

Rechtssache C-241/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 des
Gerichtshofs der Europäischen Union**

Eingangsdatum:

14. April 2021

Vorlegendes Gericht:

Riigikohus (Estland)

Datum der Vorlageentscheidung:

30. März 2021

Rechtsmittelführer:

I.L.

Rechtsmittelgegnerin:

Politsei- ja Piirivalveamet

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel von I.L., mit dem dieser beantragt, den Beschluss des Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn, Estland) vom 2. Dezember 2020 aufzuheben und einen neuen Beschluss zu erlassen, mit dem festgestellt wird, dass der Antrag der Politsei- ja Piirivalveamet (Polizei- und Grenzschutzbehörde, im Folgenden: PPA), ihn in einer Hafteinrichtung unterzubringen, und seine Unterbringung in einer Hafteinrichtung rechtswidrig waren

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

In dem Vorabentscheidungsersuchen wird um eine Auslegung von Art. 15 Abs. 1 Satz 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) gebeten.

Vorlagefrage

Ist Art. 15 Abs. 1 Satz 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 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 die Durchführung der Abschiebung wesentlich erschweren kann?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

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, Erwägungsgründe 2 und 16, Art. 3 Nr. 7 sowie Art. 15

Angeführte Vorschriften des innerstaatlichen Rechts

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (Gesetz über die Ausreisepflicht und das Einreiseverbot, im Folgenden: VSS), § 6⁸ und § 15

Zusammenfassung des Sachverhalts und des Verfahrens der Ausgangsrechtssache

- 1 I.L., ein Staatsangehöriger der Republik Moldau, der sich aufgrund einer Befreiung von der Visumpflicht in der Republik Estland aufhielt, wurde am 12. Oktober 2020 festgenommen, weil er verdächtigt wurde, seiner Lebensgefährtin und einer weiteren Geschädigten körperliche Schmerzen zugefügt und sie an der Gesundheit geschädigt zu haben. Das Harju Maakohus (erstinstanzliches Gericht Harjumaa, Estland) verurteilte I.L. mit Urteil vom 13. Oktober 2020 im vereinfachten Eilverfahren wegen körperlicher Misshandlung gemäß § 121 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 des Karistusseadustik (Strafgesetzbuch, im Folgenden: KarS). Der dem Urteil zu entnehmenden Anklage zufolge warf die Staatsanwaltschaft dem Betroffenen außerdem vor, dem Opfer damit gedroht zu haben, falls er aus Estland abgeschoben werde, wieder nach Estland zurückzukehren und das Opfer zu töten. Von diesem Vorwurf gemäß § 120 Abs. 1 KarS (Bedrohung) wurde er jedoch freigesprochen. Als endgültige Strafe wurde mit dem Urteil des erstinstanzlichen Gerichts eine Freiheitsstrafe von einem Jahr, einem Monat und 28 Tagen mit einer Bewährungszeit von zwei Jahren verhängt, daher hob das Gericht die Haft des Betroffenen im Gerichtsgebäude auf.
- 2 Die PPA beendete mit Mitteilung vom 13. Oktober 2020 gemäß dem Välismaalaste seadus (Ausländergesetz, im Folgenden: VMS) vorzeitig den

visumbefreiten Aufenthalt des Betroffenen. In der Mitteilung wurde darauf hingewiesen, dass der letzte Tag seines erlaubten Aufenthalts der 13. Oktober 2020 sei und ein Ausländer bei vorzeitiger Beendigung des Aufenthalts verpflichtet sei, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten des Schengen-Raums unverzüglich zu verlassen. Die Ausreisepflicht könne gemäß den Bestimmungen des VSS sofort vollstreckt werden. Die PPA nahm den Betroffenen am selben Tag im Gebäude des erstinstanzlichen Gerichts Harjumaa gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 1 VSS erneut fest. Im Festnahmeprotokoll wurde vermerkt, dass bei der Festnahme die Einstellung des Betroffenen zur begangenen Straftat und sein Verhalten nach der Verurteilung berücksichtigt worden seien. Diese gäben Anlass zur der Annahme, der Betroffene könnte sich ungeachtet seiner Zusage, freiwillig auszureisen, und des Gesuchs, seine freiwillige Ausreise anzuordnen, der Abschiebung entziehen. So erließ die PPA am selben Tag gemäß dem VSS eine Anordnung gegen den Betroffenen, Estland zu verlassen, da er sich ohne rechtliche Grundlage in Estland aufhalte. Gemäß der Anordnung hatte I.L. sofort, spätestens jedoch am 13. Oktober 2020 auszureisen. Die Anordnung war vom selben Tag an vollziehbar und nach Ablauf der genannten Frist war der Ausländer, wenn er der Ausreisepflicht nicht nachgekommen war, gemäß dem VSS aus der Republik Estland nach Moldau abzuschicken. Gleichzeitig verhängte die PPA gegen den Betroffenen auch ein Einreiseverbot für drei Jahre ab dem Tag der Erfüllung der Ausreisepflicht.

