



# Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

14. Mai 2020\*

## Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen .....	4
Internationales Recht.....	4
Unionsrecht .....	4
Richtlinie 2008/115.....	4
Richtlinie 2013/32 .....	8
Richtlinie 2013/33 .....	13
Ungarisches Recht .....	17
Grundgesetz .....	17
Asylgesetz .....	18
Gesetz Nr. LXXXIX von 2007 über die Staatsgrenzen .....	20
Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen .....	21
Ausgangsverfahren und Vorlagefragen .....	22
Rechtssache C-924/19 PPU .....	22
Rechtssache C-925/19 PPU .....	27
Zum Eilverfahren .....	29
Zu den Vorlagefragen.....	30
Zu Frage 5 .....	30
Zu Frage 1 .....	36

\* Verfahrenssprache: Ungarisch.

Zu Frage 2 .....	38
Zur Zulässigkeit .....	38
Zur Begründetheit .....	39
Zu den Fragen 3 und 4 .....	44
Vorbemerkungen .....	44
Zum Vorliegen einer Haft .....	45
– Zum Begriff der Haft .....	45
– Zu den Haftbedingungen, um die es in den Ausgangsverfahren geht .....	47
Zu den in den Richtlinien 2013/32 und 2013/33 vorgesehenen Haftbedingungen .....	47
– Zu Art. 43 der Richtlinie 2013/32 .....	47
– Zu den Art. 8 und 9 der Richtlinie 2013/33 .....	50
Zu den in der Richtlinie 2008/115 vorgesehenen Haftbedingungen .....	52
Zu den Folgen einer rechtswidrigen Haft .....	54
Kosten .....	57

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Asyl- und Einwanderungspolitik – Richtlinie 2013/32/EU – Antrag auf internationalen Schutz – Art. 33 Abs. 2 – Unzulässigkeitsgründe – Art. 40 – Folgeanträge – Art. 43 – Verfahren an der Grenze – Richtlinie 2013/33/EU – Art. 2 Buchst. h sowie Art. 8 und 9 – Haft – Rechtmäßigkeit – Richtlinie 2008/115/EU – Art. 13 – Wirksame Rechtsbehelfe – Art. 15 – Inhaftnahme – Rechtmäßigkeit – Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts“

In den verbundenen Rechtssachen C-924/19 PPU und C-925/19 PPU

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV eingereicht vom Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn), mit Entscheidungen vom 18. Dezember 2019, die am selben Tag beim Gerichtshof eingegangen sind, in den Verfahren

**FMS,**

**FNZ (C-924/19 PPU),**

**SA,**

**SA junior (C-925/19 PPU)**

gegen

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,**

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P. G. Xuereb und I. Jarukaitis, der Richter E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby und F. Biltgen, der Richterin K. Jürimäe, sowie der Richter C. Lycourgos (Berichterstatter) und N. Wahl,

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. März 2020,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von FNZ und FMS, vertreten durch T. Kovács, B. Pohárnok und G. Matevžič, ügyvédek,
- von SA und SA junior, vertreten durch B. Pohárnok und G. Matevžič, ügyvédek,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér und M. M. Tátrai als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár und J. Tomkin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. April 2020

folgendes

**Urteil**

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung

- der Art. 13, 15 und 16 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),
- der Art. 6, 26, 33 und 35, des Art. 38 Abs. 4 sowie der Art. 40 und 43 der 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 (ABl. 2013, L 180, S. 60),
- des Art. 2 Buchst. h sowie der Art. 8 und 9 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) und
- der Art. 1, 4, 6, 18 und 47 sowie des Art. 52 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

