



Fachbereich Europa - EU 6

Unbefristete Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung
Unionsrechtliche Vorgaben und Rechtsprechung des EuGH

Unbefristete Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung
Unionsrechtliche Vorgaben und Rechtsprechung des EuGH

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 014/25
Abschluss der Arbeit: 27. März 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftragsgegenstand und Prüfungsumfang	4
2.	Vorgaben der Rückführungsrichtlinie	5
2.1.	Anwendungsbereich	5
2.2.	Wesentliche Voraussetzungen der Inhaftnahme	6
2.3.	Höchstdauer der Inhaftierung	8
2.3.1.	Regelungen der Rückführungsrichtlinie	8
2.3.2.	Rechtsprechung des EuGH	9
2.4.	Fazit zur Rückführungsrichtlinie und Folgen einer abweichenden nationalen Regelung	11
3.	Vorschlag für eine Verordnung über ein gemeinsames System für die Rückkehr illegal in der Union aufhältiger Drittstaatsangehöriger	12
3.1.	Wahl der Rechtsform	12
3.2.	Regelungen zur Haftdauer	12
3.3.	Regelungen zu Straftätern und Gefährdern	13
4.	Unionsgrundrechtliche Vorgaben	13
4.1.	Rechtsprechung des EuGH zur Abschiebehaft im Lichte des Art. 6 GRCh	14
4.2.	Rechtsprechung des EGMR zur Abschiebehaft im Lichte des Art. 5 EMRK	16

1. Auftragsgegenstand und Prüfungsumfang

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung unionsrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit der unbefristeten Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung gebeten. Konkret wird danach gefragt, inwiefern eine nationale Regelung mit dem Unionsrecht vereinbar wäre, die vorsehe, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen zeitlich unbefristet (bis zu einer Abschiebung oder freiwilligen Ausreise) unmittelbar in Haft genommen werden müssten. Darüber hinaus wird um Prüfung gebeten, ob etwas anderes gelte, wenn es sich bei den ausreisepflichtigen Personen um „Straftäter“ oder „Gefährder“ handele.

Der insoweit verwendete Begriff der „Straftäter“ bezeichnet vollziehbar ausreisepflichtige Personen, welche wegen einer Straftat von hinreichendem Gewicht rechtskräftig verurteilt wurden.¹ Der dieser Arbeit zugrundeliegende Begriff der „Gefährder“ meint Personen, gegen welche kein strafrechtlicher (Anfangs-)Verdacht besteht, aber bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, „dass sich ein beachtliches Risiko dafür ergibt, dass die von einem Ausländer ausgehende Bedrohungssituation sich jederzeit aktualisieren und in eine konkrete terroristische Gefahr und/oder eine dem gleichzustellende Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik umschlagen kann“².

In Ermangelung eines konkreten Gesetzesvorhabens zeigt die vorliegende Bearbeitung die wesentlichen unionalen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der dazu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auf. Eine abschließende Beurteilung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit einer Regelung im Sinne der Fragestellung obläge dem EuGH.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Arbeit zunächst die Regelungen des unionalen Sekundärrechts über die Inhaftnahme ausreisepflichtiger Personen und dabei insbesondere der Richtlinie 2008/115/EG³ und die sich daraus ergebenden Vorgaben an die Dauer einer Inhaftnahme dargestellt (Ziff. 2.). Anschließend wird auf die entsprechenden Regelungsvorschläge in

1 Zu dem Begriff der „besonders schweren Straftat“ i. S. v. Art. 14 Ab. 4 lit. b der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 v. 20. Dezember 2011, S. 9 vgl. EuGH, Urteil v. 6. Juli 2023, Rs. C-663/21, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Rn. 26 ff.

2 Der Begriff des Gefährders ist ein Arbeitsbegriff der (nationalen) Sicherheitsbehörden, der in einigen EU-Mitgliedstaaten keine Entsprechung findet. Dieser Bearbeitung liegt der durch die Rechtsprechung konturierte Begriff im Hinblick auf die Abschiebungsanordnung zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland i. S. v. §§ 58a Abs. 1 S. 1, 62a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz zugrunde, vgl. BVerwG, Beschluss v. 21. März 2017, 1 VR 2.17, Rn. 22 sowie Deutscher Bundestag, Fachbereich WD 3, Sachstand „Einstufung als Gefährder und Aufenthaltsrecht“, [WD 3 - 3000 - 020/21](#) v. 27. Januar 2021. Zu der Auslegung des Begriffs der Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit vgl. EuGH, Urteil v. 2. Juli 2020, Rs. C-18/19, WM, Rn. 43 ff. sowie daran anschließend BGH, Beschluss v. 15. Dezember 2020, XIII ZB 3/19.

3 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, [ABl. L 348 v. 24. Dezember 2008](#), S. 98, nachfolgend: Rückführungsrichtlinie.

dem Entwurf für eine Verordnung⁴ über ein gemeinsames System für die Rückkehr illegal in der Union aufhältiger Drittstaatsangehöriger eingegangen (Ziff. 3). Abschließend werden wesentliche Anforderungen aus Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵ an die Inhaftnahme vollziehbar ausreisepflichtiger Personen skizziert (Ziff. 4).

2. Vorgaben der Rückführungsrichtlinie

Innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bildet die Rückführungsrichtlinie den Rechtsrahmen in Bezug auf vollziehbar ausreisepflichtige Personen und ihre Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung. Im Folgenden werden zunächst der Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie (Ziff. 2.1.) und die wesentlichen Voraussetzungen der Inhaftnahme skizziert (Ziff. 2.2.), bevor die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie zur Höchstdauer der Inhaftierung und dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH im Kontext des Auftragsgegenstands dargestellt werden (Ziff. 2.3.).