- 3 Die PPA beantragte am 14. Oktober 2020 beim Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) die Genehmigung, den Betroffenen gemäß § 15 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 VSS in Haft zu nehmen und für zwei Monate in einer Hafteinrichtung unterzubringen. Zur Begründung ihres Antrags führte sie u. a. Folgendes aus. Der Betroffene könnte sich der Abschiebung entziehen. Er habe in einer Nähebeziehung Gewalt angewandt, und es bestehe ein großes öffentliches Interesse daran, solche Straftaten zu verhindern. Hauptziel der zu vollziehenden Ausreiseanordnung sei es, künftige Straftaten abzuwenden. Zwar habe der Betroffene erklärt, vor der Ausreise die Probleme mit seiner Lebensgefährtin lösen zu wollen, doch sei die PPA nicht überzeugt, dass sich sein gewalttätiges Verhalten in einer Stresssituation nicht wiederholen werde. Die PPA dürfe berücksichtigen, dass der Betroffene für den Fall seiner Abschiebung gedroht habe, gegen seine Lebensgefährtin gewalttätig zu werden. Seine vorherige Straftat verdeutliche die von ihm ausgehende Gefahr, weshalb er bis zu seiner Abschiebung in einer Hafteinrichtung unterzubringen sei. Da er mit seinem früheren Verhalten kein Vertrauen geschaffen habe, sei es nicht möglich, weniger einschneidende Überwachungsmaßnahmen anzuwenden.
- 4 In der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Tallinn präzisierte die PPA, dass I.L. die Kooperationspflicht erfüllt habe und im Besitz der für eine Rückkehr in die Republik Moldau erforderlichen Dokumente sei. Daher beantragte die PPA seine Unterbringung in einer Hafteinrichtung ausschließlich aufgrund von § 15 Abs. 2 Nr. 1 VSS. Das Verwaltungsgericht erteilte mit Beschluss vom 15. Oktober 2020 die Genehmigung, I.L. bis zu seiner Abschiebung, jedoch nicht länger als bis zum 15. Dezember 2020, in einer Hafteinrichtung unterzubringen.

- 5 Das Verwaltungsgericht Tallinn schloss sich der Auffassung an, dass bei dem Betroffenen die Gefahr bestehe, dass er sich dem Abschiebungsverfahren entziehen und nicht freiwillig aus Estland ausreisen werde (§ 6⁸ Nr. 1 und 4 VSS). Auch wenn er in der Gerichtsverhandlung erklärt habe, dass er sich bei seiner Freilassung nur in seine Wohnung begeben werde, um seine Sachen zu holen, eine Begegnung mit seiner früheren Lebensgefährtin vermeiden und danach freiwillig aus Estland ausreisen werde, befand das Verwaltungsgericht, dass unter Berücksichtigung des vorherigen Verhaltens des Betroffenen, Anlass zu der Annahme bestehe, dass seine Ausreise aus Estland wohl nicht in der beschriebenen Weise verlaufen werde. Es könne nicht gewährleistet werden, dass er beim Abholen seiner Sachen nicht seiner früheren Lebensgefährtin begegnen werde. Sollte er seiner früheren Lebensgefährtin begegnen, bestehe eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Situation eskaliere und er möglicherweise erneut eine Straftat begehe. Bei erneuter Begehung einer Straftat sei die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht offenkundig ausgeschlossen. Denn werde ein Strafverfahren eingeleitet, habe der Betroffene das Recht, in der ihn betreffenden Verhandlung anwesend zu sein, und in einem Strafverfahren könne auch Untersuchungshaft angeordnet werden. Daher bestehe Anlass, an der Glaubhaftigkeit des von ihm in der Verhandlung geschilderten Vorhabens zu zweifeln. Der Staat möchte mögliche neue Straftaten abwenden. Bei dem Betroffenen sei die Gefahr der erneuten Begehung von Straftaten gegenwärtig hoch.
- 6 Des Weiteren berücksichtigte das Verwaltungsgericht Tallinn, dass der Betroffene für eine Rückkehr in die Republik Moldau auf COVID-19 getestet werden musste, wodurch eine zusätzliche zeitliche Verzögerung entstanden sei, weswegen es nicht möglich gewesen sei, die Abschiebung innerhalb der im VSS vorgesehenen 48 Stunden durchzuführen. Nach Auffassung des Gerichts dürften weniger einschneidende Überwachungsmaßnahmen die Durchführung des Abschiebungsverfahrens nicht gewährleistet haben, zudem habe auch das für die Anwendung sonstiger Überwachungsmaßnahmen erforderliche Vertrauen in den Betroffenen gefehlt. Schließlich befand das Gericht, dass die Unterbringung in einer Hafteinrichtung nicht gegen Sicherheits- und Gesundheitserwägungen verstoße und die Inhaftnahme verhältnismäßig sei.
- 7 I.L. legte gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Tallinn beim Berufungsgericht Tallinn ein Rechtsmittel mit dem Antrag ein, den Beschluss des Verwaltungsgerichts aufzuheben und seine Freilassung anzuordnen. Das Berufungsgericht Tallinn wies dieses Rechtsmittel mit Beschluss vom 2. Dezember 2020 zurück und bestätigte den Beschluss des Verwaltungsgerichts. In seiner Begründung verwies es darauf, dass bei dem Betroffenen Fluchtgefahr im Sinne von § 6⁸ Nr. 1 VSS bestehe, d. h. dass der Ausländer nach Ablauf der in der Rückkehrentscheidung eingeräumten Frist für die freiwillige Ausreise nicht aus Estland ausgereist sei. Da der Betroffene seine Ausreise an Bedingungen geknüpft habe, sei es wahrscheinlich, dass er nicht ausreisen werde, wenn sich diese Bedingungen nicht erfüllten sollten. Er könnte nach neuen Möglichkeiten suchen, im Land zu bleiben, und sich weigern, auszureisen. Die