- 2 Sie ergehen im Rahmen von zwei Rechtsstreitigkeiten, in denen sich FMS und FNZ und der Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (nationale Generaldirektion der Einwanderungspolizei, Regionaldirektion Dél-alföld, Ungarn) (im Folgenden: untere Einwanderungspolizeibehörde), vormals Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (Amt für Einwanderung und Asyl, Regionaldirektion Dél-alföld, Ungarn), und der Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (nationale Generaldirektion der Einwanderungspolizei, Ungarn) (im Folgenden: Asylbehörde), vormals Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Amt für Einwanderung und Asyl, Ungarn) (C-924/19 PPU), bzw. SA und SA junior und die untere Einwanderungspolizeibehörde und die Asylbehörde (C-925/19 PPU) gegenüberstehen. Streitgegenstand sind die Entscheidungen dieser Behörden, mit denen die Asylanträge von FMS und FNZ bzw. SA und SA junior als unzulässig zurückgewiesen wurden und die Abschiebung dieser Personen angeordnet wurde, verbunden mit dem ein Jahr lang geltenden Verbot, nach Ungarn einzureisen und sich dort aufzuhalten.
- 3 Seit dem 1. April 2020 ist für beide Rechtsstreitigkeiten die Szegedi Törvényszék (Gerichtshof Szeged, Ungarn) zuständig, wie dieses Gericht dem Gerichtshof mitgeteilt hat, ohne die vom Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen zurückzunehmen.

## Rechtlicher Rahmen

### *Internationales Recht*

- 4 In dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Serbien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt im Anhang des Beschlusses des Rates vom 8. November 2007 (ABl. 2007, L 334, S. 45, im Folgenden: Rückübernahmeabkommen EU/Serbien) bestimmt Art. 3 („Rückübernahme Drittstaatsangehöriger und Staatenloser“):

„(1) Serbien rückt übernimmt auf Ersuchen eines Mitgliedstaats ohne andere als die in diesem Abkommen vorgesehenen Förmlichkeiten alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die die geltenden rechtlichen Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet des ersuchenden Mitgliedstaats oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet nicht oder nicht mehr erfüllen, sofern nachgewiesen oder glaubhaft gemacht ist, dass sie

- a) im Besitz eines gültigen Visums oder einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung Serbiens sind oder zum Zeitpunkt der Einreise waren oder
- b) nach einem Aufenthalt im Hoheitsgebiet Serbiens oder einer Durchreise durch sein Hoheitsgebiet in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats illegal und auf direktem Wege eingereist sind.

...“

### *Unionsrecht*

#### *Richtlinie 2008/115*

- 5 In den Erwägungsgründen 6, 13, 16, 17 und 24 der Richtlinie 2008/115 heißt es:
- „(6) Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Wege eines fairen und transparenten Verfahrens beendet wird. Im Einklang mit allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts sollten Entscheidungen gemäß dieser Richtlinie auf Grundlage des

Einzelfalls und anhand objektiver Kriterien getroffen werden, was bedeutet, dass die Erwägungen über den bloßen Tatbestand des illegalen Aufenthalts hinausreichen sollten. Wenn die Mitgliedstaaten Standardformulare für Entscheidungen in Bezug auf die Rückkehr (nämlich Rückkehrentscheidungen sowie – gegebenenfalls – Entscheidungen über ein Einreiseverbot oder eine Abschiebung) verwenden, sollten sie diesen Grundsatz wahren und alle anwendbaren Bestimmungen dieser Richtlinie strikt beachten.

...

(13) Der Rückgriff auf Zwangsmaßnahmen sollte im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele ausdrücklich den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Wirksamkeit unterliegen. ...

...

(16) Das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung sollte nur begrenzt zum Einsatz kommen und sollte im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Eine Inhaftnahme ist nur gerechtfertigt, um die Rückkehr vorzubereiten oder die Abschiebung durchzuführen und wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.

(17) In Haft genommene Drittstaatsangehörige sollten eine menschenwürdige Behandlung unter Beachtung ihrer Grundrechte und im Einklang mit dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht erfahren. Unbeschadet des ursprünglichen Aufgriffs durch Strafverfolgungsbehörden, für den einzelstaatliche Rechtsvorschriften gelten, sollte die Inhaftierung grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen.

...

(24) Die Richtlinie wahrt die Grundrechte und Grundsätze, die vor allem in der [Charta] verankert sind.“

6 Art. 3 der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnen die Ausdrücke

...