2.1. Anwendungsbereich

Nach Art. 2 Abs. 1 findet die Rückführungsrichtlinie Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige. Art. 2 Abs. 2 und 3 Rückführungsrichtlinie enthalten fakultative (Abs. 2) und obligatorische (Abs. 3) Anwendungsausschlüsse im Hinblick auf bestimmte, nicht auftragsgegenständliche Personen(gruppen).

Drittstaatsangehörige sind gem. Art. 3 Nr. 1 Rückführungsrichtlinie „alle Personen, die nicht Unionsbürger im Sinne von Art. 17 Abs. 1 EG-Vertrag [jetzt: Art. 20 AEUV] sind und die nicht das Gemeinschaftsrecht [jetzt: Unionsrecht] auf freien Personenverkehr nach Art. 2 Abs. 5 des Schengener Grenzkodex genießen.“ Illegaler Aufenthalt bezeichnet gem. Art. 3 Nr. 2 Rückführungsrichtlinie „die Anwesenheit von Drittstaatsangehörigen, die nicht oder nicht mehr die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 des Schengener Grenzkodex oder andere Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats.“ Auf Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, findet die Rückführungsrichtlinie keine Anwendung, solange sie als Antragsteller i. S. d. Richtlinie 2013/32/EU⁶ gelten.⁷ „Antragsteller“ sind gem. Art. 2 lit. c) Asylverfahrensrichtlinie Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, über den noch keine be-

4 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, KOM(2025) 101 endg. v. 11. März 2025.

5 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2016/C 202/02), ABl. C 202 v. 7. Juni 2016, S. 389, nachfolgend: GRCh.

6 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), [ABl. L 180 v. 29. Juni 2013](#), S. 60, im Folgenden: Asylverfahrensrichtlinie.

7 European Asylum Support Office, „[Richterliche Analyse - Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems](#)“, 2019, Abschnitt 1.5., S. 15.

standskräftige Entscheidung ergangen ist. Mit Ergehen einer bestandskräftigen (negativen) Entscheidung ist demnach der Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie grundsätzlich eröffnet. Hinsichtlich vollziehbar ausreisepflichtiger Personen ist die Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung grundsätzlich an den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie zu messen.

2.2. Wesentliche Voraussetzungen der Inhaftnahme

Die Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung ist in Art. 15 ff. Rückführungsrichtlinie geregelt. Art. 15 Rückführungsrichtlinie statuiert dabei die grundsätzlichen Voraussetzungen für und Anforderungen an die Inhaftnahme. Art. 16 enthält Vorschriften zu den Haftbedingungen. Art. 17 regelt den besonderen Fall der Inhaftnahme von Minderjährigen und Familien. Art. 18 sieht für den Fall einer Notlage bestimmte Ausnahmeregelungen vor.

Art. 15 Abs. 1 S. 1 Rückführungsrichtlinie normiert die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung:

„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.“

Daraus ergibt sich nach der Rechtsprechung des EuGH im Grundsatz, dass von der Inhaftnahme ausschließlich als letztes Mittel Gebrauch gemacht werden darf. Die Rückführungsrichtlinie sehe eine „Abstufung der zur Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu treffenden Maßnahmen, die von der die Freiheit des Betroffenen am wenigsten beschränkenden Maßnahme – der Setzung einer Frist für die freiwillige Ausreise – bis zu den diese Freiheit am stärksten beschränkenden Maßnahmen – der Inhaftnahme in einer speziellen Einrichtung – reichen“ vor.⁸ Die Mitgliedstaaten dürften Betroffenen nur dann durch Inhaftnahme die Freiheit entziehen, wenn die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung mittels Abschiebung durch das Verhalten des Betroffenen gefährdet werde, was für den konkreten Einzelfall zu beurteilen sei.⁹ Die Inhaftnahme i. S. v.

8 EuGH, Urteil v. 28. April 2011, Rs. C-61/11 PPU, El Dridi, Rn. 41; vgl. „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABL. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.1.

9 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 31; M. w. N. EuGH, Urteil vom 10. März 2022, Rs. C-519/20, Landkreis Gifhorn, Rn. 37; EuGH, Urteil v. 28. April 2011, Rs. C-61/11 PPU, El Dridi, Rn. 39.

Art. 15 Rückführungsrichtlinie diene allein der Gewährleistung der Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens und verfolge keinerlei auf Bestrafung gerichtete Zielsetzung.¹⁰ Zur Anordnung einer entsprechenden Haftmaßnahme sei es notwendig, aber als Haftgrund für sich genommen nicht ausreichend, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der wirksamen Durchführung der Abschiebung bestehe.¹¹ Die beiden in Art. 15 aufgeführten Haftgründe der Fluchtgefahr bzw. der Umgehung oder Behinderung der Vorbereitung der Rückkehr oder des Abschiebungsverfahrens seien nicht abschließend, was vor allem aus dem Ausdruck „insbesondere“ folge.¹² Die den Mitgliedstaaten insofern eingeräumte Möglichkeit der Festlegung zusätzlicher Haftgründe sei aber einerseits durch die o. g. Zielsetzung sowie andererseits die Erfordernisse, die aus dem Schutz der Grundrechte und insbesondere des in Art. 6 GRCh verankerten Grundrechts auf Freiheit resultierten, eingegrenzt (s. hierzu unten Ziff. 4).¹³