Wahrscheinlichkeit hierfür sei umso höher, je kürzer die ihm für die Ausreise eingeräumte Frist sei. In Anbetracht der Natur und der Schwere der von dem Betroffenen begangenen Straftat könne es auch nicht für wahrscheinlich gehalten werden, dass es ihm gelingen werde, die von ihm gesetzten Bedingungen zu erfüllen und danach freiwillig innerhalb der ihm eingeräumten Frist aus Estland auszureisen. Das Berufungsgericht Tallinn wies außerdem darauf hin, dass die in § 15 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 VSS vorgesehenen Haftgründe nicht dazu berechtigten, eine Person zur Abwendung einer möglichen neuen Straftat in Haft zu nehmen. Gemäß den Vorschriften des VSS sei Ziel der Inhaftnahme einer Person, zu gewährleisten, dass die Person aus Estland ausreise. Das Berufungsgericht wies auch darauf hin, dass § 6⁸ Nr. 4 VSS nur anwendbar sei, wenn die Gerichtsentscheidung, durch die die Verurteilung erfolge, rechtskräftig geworden sei. An dem Tag, an dem das Verwaltungsgericht Tallinn die Unterbringung von I.L. in einer Hafteinrichtung genehmigt habe, sei diese Gerichtsentscheidung jedoch noch nicht rechtskräftig gewesen. Sie sei nämlich etwas später, am 21. Oktober 2020 rechtskräftig geworden. Schließlich stellte das Berufungsgericht Tallinn fest, dass die Anwendung weniger einschneidender Überwachungsmaßnahmen nicht geboten sei.

- 8 I.L. wurde am 23. November 2020 aus der Republik Estland nach Moldau abgeschoben.

Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 9 I.L. hat bereits vor seiner Abschiebung ein Rechtsmittel gegen den Beschluss des Berufungsgerichts Tallinn eingelegt, mit dem Antrag, den Beschluss des Berufungsgerichts aufzuheben und einen neuen Beschluss zu erlassen, mit dem die Rechtswidrigkeit des Antrags der PPA und seiner Unterbringung in einer Hafteinrichtung festgestellt wird. Er trägt vor, dass er seine Lehren aus seiner Tat gezogen habe und künftig keine Straftaten mehr begehen werde. Er habe in dem Verfahren in vollem Umfang kooperiert. Daher sei die Befürchtung unbegründet, dass er beim Abholen seiner Sachen eine neue Straftat begehen werde. Sein Wunsch, vor der Ausreise seine Sachen zusammenzupacken und mitzunehmen sei nachvollziehbar und könne nicht als eine unzulässige Bedingung angesehen werden. Fluchtgefahr habe nicht bestanden, und es hätten weniger einschneidende Überwachungsmaßnahmen angewandt werden müssen. Da er nun bereits aus Estland abgeschoben worden sei, ist nach Ansicht von I.L. von einem Anfechtungsantrag zu einem Feststellungsantrag überzugehen. Stelle der Riigikohus (Oberster Gerichtshof, Estland, im Folgenden: vorlegendes Gericht) die Rechtswidrigkeit des Antrags der PPA und der Unterbringung in einer Hafteinrichtung fest, verschaffe ihm dies die Grundlage, um eine Schadensersatzforderung gegen die PPA gelten zu machen (er habe nicht arbeiten dürfen und keinen Lohn bekommen, ihm sei rechtswidrig die Freiheit entzogen worden).