3. ‚Rückkehr‘: die Rückreise von Drittstaatsangehörigen – in freiwilliger Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung oder erzwungener Rückführung – in

- deren Herkunftsland oder
- ein Transitland gemäß gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen Vereinbarungen oder
- ein anderes Drittland, in das der betreffende Drittstaatsangehörige freiwillig zurückkehren will und in dem er aufgenommen wird;

4. ‚Rückkehrentscheidung‘: die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird;

...“

7 Art. 5 der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„Bei der Umsetzung dieser Richtlinie berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise:

- a) das Wohl des Kindes,
  - b) die familiären Bindungen,
  - c) den Gesundheitszustand der betreffenden Drittstaatsangehörigen,
- und halten den Grundsatz der Nichtzurückweisung ein.“

8 Art. 8 der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„(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.

...

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

...“

9 Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten schieben die Abschiebung auf,

- a) wenn diese gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde ...

...“

10 Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„Rückkehrentscheidungen sowie – gegebenenfalls – Entscheidungen über ein Einreiseverbot oder eine Abschiebung ergehen schriftlich und enthalten eine sachliche und rechtliche Begründung sowie Informationen über mögliche Rechtsbehelfe.“

11 Art. 13 („Rechtsbehelfe“) der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„(1) Die betreffenden Drittstaatsangehörigen haben das Recht, bei einer zuständigen Justiz- oder Verwaltungsbehörde oder einem zuständigen Gremium, dessen Mitglieder unparteiisch sind und deren Unabhängigkeit garantiert wird, einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen in Bezug auf die Rückkehr nach Artikel 12 Absatz 1 einzulegen oder die Überprüfung solcher Entscheidungen zu beantragen.

(2) Die in Absatz 1 genannte Behörde oder dieses Gremium ist befugt, Entscheidungen in Bezug auf die Rückkehr nach Artikel 12 Absatz 1 zu überprüfen, und hat auch die Möglichkeit, ihre Vollstreckung einstweilig auszusetzen, sofern eine einstweilige Aussetzung nicht bereits im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften anwendbar ist.

(3) Die betreffenden Drittstaatsangehörigen können rechtliche Beratung, rechtliche Vertretung und – wenn nötig – Sprachbeistand in Anspruch nehmen.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass auf Antrag die erforderliche Rechtsberatung und/oder -vertretung gemäß einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Bestimmungen zur Prozesskostenhilfe kostenlos gewährt wird, und sie können vorsehen, dass kostenlose Rechtsberatung und/oder -vertretung nach Maßgabe der Bestimmungen nach Artikel 15 Absätze 3 bis 6 der Richtlinie 2005/85/EG [des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. 2005, L 326, S. 13)] bereitgestellt wird.“

12 Art. 15 („Inhaftnahme“) der Richtlinie 2008/115 lautet:

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

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

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

(2) Die Inhaftnahme wird von einer Verwaltungs- oder Justizbehörde angeordnet.

Die Inhaftnahme wird schriftlich unter Angabe der sachlichen und rechtlichen Gründe angeordnet.

Wurde die Inhaftnahme von einer Verwaltungsbehörde angeordnet, so gilt Folgendes:

- a) entweder lässt der betreffende Mitgliedstaat die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme so schnell wie möglich nach Haftbeginn innerhalb kurzer Frist gerichtlich überprüfen,
- b) oder der Mitgliedstaat räumt den betreffenden Drittstaatsangehörigen das Recht ein zu beantragen, dass die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme innerhalb kurzer Frist gerichtlich überprüft wird, wobei so schnell wie möglich nach Beginn des betreffenden Verfahrens eine Entscheidung zu ergehen hat. In einem solchen Fall unterrichtet der Mitgliedstaat die betreffenden Drittstaatsangehörigen unverzüglich über die Möglichkeit, einen solchen Antrag zu stellen.

Ist die Inhaftnahme nicht rechtmäßig, so werden die betreffenden Drittstaatsangehörigen unverzüglich freigelassen.

(3) Die Inhaftnahme wird in jedem Fall – entweder auf Antrag der betreffenden Drittstaatsangehörigen oder von Amts wegen – in gebührenden Zeitabständen überprüft. Bei längerer Haftdauer müssen die Überprüfungen der Aufsicht einer Justizbehörde unterliegen.