Vor diesem Hintergrund hat der EuGH festgestellt, dass eine Inhaftnahme i. S. v. Art. 15 Rückführungsrichtlinie nur angeordnet werden darf, wenn erstens die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung in Form einer Abschiebung durch das Verhalten des Betroffenen beeinträchtigt werden könnte, wobei die Inhaftnahme allein darauf gerichtet sein dürfe, die Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens zu gewährleisten.¹⁴ Zweitens solle das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung nur begrenzt zum Einsatz kommen und müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen, wie auch der 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/115 bestätige.¹⁵ Die Rückführungsrichtlinie verfolge nämlich eine wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik unter vollständiger Wahrung der Grundrechte und der Würde der betroffenen Personen.¹⁶ Die Inhaftnahme auf Grundlage der Rückführungsrichtlinie sei in den Art. 15 ff. Rückführungsrichtlinie strengen Regelungen unterworfen zur Gewährleistung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Wahrung der Grundrechte von Drittstaatsangehörigen.¹⁷ Folglich dürfe die Inhaftnahme nicht unter Rückgriff auf eine Situation erfolgen, in der die Anwendung weniger intensiver, insbesondere die Grundrechte der betroffenen Personen wahrender Zwangsmaßnahmen genüge, um die Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens zu gewährleisten.¹⁸

10 EuGH, Urteil v. 8. November 2022, verb. Rs. C-704/20 und C-39/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Rn. 74; EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 32; M. w. N. EuGH, Urteil v. 10. März 2022, Rs. C-519/20, Landkreis Gifhorn, Rn. 38.

11 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 31 f.

12 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 36.

13 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 37.

14 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 38.

15 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 40.

16 M. w. N. EuGH, Urteil vom 10. März 2022, Rs. C-519/20, Landkreis Gifhorn, Rn. 39.

17 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 42; M. w. N. EuGH, Urteil v. 10. März 2022, Rs. C-519/20, Landkreis Gifhorn, Rn. 40.

18 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 43.

Stellt sich heraus, dass die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit der Haft nicht oder nicht mehr erfüllt sind, ist die betroffene Person unverzüglich freizulassen (Art. 15 Abs. 2 UAbs. 4, Abs. 4 Rückführungsrichtlinie).¹⁹

2.3. Höchstdauer der Inhaftierung

2.3.1. Regelungen der Rückführungsrichtlinie

Die nach der Rückführungsrichtlinie mögliche Höchstdauer der Inhaftnahme bestimmt sich nach Art. 15 Abs. 1 S. 2, Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 6 Rückführungsrichtlinie. Art. 15 Abs. 1 sieht insoweit vor:

„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.“

Art. 15 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie ordnet an:

„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.“

Art. 15 Abs. 5 Rückführungsrichtlinie bestimmt:

„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.“

Art. 15 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie regelt die Möglichkeiten der Verlängerung der in Art. 15 Abs. 5 Rückführungsrichtlinie vorgesehenen Haftdauer:

„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.“*

¹⁹ EuGH, Urteil v. 8. November 2022, verb. Rs. C-704/20 und C-39/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Rn. 79.

Die Rückführungsrichtlinie sieht hinsichtlich der Abschiebungshaft demnach eine Höchstdauer von 18 Monaten vor.²⁰

2.3.2. Rechtsprechung des EuGH

Nach der Rechtsprechung des EuGH solle die Rückführungsrichtlinie durch die vorgesehene Hafthöchstdauer insbesondere der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) Rechnung tragen. Danach verlange der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Inhaftierung einer Person, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange sei, nicht unangemessen lange fortgesetzt werde, d. h. den zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlichen Zeitraum nicht überschreite.²¹ Insofern sei es das Ziel der Art. 15 ff. Rückführungsrichtlinie, in jedem Fall zu gewährleisten, dass die Inhaftierung für die Zwecke der Abschiebung nicht länger als 18 Monate dauere.²² Erfasst seien von dieser Höchstdauer daher insbesondere auch Haftzeiten, die im Rahmen eines vor Geltung der Regelung der Rückführungsrichtlinie eingeleiteten Abschiebungsverfahrens zurückgelegt wurden²³ und die Dauer der Inhaftierung während des Verfahrens, in dem die Rechtmäßigkeit der Abschiebungsentscheidung gerichtlich überprüft werde.²⁴ Auf die Zeit des Aufenthalts in einer vorübergehenden Unterbringung während der Prüfung des Asylantrags erstrecke sich die Höchstdauer indes nicht, da sich die Rückführungsrichtlinie nicht auf Personen beziehe, deren Antrag auf Asyl noch nicht bestandskräftig beschieden worden sei und die Unterbringung daher nicht als Inhaftierung für die Zwecke der Abschiebung im Sinne der Art. 15 Rückführungsrichtlinie anzusehen sei.²⁵ Dies gelte nach Ansicht der Kommission auch für die Berücksichtigung von Haftzeiten während der Vorbereitung einer Überstellung nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013²⁶ (Dublin-III-Verordnung).²⁷

20 Zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten bezüglich der Haftdauer vgl. European Parliamentary Research Service, European Implementation Assessment, [The Return Directive 2008/115/EC](#), Juni 2020, S. 92 ff.

21 EuGH, Urteil v. 28. April 2011, Rs. C-61/11 PPU, El Dridi, Rn. 43.

22 EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 37.

23 EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 39.

24 EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 53 f.

25 EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 49 ff., 57; vgl. vgl. „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABl. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.4.2.

26 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 (Neufassung) ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 31 ([konsolidierte Fassung v. 29. Juni 2013](#)).

27 „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABl. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.4.2.; zu einer Inhaftnahme auf Grundlage der Rückführungsrichtlinie nach einer Inhaftnahme auf Grundlage der Dublin-III-Verordnung vgl. EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2024, Rs. C-387/24 P, K, Rn. 51 ff.

