

Europäischer Gerichtshof (Vierte Kammer)

Urteil vom 01.10.2015

In der Rechtssache C-290/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale di Firenze (Italien) mit Entscheidung vom 22. Mai 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Juni 2014, in dem Strafverfahren gegen Skerdjan Celaj erlässt der Gerichtshof (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen (Berichterstatte), der Richterin K. Jürimäe, der Richter J. Malenovský und M. Safjan sowie der Richterin A. Prechal,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von L. D'Ascia, avvocato dello Stato,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze als Bevollmächtigten,
- der hellenischen Regierung, vertreten durch M. Michelogiannaki als Bevollmächtigte,
- der norwegischen Regierung, vertreten durch E. Widsteen und K. Moen als Bevollmächtigte,
- der Schweizer Regierung, vertreten durch E. Bichet als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Condou-Durande und A. Aresu als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. April 2015 folgendes Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung 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).

2 Es ergeht im Rahmen eines Strafverfahrens gegen Herrn Celaj, einen albanischen Staatsangehörigen, wegen dessen Einreise in das italienische Hoheitsgebiet unter Verstoß gegen ein für die Dauer von drei Jahren verhängtes Einreiseverbot.

## Rechtlicher Rahmen

### Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

3 Das am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichnete Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (United Nations Treaty Series, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]) ist am 22. April 1954 in Kraft getreten. Es wurde durch das am 31. Januar 1967 in New York abgeschlossene und am 4. Oktober 1967 in Kraft getretene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ergänzt (im Folgenden: Genfer Abkommen).

4 Art. 31 Abs. 1 des Genfer Abkommens lautet:

"Die vertragschließenden Staaten werden wegen unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen."

### Richtlinie 2008/115

5 In den Erwägungsgründen 1, 4, 14 und 23 der Richtlinie 2008/115 heißt es:

"(1) Auf seiner Tagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere hat der Europäische Rat ein kohärentes Konzept im Bereich Migration und Asyl festgelegt, das die Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems, eine Politik der legalen Einwanderung und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung umfasst.

...

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

...

(14) Die Wirkung der einzelstaatlichen Rückführungsmaßnahmen sollte durch die Einführung eines Einreiseverbots, das die Einreise in das Hoheitsgebiet sämtlicher Mitgliedstaaten und den dortigen Aufenthalt verbietet, europäischen Zuschnitt erhalten. ...

...

(23) Die Anwendung dieser Richtlinie erfolgt unbeschadet der Verpflichtungen, die sich aus dem Genfer Abkommen ... ergeben."

6 Art. 1 ("Gegenstand") der Richtlinie lautet:

"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."

7 Art. 8 („Abschiebung“) der Richtlinie lautet:

"(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen zur Vollstreckung der Rückkehrentscheidung, wenn nach Artikel 7 Absatz 4 keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wurde oder wenn die betreffende Person ihrer Rückkehrverpflichtung nicht innerhalb der nach Artikel 7 eingeräumten Frist für die freiwillige Ausreise nachgekommen ist.

(2) Hat ein Mitgliedstaat eine Frist für die freiwillige Ausreise gemäß Artikel 7 eingeräumt, so kann die Rückkehrentscheidung erst nach Ablauf dieser Frist vollstreckt werden, es sei denn, innerhalb dieser Frist entsteht eine der Gefahren im Sinne von Artikel 7 Absatz 4.

(3) Die Mitgliedstaaten können eine getrennte behördliche oder gerichtliche Entscheidung oder Maßnahme erlassen, mit der die Abschiebung angeordnet wird.

(4) Machen die Mitgliedstaaten – als letztes Mittel – von Zwangsmaßnahmen zur Durchführung der Abschiebung von Widerstand leistenden Drittstaatsangehörigen Gebrauch, so müssen diese Maßnahmen verhältnismäßig sein und dürfen nicht über die Grenzen des Vertretbaren hinausgehen. Sie müssen nach dem einzelstaatlichen Recht im Einklang mit den Grundrechten und unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und körperlichen Unversehrtheit des betreffenden Drittstaatsangehörigen angewandt werden.

(5) Bei der Durchführung der Abschiebungen auf dem Luftweg tragen die Mitgliedstaaten den Gemeinsamen Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg im Anhang zur Entscheidung 2004/573/EG Rechnung.

(6) Die Mitgliedstaaten schaffen ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen."

8 Art. 11 der Richtlinie bestimmt:

"(1) Rückkehrentscheidungen gehen mit einem Einreiseverbot einher,

a) falls keine Frist für eine freiwillige Ausreise eingeräumt wurde oder

b) falls der Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen wurde.

In anderen Fällen kann eine Rückkehrentscheidung mit einem Einreiseverbot einhergehen.

..."