- 10 Die PPA hat beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen. Sie erklärt, dass sie nach der Verhandlung der Strafsache vor dem erstinstanzlichen Gericht, in der I.L. verurteilt worden sei, den von der Visumpflicht befreiten Aufenthalt von I.L. vorzeitig beendet habe und dass I.L. sofort nach der Verhandlung vor dem erstinstanzlichen Gericht festgenommen worden sei. Ihm sei mitgeteilt worden, dass er aus Estland ausreisen müsse, und er sei gefragt worden, ob er damit einverstanden sei, dies freiwillig zu tun. Der Betroffene sei einverstanden gewesen, stellte jedoch Bedingungen: Er werde nicht ausreisen, bevor er den Konflikt mit dem Opfer gelöst habe. Die PPA habe nicht zulassen können, dass er zu dem Opfer zurückkehre. Das Opfer habe wegen der Drohungen von I.L. um sein Leben gefürchtet. Beim Erlass der Rückkehrentscheidung habe die PPA die Beweise gewürdigt und die tatsächlichen Umstände abgewogen, zudem habe sie den Einwänden des Betroffenen, seiner Einstellung zu der begangenen Straftat und seinem Verhalten nach der Verurteilung Rechnung getragen. Der Betroffene könnte sich der Abschiebung entziehen und stelle eine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar. Er habe in einer Nähebeziehung Gewalt angewandt. Eine Priorität der Republik Estland sei die Prävention von Gewalt in der Partnerschaft, und das öffentliche Interesse an solchen Vorkommnissen sei sehr groß. Die Bestrafung in Strafverfahren sei eine Reaktion auf eine bereits begangene Handlung, diene aber auch dem Ziel, eine potenziell gefährliche Person von der rechtstreuen Gesellschaft zu trennen, so sei das vorrangige Ziel der zu vollstreckenden Rückkehrentscheidung der Wille des Staates gewesen, mögliche neue Straftaten abzuwenden. Die PPA habe bei der Beurteilung der Fluchtgefahr in Bezug auf den Betroffenen nicht den in § 6⁸ Nr. 1 VSS genannten Grund herangezogen. Gegen den Betroffenen sei eine vollstreckbare Rückkehrentscheidung gemäß § 7² Abs. 2 Nrn. 1 und 4 VSS erlassen worden. Die PPA hielt es für erforderlich, ihn zur Durchführung der Abschiebung in einer Hafteinrichtung unterzubringen. Es sei nicht möglich gewesen, ihm gegenüber andere Überwachungsmaßnahmen anzuwenden, da diese nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu dem gewünschten Erfolg geführt hätten. Der Betroffene habe über keine rechtliche Grundlage verfügt, um sich in der Republik Estland aufzuhalten und dort zu arbeiten, zudem hätten die vorhandenen finanziellen Mittel nicht ausgereicht, um die Wohnkosten zu decken. Er hätte sich dem Abschiebungsverfahren entziehen können, und dies hätte seine Abschiebung aus Estland wesentlich erschwert. Unter Berücksichtigung der Umstände der von I.L. begangenen Straftat und in Anbetracht seines emotionalen Zustands war die PPA der Auffassung, dass er nicht freiwillig aus Estland ausreisen werde und dass er vorhabe, den in einer Nähebeziehung aufgetretenen Konflikt zu lösen. Die Geschädigte habe den Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt, dass I.L. sie anrufe und ihr schreibe und damit drohe, eine Möglichkeit zu finden, nach Estland zu kommen, um es ihr heimzuzahlen.

Zusammenfassung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 11 In der Rechtssache besteht Streit ausschließlich über die Zulässigkeit der Unterbringung des Betroffenen in einer Hafteinrichtung. Die Fragen, ob die

vorzeitige Beendigung seines Aufenthalts, die gegen ihn erlassene Rückkehrentscheidung und das Einreiseverbot rechtmäßig waren, sind nicht Gegenstand dieser Rechtssache.