Die in Art. 15 Rückführungsrichtlinie vorgesehene maximale Haftdauer gelte absolut, sodass es nach ihrem Ablauf insbesondere auch nicht mehr auf die Frage ankomme, ob keine „hinreichende Aussicht auf Abschiebung“ im Sinne von Art. 15 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie mehr bestehe.²⁸

Hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Abschiebungshaft über den in Art. 15 Abs. 5 Rückführungsrichtlinie vorgesehenen Zeitraum von 6 Monaten hinaus hebt der EuGH hervor, dass die Inhaftierung einer Person für die Zwecke der Abschiebung nur für die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen – solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden – aufrechterhalten werden könne, soweit dies erforderlich sei, um den erfolgreichen Vollzug der Abschiebung zu gewährleisten.²⁹ Dazu sei erforderlich, dass eine tatsächliche Aussicht auf erfolgreichen Vollzug der Abschiebung unter Berücksichtigung der in Art. 15 Abs. 5 und 6 Rückführungsrichtlinie festgelegten Zeiträume ersichtlich sei.³⁰

Nach Ablauf der 18 Monate müsse die betreffende Person unverzüglich freigelassen werden.³¹ Art. 15 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie lasse keine Überschreitung der in ihm festgelegten maximalen Zeiträume zu.³² Da die Rückführungsrichtlinie keine Grundlage für die Inhaftierung einer Person aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bieten könne, erlaube Art. 15 Rückführungsrichtlinie bei Ablauf der in der Richtlinie vorgesehenen maximalen Haftdauer auch nicht, den Betreffenden nicht unverzüglich freizulassen, weil er keine gültigen Dokumente besitze, sich aggressiv verhalte und weder über eigene Unterhaltsmittel noch über eine Unterkunft, noch über vom Mitgliedstaat für diese Zwecke gestellte Mittel verfüge.³³

Die in der Rückführungsrichtlinie vorgesehene Höchsthaftdauer darf nach Auffassung der Kommission nicht durch eine erneute Inhaftnahme unmittelbar nach Freilassung der betroffenen Person aus der Haft untergraben werden.³⁴ Eine erneute Inhaftierung zu einem späteren Zeitpunkt sei nur zulässig, wenn sich die maßgeblichen Umstände wesentlich geändert hätten, wenn diese

28 EuGH, Urteil v. 14. Mai 2020, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, FMS u.a., Rn. 279; EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 60 f.

29 EuGH, Urteil v. 5. Juni 2014, Rs. C-146/14 PPU, Bashir Mohamed Ali Mahdi, Rn. 42; EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 64. Zur Vergleichbarkeit von Inhaftnahme und Haftverlängerung vgl. EuGH, Urteil v. 10. März 2022, Rs. C-519/20, K, Rn. 59.

30 EuGH, Urteil v. 14. Mai 2020, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, FMS u.a., Rn. 279; EuGH, Urteil v. 5. Juni 2014, Rs. C-146/14 PPU, Bashir Mohamed Ali Mahdi, Rn. 60; EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 65.

31 EuGH, Urteil v. 14. Mai 2020, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, FMS u.a., Rn. 279; EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 60.

32 EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 69.

33 EuGH, Urteil v. 30. November 2009, Rs. C-357/09 PPU, Kadzoev, Rn. 70 f.; s. auch „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABl. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.1.

34 „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABl. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.5.

Änderung eine „hinreichende Aussicht auf Abschiebung“ gemäß Artikel 15 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie eröffne und alle anderen Bedingungen für eine Inhaftnahme nach Artikel 15 der Richtlinie erfüllt seien.³⁵

2.4. Fazit zur Rückführungsrichtlinie und Folgen einer abweichenden nationalen Regelung

Die Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung ist nach den Art. 15 ff. Rückführungsrichtlinie bestimmten Grenzen unterworfen (Ziff. 2.2.). Von ihr ist ausschließlich als letztes Mittel und insbesondere unter vollständiger Wahrung der Grundrechte der betroffenen Personen Gebrauch zu machen. Hinsichtlich der Höchstdauer der Haft zum Zweck der Abschiebung sieht die Rückführungsrichtlinie einen maximalen Inhaftierungszeitraum von 18 Monaten vor, nach dessen Ablauf grundsätzlich die Freilassung der inhaftierten Person zu erfolgen hat (s. Ziff. 2.3.). Hinsichtlich dieser absolut geltenden Höchstdauer für die in der Rückführungsrichtlinie geregelte Inhaftnahme sind insbesondere auch keine Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. für „Gefährder“ oder „Straftäter“ ersichtlich. Eine Inhaftnahme aus anderen Gründen bleibt hiervon unberührt. Jedenfalls eine mitgliedstaatliche Regelung, welche eine unbefristete Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung vorsähe, stände demnach grundsätzlich in Widerspruch zu den Regelungen der Rückführungsrichtlinie.

Im Hinblick auf die den Mitgliedstaaten eröffneten Abweichungsmöglichkeiten sind Art. 18 Rückführungsrichtlinie und Art. 4 Rückführungsrichtlinie in den Blick zu nehmen. Art. 18 Rückführungsrichtlinie sieht für den Fall einer Notlage Abweichungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Frist zur Erstüberprüfung der Inhaftnahme durch eine Justizbehörde sowie hinsichtlich der Haftbedingungen vor. Darüber hinaus ist es den Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 3 Rückführungsrichtlinie unbenommen, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die für betroffene Drittstaatsangehörige günstiger sind als die Vorschriften der Rückführungsrichtlinie, sofern diese Vorschriften mit der Richtlinie im Einklang stehen.³⁶ Die Rückführungsrichtlinie gestattet es den Mitgliedstaaten jedoch nicht, in dem von ihr geregelten Bereich strengere Normen anzuwenden.³⁷

Unter Berücksichtigung des dem Unionsrecht im Verhältnis zu kollidierenden nationalen Vorschriften zukommenden Anwendungsvorrangs aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) dürfte den Mitgliedstaaten die Anwendung einer nationalen Regelung, welche die Möglichkeit unbefristeter Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung vorsähe, unter dem geltenden Regime der Rückführungsrichtlinie daher versperrt sein.³⁸

35 „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABl. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.5.