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

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

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

- a) mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Drittstaatsangehörigen oder
- b) Verzögerungen bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten.“

13 Art. 16 („Haftbedingungen“) der Richtlinie 2008/115 bestimmt:

„(1) Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.

(2) In Haft genommenen Drittstaatsangehörigen wird auf Wunsch gestattet, zu gegebener Zeit mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und den zuständigen Konsularbehörden Kontakt aufzunehmen.

(3) Besondere Aufmerksamkeit gilt der Situation schutzbedürftiger Personen. Medizinische Notfallversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten wird gewährt.

(4) Einschlägig tätigen zuständigen nationalen und internationalen Organisationen sowie nicht-staatlichen Organisationen wird ermöglicht, in Absatz 1 genannte Hafteinrichtungen zu besuchen, soweit diese Einrichtungen für die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen gemäß diesem Kapitel genutzt werden. Solche Besuche können von einer Genehmigung abhängig gemacht werden.

(5) In Haft genommene Drittstaatsangehörige müssen systematisch Informationen erhalten, in denen die in der Einrichtung geltenden Regeln erläutert und ihre Rechte und Pflichten dargelegt werden. Diese Information schließt eine Unterrichtung über ihren nach einzelstaatlichem Recht geltenden Anspruch auf Kontaktaufnahme mit den in Absatz 4 genannten Organisationen und Stellen ein.“

#### *Richtlinie 2013/32*

14 In den Erwägungsgründen 34 und 38 der Richtlinie 2013/32 heißt es:

„(34) Die Verfahren zur Prüfung des Bedürfnisses nach internationalem Schutz sollten so gestaltet sein, dass die zuständigen Behörden in die Lage versetzt werden, Anträge auf internationalen Schutz gründlich zu prüfen.

...

(38) Viele Anträge auf internationalen Schutz werden an der Grenze oder in Transitzonen eines Mitgliedstaats gestellt, bevor eine Entscheidung über die Einreise des Antragstellers vorliegt. Die Mitgliedstaaten sollten Verfahren zur Prüfung der Zulässigkeit und/oder Begründetheit von Anträgen vorsehen können, die es ermöglichen, unter genau festgelegten Umständen an Ort und Stelle über solche Anträge zu entscheiden.“

15 Art. 2 der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

c) ‚Antragsteller‘ einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch keine bestandskräftige Entscheidung ergangen ist;

...

e) ‚bestandskräftige Entscheidung‘ eine Entscheidung darüber, ob einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gemäß 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. 2011, L 337, S. 9)] die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuzuerkennen ist, und gegen die kein Rechtsbehelf nach Kapitel V der vorliegenden Richtlinie mehr eingelegt werden kann, unabhängig davon, ob ein solcher Rechtsbehelf zur Folge hat, dass Antragsteller sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten dürfen;

f) ‚Asylbehörde‘ jede gerichtsähnliche Behörde beziehungsweise jede Verwaltungsstelle eines Mitgliedstaats, die für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständig und befugt ist, erstinstanzliche Entscheidungen über diese Anträge zu erlassen;

...

q) ‚Folgeantrag‘ einen weiteren Antrag auf internationalen Schutz, der nach Erlass einer bestandskräftigen Entscheidung über einen früheren Antrag gestellt wird, auch in Fällen, in denen der Antragsteller seinen Antrag ausdrücklich zurückgenommen hat oder die Asylbehörde den Antrag nach der stillschweigenden Rücknahme durch den Antragsteller gemäß Artikel 28 Absatz 1 abgelehnt hat.“

16 Art. 6 („Zugang zum Verfahren“) der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„(1) Stellt eine Person einen Antrag auf internationalen Schutz bei einer Behörde, die nach nationalem Recht für die Registrierung solcher Anträge zuständig ist, so erfolgt die Registrierung spätestens drei Arbeitstage nach Antragstellung.