- 12 Das Verwaltungsgericht Tallinn genehmigte mit Beschluss vom 15. Oktober 2020 die Unterbringung des Betroffenen in einer Hafteinrichtung. Nunmehr befindet sich dieser auf freiem Fuß und wurde aus Estland abgeschoben. Daher ist nach Auffassung des Betroffenen von einem Anfechtungsantrag zu einem Feststellungsantrag überzugehen. Eine Genehmigung wird durch Beschluss erteilt, der im Wege der Beschwerde anfechtbar ist (Halduskohtumenetluse seadustik [Verwaltungsgerichtsgesetz], im Folgenden: HKMS, § 265 Abs. 5). Dass sich die Umstände während des Beschwerdeverfahrens geändert haben (der Betroffene z. B. aus Estland abgeschoben wurde), hindert das Gericht der höheren Instanz nicht daran, die Rechtmäßigkeit des Beschlusses, durch den die Genehmigung erteilt wurde, zu prüfen und diesen gegebenenfalls aufzuheben, d. h. den Genehmigungsbeschluss rückwirkend für ungültig zu erklären. Dadurch entfällt zugleich die Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beschränkung der Grundrechte des Betroffenen. Die Möglichkeit, den Beschluss, mit dem die Genehmigung erteilt wurde, aufzuheben, ist im vorliegenden Fall auch nicht durch § 158 Abs. 2 HKMS ausgeschlossen.
- 13 Nach § 23 Abs. 1¹ VSS erteilt das Verwaltungsgericht die Genehmigung, eine Person, die abgeschoben werden soll, festzunehmen und bis zu zwei Monaten in einer Hafteinrichtung unterzubringen, wenn ein in § 15 Abs. 2 VSS vorgesehener Grund vorliegt und die in Abs. 1 dieses Paragraphen genannten Grundsätze erfüllt sind. § 15 Abs. 2 VSS bestimmt, dass ein Ausländer in Haft genommen werden kann, wenn durch die Anwendung der im VSS vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen nicht gewährleistet ist, dass die Ausreisepflicht wirksam erfüllt wird, insbesondere wenn 1) Fluchtgefahr besteht, 2) der Ausländer der Pflicht zu Kooperation nicht nachkommt oder 3) der Ausländer nicht im Besitz der für die Rückkehr erforderlichen Dokumente ist oder sich deren Erlangung aus dem Empfangs- oder dem Transitstaat verzögert. § 15 VSS setzt Art. 15 der Richtlinie 2008/115/EG im estnischen Recht um.
- 14 Das Verwaltungsgericht erteilte die Genehmigung zur Unterbringung des Betroffenen in einer Hafteinrichtung gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 1 VSS, d. h. wegen Fluchtgefahr. Gemäß Art. 3 Nr. 7 der Richtlinie ist der Begriff „Fluchtgefahr“ dahin aufzufassen, dass er auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruht (vgl. auch Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor u. a., C-528/15, EU:C:2017:213). Im estnischen Recht sind diese in § 6⁸ VSS abschließend geregelt. Die in dieser Vorschrift genannten Umstände müssen für die Feststellung einer Fluchtgefahr zwingend vorliegen, für die abschließende Feststellung dieser Gefahr sind jedoch auch sonstige Umstände zu betrachten, die den Ausländer und den Fall kennzeichnen.
- 15 Nach Auffassung des erkennenden Senats des vorlegenden Gerichts liegen in der Rechtssache keine Umstände vor, die bei dem Betroffenen auf eine Fluchtgefahr

hindeuten. Das Bestehen einer Fluchtgefahr stellte das Verwaltungsgericht aus zwei Gründen fest: 1) der Ausländer sei nicht innerhalb der in der Rückkehrentscheidung eingeräumten Frist für die freiwillige Ausreise aus Estland ausgereist (§ 6⁸ Nr. 1 VSS) und 2) der Ausländer habe eine Straftat begangen, wegen der er zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sei (§ 6⁸ Nr. 4 VSS).