36 EuGH, Urteil v. 28. April 2011, Rs. C-61/11 PPU, El Dridi, Rn. 33.

37 EuGH, Urteil v. 28. April 2011, Rs. C-61/11 PPU, El Dridi, Rn. 33; „Rückkehr-Handbuch“ der Kommission im Anhang zur Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission, ABl. L 339 vom 19.12.2017, S. 83, Abschnitt 14.

38 Vgl. EuGH, Urteil v. 28. April 2011, Rs. C-61/11 PPU, El Dridi, Rn. 55 ff.; so i. E. auch *Groß*, „[Warum eine unbefristete Abschiebungshaft unzulässig ist](#)“, Verfassungsblog, 4. Februar 2025.

3. Vorschlag für eine Verordnung über ein gemeinsames System für die Rückkehr illegal in der Union aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Am 11. März 2025 hat die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung über ein gemeinsames System für die Rückkehr illegal in der Union aufhältiger Drittstaatsangehöriger (im Folgenden: VO-Entwurf)³⁹ vorgelegt. Mit dieser Verordnung soll u. a. die Rückführungsrichtlinie ersetzt werden.⁴⁰

3.1. Wahl der Rechtsform

Im Gegensatz zu früheren Reformvorschlägen⁴¹ hat die Kommission nunmehr das Instrument der Verordnung gewählt, wodurch die Regelungen unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten entfalten würden. Nach Ansicht der Kommission biete eine Verordnung gegenüber dem Instrument der Richtlinie das notwendige Maß an Einheitlichkeit und Wirksamkeit, das für ein neues gemeinsames Konzept für die Rückkehr erforderlich ist. Damit werde sichergestellt, dass bspw. Verfahrensregeln, Verpflichtungen für Drittstaatsangehörige und gegenseitige Anerkennung, in allen Mitgliedstaaten einheitlich gehandhabt würden. Dies betreffe auch die bisherigen Spielräume der Mitgliedstaaten betreffend die Dauer der Inhaftnahme.⁴²

3.2. Regelungen zur Haftdauer

Der Vorschlag sieht eine Verlängerung der Höchstdauer der Inhaftierung von derzeit von 18 Monaten (s. Ziff. 2.3.1.) auf bis zu 24 Monate vor.

Diesbezüglich schlägt die Kommission vor, dass die Inhaftnahme ist so kurz wie möglich und so lange aufrechtzuerhalten ist, wie die in Art. 29 VO-Vorschlag genannten Haftgründe⁴³ erfüllt sind und es erforderlich für eine erfolgreiche Rückführung ist (Art. 32 Abs. 1 VO-Vorschlag). Die Inhaftierung darf 12 Monate in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht überschreiten. Die Inhaftierung kann um höchstens weitere 12 Monate in einem bestimmten Mitgliedstaat verlängert werden, wenn das Rückführungsverfahren aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft des betref-

39 KOM(2025) 101 endg.

40 Vgl. im Überblick European Parliamentary Research Service, [A common system for the return of third-country nationals staying illegally in the European Union](#), März 2025; European Council on Refugees and Exiles (ECRE), [Proposal for an EU Return Regulation](#), 13. März 2025.

41 Bspw. Vorschlag v. 12. September 2018 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung), KOM(2018) 634 endg.

42 Vgl. KOM(2018) 634 endg., S. 9; European Parliamentary Research Service, European Implementation Assessment, [The Return Directive 2008/115/EC](#), Juni 2020, S. 92 ff.

43 Zum Zwecke der Rückführung kann die Inhaftierung verhängt werden, wenn die Gefahr besteht, dass Drittstaatsangehörige flüchten, wenn sie die Rückkehr behindern oder verhindern, wenn sie ein Sicherheitsrisiko darstellen, wenn sie sich nicht an Alternativen zur Inhaftierung halten oder wenn die Inhaftierung zur Feststellung oder Überprüfung der Identität oder Staatsangehörigkeit erforderlich ist (ErwG 32, Art. 29 ff. VO-Vorschlag).

fenden Drittstaatsangehörigen oder aufgrund von Verzögerungen bei der Beschaffung der erforderlichen Unterlagen aus Drittstaaten voraussichtlich länger dauern wird (Art. 32 Abs. 3 VO-Vorschlag).

Auch nach Ablauf dieser Frist können andere Zwangsmaßnahmen, wie die elektronische Überwachung, zur Verfolgung von Personen angewendet werden (Art. 32 Abs. 4 VO-Vorschlag). Zudem wird klargestellt, dass die in Art. 29 VO-Vorschlag genannten Gründe andere Haftgründe, einschließlich Haftgründe im Rahmen eines Strafverfahrens, unberührt lassen, die nach nationalem Recht anwendbar sind und in keinem Zusammenhang mit dem illegalen Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen stehen (ErwG 35 VO-Vorschlag).

Nach Ansicht der Kommission wird das Recht auf Freiheit durch die strikte Begrenzung der vorgesehenen Inhaftierung geschützt. Eine Inhaftierung ist nur aus bestimmten, in der Verordnung klar definierten Gründen gerechtfertigt, wenn sie sich als notwendig und verhältnismäßig erweist, und zwar auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung, die einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Die Verordnung regle auch den Einsatz von Alternativen zum Freiheitsentzug, denn obwohl Alternativen zum Freiheitsentzug weniger einschneidend seien als der Freiheitsentzug, führten solche Maßnahmen dennoch zu einer Einschränkung der Freiheit.