Italienisches Recht

9 Art. 13 Abs. 13 des Decreto legislativo (gesetzesvertretendes Dekret) Nr. 286 – „Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero“ (Einheitstext der Bestimmungen über die Regelung der Einwanderung und die Rechtsstellung von Ausländern) vom 25. Juli 1998 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 191 vom 18. August 1998, im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 286/1998) bestimmt:

"Ein Ausländer, gegen den eine Rückführungsmaßnahme getroffen wurde, darf ohne besondere Genehmigung des Ministro dell’interno [Innenminister] nicht erneut in das Staatsgebiet einreisen. Bei Zuwiderhandlung wird er mit Freiheitsstrafe von einem bis zu vier Jahren bestraft und sofort wieder abgeschoben. ..."

10 Art. 13 Abs. 13ter des Decreto legislativo Nr. 286/1998 lautet:

„Bei Straftaten gemäß den Abs. 13 und 13bis ist der Täter, auch wenn er nicht auf frischer Tat angetroffen wird, festzunehmen; die Strafverfolgung erfolgt im beschleunigten Verfahren.“

## Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

11 Herr Celaj wurde am 26. August 2011 im italienischen Hoheitsgebiet von Polizisten der Stadt Pontassieve (Italien) wegen versuchten Raubes festgenommen. Er wurde wegen dieser Tat mit einem Urteil, das am 15. März 2012 rechtskräftig wurde, zu einer Freiheitsstrafe und zu einer Geldstrafe verurteilt. Die Vollstreckung der Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt.

12 Am 17. April 2012 ergingen gegen Herrn Celaj ein Ausweisungsdekret des Prefetto di Firenze (Präfekt von Florenz, Italien) und eine Abschiebungsanordnung des Questore di Firenze (Polizeipräsident von Florenz). Damit ging ein für die Dauer von drei Jahren verhängtes Einreiseverbot einher.

13 Der Prefetto di Firenze führte in seinem Dekret aus, dass Herrn Celaj keine Frist für die freiwillige Ausreise gewährt werden könne, da er keinen entsprechenden Antrag gestellt habe und Fluchtgefahr bestehe. Eine Abschiebung wurde aus technischen Gründen aber nicht durchgeführt. Die zuständigen italienischen Behörden forderten Herrn Celaj daher unter Androhung der gesetzlichen Strafen auf, das Staatsgebiet sofort zu verlassen. Er hielt sich trotzdem weiter im italienischen Hoheitsgebiet auf, wo seine Anwesenheit von den italienischen Behörden am 27. Juli, 1. August und 30. August 2012 festgestellt wurde.

14 Am 4. September 2012 erschien Herr Celaj unaufgefordert bei der Grenzpolizei von Brindisi (Italien) und verließ das italienische Hoheitsgebiet.

15 Später reiste er erneut in das italienische Hoheitsgebiet ein. Am 14. Februar 2014 wurde er am Bahnhof von San Piero a Sieve (Italien) von Polizisten identifiziert und wegen Verstoßes gegen Art. 13 Abs. 13 des Decreto legislativo Nr. 286/1998 festgenommen.

16 Die Staatsanwaltschaft erhob daraufhin vor dem Tribunale di Firenze (Bezirksgericht Florenz) gegen Herrn Celaj Anklage und beantragte gemäß Art. 13 des Decreto legislativo Nr. 286/1998, ihn zu einer Freiheitsstrafe von acht Monaten zu verurteilen.

17 Sein Strafverteidiger beantragte die Einstellung des Verfahrens. Die nationalen Rechtsvorschriften seien nicht mit der Richtlinie 2008/115 vereinbar, die ihm zur Last gelegte Tat mithin nicht strafbar.

18 Das Tribunale di Firenze hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Stehen die Vorschriften der Richtlinie 2008/115 nationalen Rechtsnormen der Mitgliedstaaten entgegen, die eine Freiheitsstrafe von bis zu vier Jahren für einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen vorsehen, der nach seiner nicht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion erfolgten Rückführung in sein Herkunftsland unter Verstoß gegen ein rechtmäßiges Einreiseverbot erneut in das Staatsgebiet eingereist ist, der aber zuvor nicht den in Art. 8

der Richtlinie 2008/115 zum Zweck seiner schnellen und wirksamen Abschiebung vorgesehenen Zwangsmaßnahmen unterworfen wurde?

Zur Vorlagefrage

19 Mit seiner Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die die Verhängung einer Freiheitsstrafe gegen einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der nach einer im Rahmen eines früheren Rückkehrverfahrens erfolgten Rückkehr in sein Herkunftsland unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot erneut illegal in das Hoheitsgebiet dieses Staates einreist.

20 Zunächst ist festzustellen, dass sich die Richtlinie 2008/115 nur auf die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger bezieht und somit nicht zum Ziel hat, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Aufenthalt von Ausländern insgesamt zu harmonisieren. Folglich hindert sie einen Mitgliedstaat grundsätzlich nicht daran, in seinem Recht die erneute illegale Einreise eines Drittstaatsangehörigen unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot als Straftat einzustufen und strafrechtliche Sanktionen vorzusehen, um von der Begehung derartiger Zuwiderhandlungen abzuschrecken und sie zu ahnden (vgl. entsprechend Urteile Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, Rn. 28, und Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, Rn. 31).

