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat, unterliegen die Inhaftierung für die Zwecke der Abschiebung gemäß der Richtlinie 2008/115 und die Ingewahrsamnahme eines Asylbewerbers insbesondere gemäß den Richtlinien 2003/9 und 2005/85 sowie den anwendbaren nationalen Vorschriften unterschiedlichen rechtlichen Regelungen (vgl. Urteil vom 30. November 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Slg. 2009, I-11189, Randnr. 45).

53 Zu der auf die Asylbewerber anwendbaren Regelung ist daran zu erinnern, dass Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/9 den Grundsatz aufstellt, wonach sich Asylbewerber im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem ihnen von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen dürfen. Art. 7 Abs. 3 stellt jedoch klar, dass die Mitgliedstaaten dem Asylbewerber in Fällen, in denen dies z. B. aus rechtlichen Gründen oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung erforderlich ist, nach einzelstaatlichem Recht einen bestimmten Ort zuweisen können.

54 Nach Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2005/85 nehmen die Mitgliedstaaten eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie ein Asylbewerber ist, und nach Art. 18 Abs. 2 stellen die Mitgliedstaaten, wenn ein Asylbewerber in Gewahrsam genommen wird, sicher, dass eine rasche gerichtliche Überprüfung des Gewahrsams möglich ist. Außerdem ist in Art. 21 der Richtlinie 2003/9 eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen gemäß Art. 7 der Richtlinie 2003/9 vorgesehen.

55 Doch weder die Richtlinie 2003/9 noch die Richtlinie 2005/85 führen nach gegenwärtigem Stand zu einer Harmonisierung der Gründe, aus denen die Ingewahrsamnahme eines Asylbewerbers angeordnet werden kann. Wie nämlich die deutsche Regierung angemerkt hat, wurde der Vorschlag einer abschließenden Auflistung dieser Gründe im Lauf der Verhandlungen, die dem Erlass der Richtlinie 2005/85 vorausgingen, fallen gelassen und ist erst im Rahmen der derzeit laufenden Neufassung der Richtlinie 2003/9 beabsichtigt, eine solche Liste auf Unionsebene einzuführen.

56 Daher ist es derzeit Sache der Mitgliedstaaten, unter vollständiger Einhaltung ihrer Verpflichtungen sowohl aus dem Völkerrecht als auch aus dem Unionsrecht die Gründe festzulegen, aus denen ein Asylbewerber in Gewahrsam genommen oder der Gewahrsam aufrechterhalten werden kann.

57 In einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, in der der Drittstaatsangehörige zum einen auf der Grundlage von Art. 15 der Richtlinie 2008/115 mit der Begründung in Haft genommen wurde, dass sein Verhalten Anlass zur Befürchtung gebe, dass er ohne Inhaftnahme fliehen und seine Abschiebung vereiteln würde, und in der zum anderen der Asylantrag einzig und allein zu dem Zweck gestellt worden zu sein scheint, den Vollzug der gegen ihn erlassenen Rückführungsentscheidung zu verzögern, wenn nicht gar zu gefährden, ist festzustellen, dass solche Umstände tatsächlich geeignet sind, die Aufrechterhaltung der Haft dieses Drittstaatsangehörigen auch nach Stellung eines Asylantrags zu rechtfertigen.

58 Eine nationale Vorschrift, die es unter solchen Umständen gestattet, die Inhaftierung des Asylbewerbers aufrechtzuerhalten, ist nämlich mit Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2005/85 vereinbar, da der Gewahrsam hier nicht die Folge der Stellung des Asylantrags ist, sondern der Umstände, die das individuelle Verhalten dieses Antragstellers vor und bei der Antragstellung kennzeichnen.

59 Da außerdem die Aufrechterhaltung der Haft unter diesen Umständen offensichtlich objektiv erforderlich ist, um zu verhindern, dass der Betreffende sich endgültig seiner Rückführung entzieht, ist diese Aufrechterhaltung auch gemäß Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2003/9 zulässig.