3.3. Regelungen zu Straftätern und Gefährdern

Der Vorschlag definiert im Zusammenhang mit dem Rückkehrverfahren erstmals bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen, die in den Anwendungsbereich der besonderen Verfahrensregeln für Personen fallen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, z. B. wenn eine Straftat von bestimmter Schwere begangen wurde (vgl. ErwG 22, 33, Art. 16 Abs. 1 VO-Vorschlag). Diese Drittstaatsangehörigen unterliegen der zwangsweisen Rückführung (Art. 12 Abs. 1 lit. c, Art. 16 Abs. 2 VO-Vorschlag), längeren Einreiseverboten (Art. 16 Abs. 3 lit. a VO-Vorschlag), gesonderten Haftgründen (Art. 29 Abs. 3 lit. c VO-Vorschlag) sowie der Unterbringung in spezialisierten Hafteinrichtungen (Art. 16 Abs. 3 lit. c VO-Vorschlag). Zudem können die betreffenden Personen unter näher bestimmten prozeduralen Absicherungen für einen Zeitraum in Gewahrsam genommen werden, der die in Art. 32 Abs. 3 VO-Vorschlag vorgesehene Höchstdauer überschreitet (Art. 16 Abs. 3 lit. d VO-Vorschlag).

4. Unionsgrundrechtliche Vorgaben

Potenzielle Regelungen des Unionsrechts, die die Möglichkeit einer unbefristeten Inhaftnahme vollziehbar ausreisepflichtiger Personen vorsähen, müssten mit den Unionsgrundrechten und insbesondere Art. 6 GRCh vereinbar sein, der sich u. a. gegen Freiheitsentziehungen richtet.⁴⁴ Dies beträfe grundsätzlich auch nationale Regelungen, sofern die Mitgliedstaaten insofern „bei

44 M. w. N. aus der Rspr.: Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 6 GRC, Rn. 5, 6.

der Durchführung des Rechts der Union“ (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. GRCh) an die GRCh gebunden sind.⁴⁵

Nachfolgend erfolgt ein Überblick zu den sich aus der Rechtsprechung des EuGH (Ziff. 4.1.) und EGMR (Ziff. 4.1.) in Bezug auf Abschiebungshaft oder vergleichbare Haftinstrumente aus Art. 6 GRCh bzw. Art. 5 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ergebenden Anforderungen. In Ermangelung eines konkreten mitgliedstaatlichen Rechtsetzungsvorhabens beschränkt sich die Darstellung auf einen Überblick und umfasst keine konkrete Grundrechtsprüfung. Diese obläge im konkreten Einzelfall dem EuGH bzw. dem EGMR.

4.1. Rechtsprechung des EuGH zur Abschiebehaft im Lichte des Art. 6 GRCh

Der EuGH ist insbesondere in seinen Entscheidungen vom 15. März 2017⁴⁶, vom 13. September 2017⁴⁷, vom 6. Oktober 2022⁴⁸ und vom 4. Oktober 2024⁴⁹ auf die sich aus Art. 6 GRCh ergebenden Anforderungen im Hinblick auf die Inhaftnahme zum Zwecke Abschiebung bzw. Überstellung und ihrer Höchstdauer eingegangen.

Ausgangspunkt der jeweiligen Entscheidungen ist – bei vorliegendem Eingriff in Art. 6 GRCh – jeweils die Frage, ob dieser in seiner konkreten Gestalt gerechtfertigt ist. Insofern ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass Art. 52 Abs. 1 GRCh Einschränkungen der Ausübung von Rechten wie denjenigen, die in ihrem Art. 6 verankert sind, zulässt, sofern die Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt der betreffenden Rechte und Freiheiten achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.⁵⁰ Art. 52 Abs. 3 der Charta lege fest, dass die Rechte der GRCh, soweit sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird, wobei aber klar gestellt werde, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewähren könne. Bei der

45 EuGH, Urteil v. 18. Juni 1991, Rs. C-260/89 – ERT, Rn. 43 f.; EuGH, Urteil v. 30. April 2014, Rs. C-390/12 – Pflieger, Rn. 35 f.; EuGH, Urteil v. 10 März 2016, Rs. C-235/14 – Safe Interenvios, Rn. 103; *Jarass*, in: *Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 51, Rn. 32; *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRC, Rn. 8 ff.

46 EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, Al Chodor.

47 EuGH, Urteil v. 13. September 2017, Rs. C-60/16, Khir Amayry.

48 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet.

49 EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2024, Rs. C-387/24 P, C.

50 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, Politsei- ja Piirivalveamet, Rn. 47; EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, Al Chodor, Rn. 37; EuGH, Urteil v. 16. Juli 2015, Rs. C-237/15 PPU, Lanigan, Rn. 55 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 9. November 2010, Rs. C-92/09 und C-93/09, Schecke und Eifert, Rn. 50.