- 16 § 6⁸ Nr. 1 VSS ist in dieser Sache nicht anwendbar, weil seine Anwendung voraussetzt, dass dem Betroffenen mit einer schriftlichen Rückkehrentscheidung eine Frist für die freiwillige Ausreise gesetzt wurde. Die PPA hat dem vorliegenden Gericht aber bestätigt, dass dem Rechtsmittelführer bei Erlass der Rückkehrentscheidung keine Frist für die freiwillige Ausreise gesetzt und dass gegen ihn eine sofort vollstreckbare Rückkehrentscheidung gemäß § 7² Abs. 2 Nrn. 1 und 4 VSS erlassen wurde. Dies bestätigen auch die von der PPA am 13. Oktober 2020 ergriffenen Schritte – faktisch war es dem Betroffenen nicht möglich, freiwillig auszureisen. Nach dem oben Gesagten kann ihm auch nicht vorgeworfen werden, dass er die Frist für die freiwillige Ausreise nicht eingehalten habe, und daraus gemäß § 6⁸ Nr. 1 VSS auf eine Fluchtgefahr geschlossen werden.
- 17 Auch § 6⁸ Nr. 4 VSS ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Die Vorschrift setzt voraus, dass der Betroffene wegen einer Straftat rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde (Unschuldsvermutung gemäß § 22 Abs. 2 des Eesti Vabariigi põhiseadus [Grundgesetz der Republik Estland]). Die Entscheidung, durch die der Rechtsmittelführer verurteilt wurde, wurde rechtskräftig, nachdem das Verwaltungsgericht die Genehmigung erteilt hatte.
- 18 Nach Auffassung des erkennenden Senats liegen auch keine sonstigen Umstände vor, die darauf hindeuten, dass bei dem Betroffenen Fluchtgefahr im Sinne von § 6⁸ VSS bestand, insbesondere nicht anwendbar ist z. B. § 6⁸ Nr. 6 VSS, wonach „der Ausländer der Polizei- und Grenzschutzbehörde ... mitgeteilt hat, oder die Behörde aus seiner Einstellung und seinem Verhalten den Schluss zieht, dass er der Ausreisepflicht nicht nachkommen will“. Aus der im Protokoll über die Anhörung des Betroffenen im Verfahren zum Erlass der Rückkehrentscheidung festgehaltenen Stellungnahme, er wolle sich nicht von seiner Lebensgefährtin trennen und bitte um die Möglichkeit, alles wiedergutzumachen, kann nicht auf das Vorhaben geschlossen werden, sich der Abschiebung zu entziehen. Eine Person müsse die Möglichkeit haben, im Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts ihren Standpunkt zum Inhalt des in Betracht gezogenen belastenden Verwaltungsakts zu äußern, ohne dass damit nachteilige Folgen einhergehen. Aus den Äußerungen in der Anhörung kann nicht automatisch darauf geschlossen werden, dass der Betroffene beabsichtige, dem Verwaltungsakt nicht nachzukommen, wenn weitere Umstände fehlen, die auf die Gefahr hindeuten, dass er sich der Abschiebung entziehen wird. Eine Fluchtgefahr ergibt sich auch nicht aus dem von ihm in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht geäußerten Wunsch, seine bei seiner Lebensgefährtin verbliebenen Sachen zurückzubekommen und den von seinem Arbeitgeber zu zahlenden Arbeitslohn zu erhalten. Der Wunsch einer Person, ihr gehörende Vermögensgegenstände vor der

Ausreise zurückzuerhalten, weil deren Erlangung nach der Ausreise schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, ist grundsätzlich legitim. Die PPA hat keine Umstände dargetan, die zusammen mit den Äußerungen des Betroffenen darauf schließen ließen, dass die Gefahr bestehe, dieser werde untertauchen oder sich der Abschiebung entziehen, und daher eine Fluchtgefahr im Sinne von § 6⁸ VSS bestehe.