60 Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass zwar die Richtlinie 2008/115, solange das Verfahren zur Prüfung des Asylantrags läuft, nicht zur Anwendung kommt, dies aber keinesfalls bedeutet, dass dadurch das Rückführungsverfahren endgültig beendet wird, da dieses im Falle der Ablehnung des Asylantrags fortgesetzt werden kann. Wie aber die tschechische, die deutsche, die französische und die slowakische Regierung angemerkt haben, würde das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die wirksame Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, gefährdet, wenn es den Mitgliedstaaten unter Umständen wie den in Randnr. 57 des vorliegenden Urteils geschilderten nicht möglich wäre, zu verhindern, dass der Betreffende durch Stellung eines Asylantrags automatisch seine Freilassung erreichen kann (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Dezember 2011, Achughbabian, C-329/11, Slg. 2011, I-12695, Randnr. 30).

61 Außerdem sieht Art. 23 Abs. 4 Buchst. j der Richtlinie 2005/85 ausdrücklich vor, dass der Umstand, dass der Antragsteller den Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Durchführung einer bereits getroffenen oder unmittelbar bevorstehenden Entscheidung stellt, die zu seiner Rückführung führen würde, auch im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung dieses Antrags berücksichtigt werden kann, wobei dieser Umstand es rechtfertigen kann, dass der Antrag beschleunigt oder vorrangig geprüft wird. Die Richtlinie 2005/85 sorgt somit dafür, dass den Mitgliedstaaten das erforderliche

Instrumentarium zu Gebote steht, um die Effizienz des Rückführungsverfahrens zu gewährleisten, indem sie verhindert, dass es länger als für die ordnungsgemäße Antragsbearbeitung erforderlich ausgesetzt wird.

62 Es ist jedoch klarzustellen, dass der alleinige Umstand, dass gegen einen Asylbewerber im Zeitpunkt seiner Antragstellung eine Rückführungsentscheidung erlassen wird und dass er auf der Grundlage von Art. 15 der Richtlinie 2008/115 in Haft genommen wird, nicht ohne fallspezifische Beurteilung sämtlicher relevanter Umstände die Vermutung zulässt, dass er diesen Antrag einzig und allein zu dem Zweck gestellt habe, den Vollzug der Rückführungsentscheidung zu verzögern oder zu gefährden, und dass es objektiv erforderlich und verhältnismäßig sei, die Haftmaßnahme aufrechtzuerhalten.

63 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass die Richtlinie 2003/9 und die Richtlinie 2005/85 dem nicht entgegenstehen, dass die Inhaftierung eines Drittstaatsangehörigen, der im Sinne der Richtlinie 2005/85 um internationalen Schutz ersucht hat, nachdem er gemäß Art. 15 der Richtlinie 2008/115 in Haft genommen worden war, auf der Grundlage einer nationalen Rechtsvorschrift aufrechterhalten wird, wenn sich nach einer fallspezifischen Beurteilung sämtlicher relevanter Umstände herausstellt, dass dieser Antrag einzig und allein zu dem Zweck gestellt wurde, den Vollzug der Rückführungsentscheidung zu verzögern oder zu gefährden, und es objektiv erforderlich ist, die Haftmaßnahme aufrechtzuerhalten, um zu verhindern, dass sich der Betreffende endgültig seiner Rückführung entzieht.

Kosten

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

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

1. **Art. 2 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 in Verbindung mit deren neuntem Erwägungsgrund dahin auszulegen, dass diese Richtlinie auf einen Drittstaatsangehörigen, der im Sinne der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft um internationalen Schutz ersucht hat, im Zeitraum zwischen der Antragstellung bis zum Erlass der erstinstanzlichen Entscheidung über diesen Antrag oder gegebenenfalls bis zur Entscheidung über einen allfälligen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung keine Anwendung findet.**

2. **Die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten und die Richtlinie 2005/85 stehen dem nicht entgegen, dass die Inhaftierung eines Drittstaatsangehörigen, der im Sinne der Richtlinie 2005/85 um internationalen Schutz ersucht hat, nachdem er gemäß Art. 15 der Richtlinie 2008/115 in Haft genommen worden war, auf der Grundlage einer nationalen Rechtsvorschrift aufrechterhalten wird, wenn sich nach einer fallspezifischen Beurteilung sämtlicher relevanter Umstände herausstellt, dass dieser Antrag einzig und allein zu dem Zweck gestellt wurde, den Vollzug der Rückführungsentscheidung zu verzögern oder zu gefährden, und es objektiv erforderlich ist, die Haftmaßnahme aufrechtzuerhalten, um zu verhindern, dass sich der Betreffende endgültig seiner Rückführung entzieht.**

Unterschriften