Auslegung von Art. 6 der Charta sei somit das Freiheitsrecht aus Art. 5 EMRK als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen.⁵¹

Nach Auffassung des EuGH schränkt eine Regelung, welche die Möglichkeit der Inhaftierung zum Zweck der Abschiebung bzw. Überstellung eröffnet, grundsätzlich das Freiheitsgrundrecht aus Art. 6 GRCh dadurch ein, dass sie zur Vorbereitung der Rückkehr und/oder zur Durchführung der Abschiebung die Inhaftnahme eines Drittstaatsangehörigen gestatte, gegen den ein Rückkehrverfahren anhängig sei.⁵²

Zu den Anforderungen, die die Rechtsgrundlage für eine Beschränkung des Rechts auf Freiheit erfüllen muss, um den Erfordernissen von Art. 52 Abs. 1 GRCh zu genügen, habe der Gerichtshof im Lichte des Urteils des EGMR vom 21. Oktober 2013, *Del Río Prada/Spanien*, festgestellt, dass ein nationales Gesetz, das einen Freiheitsentzug zulasse, hinreichend zugänglich, präzise und in seiner Anwendung vorhersehbar sein müsse, um jede Gefahr von Willkür zu vermeiden.⁵³

Das Ziel der Freiheitsgarantien, wie sie sowohl in Art. 6 GRCh als auch in Art. 5 EMRK verbürgt seien, bestehe insbesondere darin, den Einzelnen vor Willkür zu schützen. Die Vereinbarkeit der Durchführung einer freiheitsentziehenden Maßnahme mit diesem Ziel setze daher u. a. voraus, dass sie frei von Elementen bösen Glaubens oder der Täuschung seitens der Behörden sei.⁵⁴

Bei der Inhaftnahme eines Drittstaatsangehörigen, gegen den ein Rückkehrverfahren anhängig sei, die einen schweren Eingriff in das Recht auf Freiheit des Betroffenen darstelle, seien daher strenge Garantien, nämlich Bestehen einer Rechtsgrundlage, Klarheit, Vorhersehbarkeit, Zugänglichkeit und Schutz vor Willkür, einzuhalten.⁵⁵

Hinsichtlich der Dauer der Inhaftierung sei es im Lichte des Art. 6 GRCh und unter Berücksichtigung der Anforderungen des Art. 52 Abs. 1 GRCh Sache der zuständigen Behörde unter der Kontrolle der nationalen Gerichte, die Haft nicht über den für die Zwecke des zugrundeliegenden

51 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, *Politsei- ja Piirivalveamet*, Rn. 47 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, *Al Chodor*, Rn. 37.

52 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, *Politsei- ja Piirivalveamet*, Rn. 46; EuGH, Urteil v. 13. September 2017, Rs. C-60/16, *Khair Amayry*, Rn. 43; EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, *Al Chodor*, Rn. 36.

53 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, *Politsei- ja Piirivalveamet*, Rn. 48 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, *Al Chodor*, Rn. 38 und unter Hinweis auf EuGH, Urteil v. 17. September 2020, C-806/18, *JZ (Freiheitsstrafe im Fall eines Einreiseverbots)*, Rn. 41.

54 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, *Politsei- ja Piirivalveamet*, Rn. 49; EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, *Al Chodor*, Rn. 39; EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, C-601/15 PPU, N., Rn. 81; EuGH, Urteil v. 12. Februar 2019, C-492/18 PPU, TC, Rn. 59.

55 EuGH, Urteil v. 6. Oktober 2022, Rs. C-241/21, *Politsei- ja Piirivalveamet*, Rn. 50; EuGH, Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, *Al Chodor*, Rn. 40.

Verfahrens erforderlichen Zeitraum hinaus zu verlängern, der unter Berücksichtigung der konkreten Anforderungen des genannten Verfahrens in jedem Einzelfall zu beurteilen sei.⁵⁶

Eine Inhaftnahme sei demnach grundsätzlich übermäßig lang, sofern sie die für das zugrundeliegende Verfahren vorgesehenen Fristen erheblich überschreite, da dieser Zeitraum in der Regel als ausreichend für die Vornahme der behördlichen Handlung gelten müsse, zu wessen Zweck die Festnahme erfolgt sei.⁵⁷ Jedenfalls dürfe die Haft nicht den Zeitraum überschreiten, der bei angemessener Handlungsweise notwendig sei, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, bis die behördliche Handlung durchgeführt werde.⁵⁸

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der Haftdauer also festhalten, dass nach der Rechtsprechung des EuGH eine Freiheitsentziehung zum Zweck der Abschiebung oder Auslieferung nur gerechtfertigt sein kann, wenn ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren (noch) im Gange ist und die Behörden das Verfahren mit der gebotenen Sorgfalt betreiben.⁵⁹

4.2. Rechtsprechung des EGMR zur Abschiebehaft im Lichte des Art. 5 EMRK

Der EGMR hat mehrfach zur Vereinbarkeit von Inhaftnahmen zum Zweck der Abschiebung und die entsprechende Haftdauer geurteilt.

Im Ausgangspunkt sieht Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f) EMRK vor, dass die Freiheit u.a. bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist, entzogen werden kann, sofern dies „auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise“ geschieht.

Hinsichtlich der Haftdauer stellte der EGMR in der Rechtssache Saadi grundlegend fest, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange, dass die Inhaftierung einer Person, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist, nicht unangemessen lange fortgesetzt werde, d. h. den zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlichen Zeitraum nicht überschreite.⁶⁰

Vor diesem Hintergrund sei jede Freiheitsentziehung auf Grundlage des Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f) EMRK jedenfalls nur so lange gerechtfertigt, wie das Abschiebungsverfahren – mit der gebotenen Sorgfalt – betrieben werde.⁶¹ Insofern hat der EGMR – unter Bezug auf die „außergewöhnlichen

56 EuGH, Urteil v. 13. September 2017, Rs. C-60/16, Khir Amayry, Rn. 44; Für den Fall der Inhaftnahme im Rahmen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls EuGH, Urteil v. 16. Juli 2015, Rs. C-237/15 PPU, Lannigan, Rn. 58 f.

57 EuGH, Urteil v. 13. September 2017, Rs. C-60/16, Khir Amayry, Rn. 45; Für den Fall der Inhaftnahme im Rahmen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls EuGH, Urteil v. 16. Juli 2015, Rs. C-237/15 PPU, Lannigan, 60.