21 Nach ständiger Rechtsprechung darf ein Mitgliedstaat keine strafrechtliche Regelung anwenden, die die Verwirklichung der mit der Richtlinie 2008/115 verfolgten Ziele gefährden und die Richtlinie damit ihrer praktischen Wirksamkeit berauben könnte (Urteil Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Die Richtlinie 2008/115 wurde auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b EG erlassen (jetzt Art. 79 Abs. 2 Buchst. c AEUV), der den Erlass von Maßnahmen im Bereich der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts vorsieht.

23 Wie sich aus den Erwägungsgründen 1 und 4 der Richtlinie 2008/115 im Licht von Art. 79 AEUV ergibt, ist die Einführung einer Rückkehrpolitik integraler Bestandteil der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik durch die Europäische Union, die u.a. die Verhütung und verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung gewährleisten soll.

24 Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 sieht vor, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Rückkehrentscheidungen durch ein Einreiseverbot ergänzen können und in bestimmten Fällen müssen; dadurch soll dem 14. Erwägungsgrund der Richtlinie zufolge die Wirkung der einzelstaatlichen Rückführungsmaßnahmen europäischen Zuschnitt erhalten.

25 Die Richtlinie 2008/115 ist dahin auszulegen, dass sie die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht daran hindert, eine Regelung zu erlassen, mit der eine erneute illegale Einreise eines Drittstaatsangehörigen strafrechtlich geahndet wird.

26 Zwar würden nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die mit der Richtlinie 2008/115 eingeführten gemeinsamen Normen und Verfahren beeinträchtigt, wenn der betreffende Mitgliedstaat, nachdem er den illegalen Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen festgestellt hat, vor der Vollstreckung der Rückkehrentscheidung oder gar vor deren Erlass ein Strafverfahren durchführte, das zu einer Freiheitsstrafe während des Rückkehrverfahrens führen könnte, da ein solches Vorgehen die Abschiebung zu verzögern droht (vgl. in diesem Sinne Urteile *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 59, *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, Rn. 37 bis 39 und 45, sowie *Sagor*, C-430/11, EU:C:2012:777, Rn. 33).

27 Im Ausgangsstrafverfahren geht es jedoch um einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, auf den die mit der Richtlinie 2008/115 eingeführten gemeinsamen Normen und Verfahren bereits angewandt wurden, um seinen ersten illegalen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu beenden, und der unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot erneut in das Hoheitsgebiet dieses Staates einreist.

28 Mithin unterscheiden sich die Umstände des Ausgangsverfahrens deutlich von denen der Rechtsachen, in denen die Urteile *El Dridi* (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) und *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807) ergangen sind. In diesen Rechtssachen waren in den betreffenden Mitgliedstaaten gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige erste Rückkehrverfahren anhängig.

29 Im Übrigen hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Richtlinie 2008/115 strafrechtlichen Sanktionen nicht entgegensteht, die nach den nationalen strafverfahrensrechtlichen Vorschriften gegen Drittstaatsangehörige verhängt werden, auf die das mit dieser Richtlinie geschaffene Rückkehrverfahren angewandt wurde und die sich ohne einen Rechtfertigungsgrund für ihre Nichtrückkehr illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten (Urteil *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, Rn. 48).

30 Daher sind die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2008/115 erst recht nicht daran gehindert, strafrechtliche Sanktionen gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige vorzusehen, bei denen die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Verfahrens zu ihrer Rückführung geführt hat und die unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot erneut in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen.

31 Da die Situation des betreffenden Drittstaatsangehörigen, aufgrund deren die der erneuten illegalen Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats vorausgegangene Abschiebung erfolgte, aber in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115 fiel, ist die Verhängung einer strafrechtlichen Sanktionen wieder, um die es im Ausgangsverfahren geht, nur unter der Voraussetzung zulässig, dass das gegen den Drittstaatsangehörigen verhängte Einreiseverbot mit Art. 11 der Richtlinie im Einklang steht; dies zu prüfen ist

Sache des vorlegenden Gerichts.

32 Bei der Verhängung einer solchen strafrechtlichen Sanktion müssen zudem die Grundrechte, insbesondere diejenigen, die in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, Rn. 49), und gegebenenfalls das Genfer Abkommen, insbesondere dessen Art. 31 Abs. 1, in vollem Umfang gewahrt bleiben.

33 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass die Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats, die die Verhängung einer Freiheitsstrafe gegen einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der nach einer im Rahmen eines früheren Rückkehrverfahrens erfolgten Rückkehr in sein Herkunftsland unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot erneut illegal in das Hoheitsgebiet dieses Staates einreist, grundsätzlich nicht entgegensteht.

Kosten

34 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim 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 (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist dahin auszulegen, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats, die die Verhängung einer Freiheitsstrafe gegen einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der nach einer im Rahmen eines früheren Rückkehrverfahrens erfolgten Rückkehr in sein Herkunftsland unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot erneut illegal in das Hoheitsgebiet dieses Staates einreist, grundsätzlich nicht entgegensteht.