- 19 Nach Auffassung des erkennenden Senats sind im vorliegenden Fall auch keine Umstände ersichtlich, die darauf hindeuten, dass die in § 15 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VSS vorgesehenen Gründe für eine Inhaftnahme vorliegen.
- 20 Somit hängt die Rechtmäßigkeit der Inhaftierung des Betroffenen von der Frage ab, wie § 15 Abs. 2 VSS auszulegen ist, nämlich ob die in den Nrn. 1 bis 3 vorgesehenen Gründe eine abschließende Aufzählung darstellen und mindestens einer dieser Gründe vorliegen muss, oder ob es sich um eine nicht abschließende, beispielhafte Aufzählung handelt und eine Person auch aufgrund einer Generalklausel in Haft genommen werden kann. Als Generalklausel zieht der erkennende Senat die im Einleitungssatz von § 15 Abs. 2 VSS genannte Gefahr für die wirksame Abschiebung in Betracht. Für die letztgenannte Auslegungsvariante spricht der Wortlaut der Vorschrift, nämlich die vor den Nrn. 1 bis 3 stehenden Worte „insbesondere, wenn“. Tatsächlich setzt die abschließende Beurteilung einer Inhaftnahme als rechtmäßig in jedem Fall auch voraus, dass die in § 15 Abs. 1 VSS niedergelegten Grundsätze (Inhaftnahme als letztes Mittel, Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) erfüllt sind.
- 21 Nach einer ersten Einschätzung des erkennenden Senats bestätigen die Umstände im vorliegenden Fall, dass die Voraussetzung der Generalklausel für die Inhaftnahme erfüllt ist, und die Inhaftnahme des Betroffenen aufgrund der in § 15 Abs. 2 VSS niedergelegten Generalklausel wäre in Verbindung mit den in § 15 Abs. 1 VSS genannten Grundsätzen zulässig. In Anbetracht der zeitlichen Nähe der Ereignisse und des Wesens der von dem Betroffenen begangenen Straftat bestand hinreichend Anlass für die Annahme, der Betroffene könnte erneut versuchen, den mit seiner Lebensgefährtin aufgetretenen Konflikt zu lösen, und dabei eine neue Straftat begehen. Daher bestand die reale Gefahr, dass der Betroffene, während er sich auf freiem Fuß befände, vor der Abschiebung eine Straftat begehen würde, deren Aufklärung und Ahndung (Erlass eines Urteils und mögliche anschließende Strafvollstreckung) seine Abschiebung beeinträchtigen, genauer gesagt auf unbestimmte Zeit aufschieben und damit die Durchführung der Abschiebung erheblich erschweren würde. Somit war die wirksame Abschiebung gefährdet. Unter Berücksichtigung der Umstände, die die Person (Alter, Gesundheitszustand), das Verhalten und die Verhältnisse (Verbindung zu Estland, Fehlen eines festen Wohnsitzes) des Rechtsmittelführers charakterisieren, war es nicht möglich, die erfolgreiche Durchführung der Abschiebung mit anderen Überwachungsmaßnahmen (§ 10 Abs. 2 VSS) ebenso wirksam zu gewährleisten. Die Inhaftnahme steht u. a. in Anbetracht der möglichen Haftdauer im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- 22 Durch § 15 VSS wurden die Bestimmungen von Art. 15 der Richtlinie 2008/115/EG umgesetzt. Art. 15 Abs. 1 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können, Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, nur in Haft nehmen dürfen, 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. Zudem ist vorgesehen, dass die Haftdauer so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen zu erstrecken hat, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.
- 23 Art. 15 Abs. 1 (in Verbindung mit dem 16. Erwägungsgrund) der Richtlinie 2008/115/EG gibt keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob eine Inhaftnahme auch ausschließlich aufgrund der Generalklausel, d. h. bei Gefährdung der wirksamen Abschiebung, zulässig ist, oder ob in jedem Fall einer der in dieser Vorschrift aufgezählten Gründe vorliegen muss (Buchst. a oder b). Die Europäische Kommission hat die Aufzählung als nicht abschließend angesehen (vgl. Empfehlung [EU] 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist [ABl. 2017, L 339, S. 83, Nr. 14.1]). Nach Kenntnis des erkennenden Senats hat der Gerichtshof der Europäischen Union diese Frage noch nicht klar beantwortet (vgl. z. B. Urteile vom 6. Dezember 2011, Achughabian, C-329/11 EU:C:2011:807, Rn. 36; 5. Juni [2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, Rn. 61 und 74; 14. Mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, Rn. 269 bis 272).
- 24 Art. 15 ist bedingungslos und hinreichend präzise, entfaltet somit unmittelbare Rechtswirkung (z. B. Urteile vom 28. April 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 47; vom 5. Juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, Rn. 54, und das oben angeführte Urteil Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 288). Nach Auffassung des erkennenden Senats ist nicht ausgeschlossen, dass der zu prüfende Sachverhalt grundsätzlich z. B. dem in Art. 15 Abs. 1 Buchst. b genannten Grund entsprechen könnte. § 15 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VSS, durch den Art. 15 der Richtlinie umgesetzt wird, weicht in seinem Wortlaut jedoch in gewissem Maß von der Richtlinie ab, zudem ist, wie ausgeführt, nach Auffassung des erkennenden Senats keine dieser beiden estnischen Rechtsvorschriften in dieser Rechtssache anwendbar. Ungeachtet der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie, können die Rechte einer Person nicht unmittelbar auf der Grundlage einer Richtlinie beschränkt werden.
- 25 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts sowohl der Wortlaut als auch die allgemeine

Systematik und der Zweck der Regelung, zu der sie gehört, zu berücksichtigen (z. B. Urteil vom 2. Juli 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, Rn. 33).