58 EuGH, Urteil v. 13. September 2017, Rs. C-60/16, Khir Amayry, Rn. 46.

59 S. auch EuGH, Urteil v. 15. Februar 2016, Rs. 601/15 PPU, J. N., Rn. 78.

60 EGMR, Urteil v. 29. Januar 2008, 13229/03, Saadi/Vereinigtes Königreich, Rn. 72 ff.

61 EGMR, Urteil v. 15. November 1996, 22414/93, Chahal/Vereinigtes Königreich, Rn. 113.

Umstände des Einzelfalls“ u. a. eine Haftdauer von knapp 4 Jahren für „zweifelhaft“ aber im Ergebnis gerechtfertigt erachtet, da die nationalen Behörden das Verfahren mit der gebotenen Sorgfalt betrieben hätten.⁶²

Eine starre Inhaftierungshöchstdauer lasse sich Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. f) EMRK nicht entnehmen. Es sei vielmehr von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängig, ob die Haftdauer im Hinblick auf das zugrundeliegende Verfahren und dessen Dauer verhältnismäßig sei.⁶³ Selbst wenn das innerstaatliche Recht Fristen vorsehe, könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Einhaltung dieser Fristen die Inhaftierung des Antragstellers automatisch mit Art. 5 Abs. 1 lit. f) der Konvention in Einklang bringe.⁶⁴ Wesentlich sei vielmehr, dass die dem Freiheitsentzug zugrundeliegende Regelung in hinreichendem Maße vor Willkür schütze.⁶⁵ Dazu müsse das innerstaatliche, den Freiheitsentzug erlaubende Recht insbesondere hinreichend genau und vorhersehbar sein.⁶⁶

In der Rechtssache *Louled Massoud* befand der EGMR über eine maltesische Regelung, welche die Möglichkeit der unbefristeten Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung vorsah. Der EGMR entschied, dass das maltesische Rechtssystem im Ergebnis kein Verfahren vorsehe, mit dem die Gefahr einer willkürlichen Abschiebungshaft vermieden werden könne.⁶⁷ Der EGMR rekurrierte dabei insbesondere darauf, dass das maltesische Gesetz keine zeitliche Begrenzung der Inhaftierung vorsehe und der Antragsteller infolgedessen auf unbestimmte Zeit inhaftiert worden sei.⁶⁸ In einem solchen Fall komme dem Vorhandensein verfahrensrechtlicher Garantien (wie ein wirksamer Rechtsbehelf zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit und der Dauer der Inhaftierung) entscheidende Bedeutung zu.⁶⁹ Das Fehlen solcher Garantien verletze den Antragsteller in seinem Recht auf Freiheit aus Art. 5 EMRK.⁷⁰

Auch in den Urteilen in den Rechtssachen *Abdolkhani u. Karimnia* sowie *Garavev* stellte der Gerichtshof fest, dass die Freiheitsentziehung, der die Antragsteller unterworfen waren, in Erman-

62 EGMR, Urteil v. 15. November 1996, 22414/93, *Chahal/Vereinigtes Königreich*, Rn. 123.

63 M. w. N. aus der Rspr. EGMR, Urteil v. 19. Mai 2016, 37289/12, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 83.

64 EGMR, Urteil v. 19. Mai 2016, 37289/12, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 83 unter Verweis auf EGMR, Urteil v. 24. März 2015, 11620/07, *Gallardo Sanchez/Italien*, Rn. 39; EGMR, Urteil v. 11. Oktober 2011, 46390/10, *Auad*, Rn. 131.

65 EGMR, Urteil v. 19. Mai 2016, 37289/12, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 84.

66 EGMR, Urteil v. 19. Mai 2016, 37289/12, *J. N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 84 unter Verweis u.a. auf EGMR, Urteil v. 18. April 2013, 67474/11, *Azimov/Russland*, Rn. 171 sowie EGMR, Urteil v. 24. April 2008, 2947/06, *Ismoilov u. a./Russland* Rn. 139 f. sowie EGRM, Urteil v. 19. Juni 2008, 8320/04, *Ryabikin/Russland*, Rn. 129.

67 EGMR, Urteil v. 27. Juli 2010, 24340/08, *Massoud/Malta*, Rn. 71.

68 EGMR, Urteil v. 27. Juli 2010, 24340/08, *Massoud/Malta*, Rn. 71.

69 EGMR, Urteil v. 27. Juli 2010, 24340/08, *Massoud/Malta*, Rn. 71.

70 EGMR, Urteil v. 27. Juli 2010, 24340/08, *Massoud/Malta*, Rn. 71.

gelung klarer gesetzlicher Bestimmungen, die das Verfahren für die Anordnung und Verlängerung der Haft oder der Auslieferung im Hinblick auf die Abschiebung und die Festlegung von Fristen für eine solche Inhaftierung festlegen, nicht durch angemessene Garantien gegen Willkür begrenzt gewesen seien.⁷¹

Nach der Rechtsprechung des EGMR steht Art. 5 EMRK einer Regelung, welche die Möglichkeit der unbegrenzten Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung vorsieht, demnach zwar nicht von Beginn an entgegen. Die Vereinbarkeit hinge einem solchen Fall aber entscheidend vom Vorhandensein verfahrensrechtlicher Garantien zur Vermeidung von Willkür und somit der konkreten Ausgestaltung der Regelung ab. Jedenfalls wäre eine Inhaftnahmemöglichkeit über den zur Betreuung des zugrundeliegenden Verfahrens erforderlichen Zeitraum hinaus nicht mit Art. 5 EMRK vereinbar.

Fachbereich Europa

71 EGMR, Urteil v. 22. September 2009, 30471/08, Abdolkhani and Karimnia/Türkei Rn. 135 und EGMR, Urteil v. 10. Juni 2010, Garayev/Azerbaidjan, 53688/08, Rn. 99.