- 26 Der Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 „eelkõige kui“ („insbesondere dann, wenn“) (*in particular, en particulier*) deutet darauf hin, dass es sich um eine nicht abschließende Aufzählung handelt, die nur als Hilfe zur Auslegung der Generalklausel, nämlich der Gefahr für die wirksame Durchführung der Abschiebung, dient. Hierfür spricht auch ein Vergleich z. B. mit Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. 2013, L 180, S. 96), wo das Wort „üksnes“ („nur“) (*only, ne ... que*) verwendet wird, was ausdrücklich darauf hinweist, dass die Aufzählung der Haftgründe abschließend ist (vgl. auch z. B. Urteil vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn, C-808/18, EU:C:2020:1029, Rn. 168). Auch der in Art. 28 Abs. 2 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) vorgesehene Haftgrund ist erschöpfend (vgl. auch das oben angeführte Urteil Al Chodor u. a., C-528/15). Andererseits hat der Europäische Gerichtshof wiederholt hervorgehoben, dass die die Inhaftnahme betreffenden Vorschriften der Richtlinie 2008/115/EG eng auszulegen sind (z. B. oben angeführtes Urteil El Dridi, C-61/11 PPU, Rn. 42; oben angeführtes Urteil Mahdi, C-146/14 PPU, Rn. 55; Urteil vom 7. Juni 2016, Affum, C-47/15, Rn. 62; oben angeführtes Urteil Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, Rn. 42). Dies könnte gegen die Auslegung sprechen, dass die Aufzählung als nicht abschließend zu verstehen ist.
- 27 Ein Ziel der Richtlinie 2008/115/EG ist es, die wirksame Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zu gewährleisten (zweiter Erwägungsgrund, Art. 1). Dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die darin vorgesehenen Normen und Verfahren anzuwenden, um die wirksame Rückführung oder Abschiebung eines sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zu gewährleisten, hat auch der Europäische Gerichtshof wiederholt hervorgehoben (z. B. Urteil vom 24. Februar 2021, M u. a., C-673/19, Rn. 31). Andererseits ist Ziel der Richtlinie 2008/115/EG, den Schutz der Grundrechte des Betroffenen zu gewährleisten (zweiter Erwägungsgrund, Art. 1). Dies ist besonders bedeutsam bei der Inhaftnahme als Anwendung einer Zwangsmaßnahme, weil der Betroffene damit seines Recht auf Freiheit (Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) beraubt wird. Nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. f der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten darf die Freiheit nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden, wenn es sich um eine rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung im Rahmen von Maßnahmen zur Ausweisungs- oder Auslieferung einer Person handelt. Somit ist nach der

Konvention die Inhaftnahme einer Person zum Zweck der Abschiebung als solche zulässig, in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind jedoch gewisse qualitative Anforderungen an die gesetzliche Grundlage der Inhaftnahme aufgestellt worden. So hat auch der Gerichtshof der Europäischen Union hervorgehoben, dass die Rechtsgrundlage für die Inhaftnahme klar, vorhersehbar, und zugänglich sein sowie vor Willkür schützen muss (vgl. oben angeführtes Urteil *Al Chodor*, C-528/15, Rn. 40 bis 44). Nach einer ersten Einschätzung des erkennenden Senats stellt die Gefährdung der wirksamen Abschiebung zusammen mit der Pflicht zur Anwendung weniger einschneidender Maßnahmen und zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit eine vorhersehbare Rechtsgrundlage für die Inhaftnahme einer Person dar, die einen hinreichenden Schutz der Grundrechte gewährleistet und vor Willkür schützt.

- 28 Der Gerichtshof der Europäischen Union, hat ausgeführt, dass die Möglichkeit, eine Person aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu inhaftieren, ihre Grundlage nicht in der Richtlinie 2008/115/EG finden kann (Urteil vom 30. November 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, Rn. 70). Auch in der oben angeführten Empfehlung der Kommission vom 16. November 2017 wird hervorgehoben, dass eine Inhaftnahme nicht zum Schutz der öffentlichen Ordnung erfolgen kann. Mit anderen Worten kann auf der Grundlage von § 15 VSS und Art. 15 der Richtlinie 2008/115/EG einziger Zweck der Inhaftnahme eines Ausländers die Gewährleistung der wirksamen Abschiebung sein. Nach einer ersten Einschätzung des erkennenden Senats ist die Inhaftnahme einer Person zur Gewährleistung der wirksamen Abschiebung jedoch nicht ausgeschlossen, wenn die reale Gefahr besteht, dass der Betroffene, während er sich in Freiheit befindet, vor der Abschiebung eine Straftat begeht, deren Aufklärung und Ahndung die Durchführung der Abschiebung wesentlich erschweren kann. Auch der Gerichtshof der Europäischen Union hat (allerdings im Rahmen der Prüfung der gegen Drittstaatsangehörige wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts verhängten Strafhaft) festgestellt, dass die Strafhaft geeignet ist, die Anwendung dieses Verfahrens scheitern zu lassen und die Rückführung zu verzögern, und somit die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2008/115/EG beeinträchtigt (oben angeführtes Urteil *Affum*, C-47/15, Rn. 63, und Urteil vom 1. Oktober 2015, *Skerdjan Celaj*, C-290/14:EU:C:2015:640, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Da allein der Gerichtshof der Europäischen Union zur verbindlichen Auslegung des Unionsrechts befugt ist, ist in Anbetracht der oben geschilderten verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten eine Vorabentscheidung zur Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG einzuholen.