Wird der Antrag auf internationalen Schutz bei anderen Behörden gestellt, bei denen derartige Anträge wahrscheinlich gestellt werden, die aber nach nationalem Recht nicht für die Registrierung zuständig sind, so gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Registrierung spätestens sechs Arbeitstage nach Antragstellung erfolgt.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese anderen Behörden, bei denen wahrscheinlich Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden, wie Polizei, Grenzschutz, Einwanderungsbehörden und Personal von Gewahrsamseinrichtungen, über die einschlägigen Informationen verfügen und ihr Personal das erforderliche, seinen Aufgaben und Zuständigkeiten entsprechende Schulungsniveau und Anweisungen erhält, um die Antragsteller darüber zu informieren, wo und wie Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden können.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich förmlich zu stellen. Stellt der Antragsteller keinen förmlichen Antrag, so können die Mitgliedstaaten Artikel 28 entsprechend anwenden.

(3) Unbeschadet des Absatzes 2 können die Mitgliedstaaten verlangen, dass Anträge auf internationalen Schutz persönlich und/oder an einem bestimmten Ort gestellt werden.

(4) Ungeachtet des Absatzes 3 gilt ein Antrag auf internationalen Schutz als förmlich gestellt, sobald den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats ein vom Antragsteller vorgelegtes Formblatt oder ein behördliches Protokoll, sofern nach nationalem Recht vorgesehen, zugegangen ist.

(5) Beantragt eine große Zahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gleichzeitig internationalen Schutz, so dass es in der Praxis sehr schwierig ist, die Frist nach Absatz 1 einzuhalten, so können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass diese Frist auf 10 Arbeitstage verlängert wird.“

17 Art. 26 („Gewahrsam“) der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie einen Antrag gestellt hat. Die Gründe für den Gewahrsam und die Gewahrsamsbedingungen und die Garantien für in Gewahrsam befindliche Antragsteller bestimmen sich nach der Richtlinie [2013/33].

(2) Wird ein Antragsteller in Gewahrsam genommen, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass eine rasche gerichtliche Überprüfung des Gewahrsams gemäß der Richtlinie [2013/33] möglich ist.“

18 Art. 33 („Unzulässige Anträge“) der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„(1) Zusätzlich zu den Fällen, in denen nach Maßgabe 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)] ein Antrag nicht geprüft wird, müssen die Mitgliedstaaten nicht prüfen, ob dem Antragsteller der internationale Schutz im Sinne der Richtlinie [2011/95] zuzuerkennen ist, wenn ein Antrag auf der Grundlage des vorliegenden Artikels als unzulässig betrachtet wird.

(2) Die Mitgliedstaaten können einen Antrag auf internationalen Schutz nur dann als unzulässig betrachten, wenn

- a) ein anderer Mitgliedstaat internationalen Schutz gewährt hat;
- b) ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat des Antragstellers gemäß Artikel 35 betrachtet wird;
- c) ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als für den Antragsteller sicherer Drittstaat gemäß Artikel 38 betrachtet wird;
- d) es sich um einen Folgeantrag handelt, bei dem keine neuen Umstände oder Erkenntnisse zu der Frage, ob der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie [2011/95] als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind, oder

- e) eine vom Antragsteller abhängige Person förmlich einen Antrag stellt, nachdem sie gemäß Artikel 7 Absatz 2 eingewilligt hat, dass ihr Fall Teil eines in ihrem Namen förmlich gestellten Antrags ist, und keine Tatsachen betreffend die Situation dieser Person vorliegen, die einen gesonderten Antrag rechtfertigen.“

19 Art. 35 („Begriff des ersten Asylstaats“) der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„Ein Staat kann als erster Asylstaat für einen Antragsteller angesehen werden, wenn

- a) der Antragsteller in dem betreffenden Staat als Flüchtling anerkannt wurde und er diesen Schutz weiterhin in Anspruch nehmen darf oder
- b) ihm in dem betreffenden Staat anderweitig ausreichender Schutz, einschließlich der Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung, gewährt wird,

vorausgesetzt, dass er von diesem Staat wieder aufgenommen wird.

Bei der Anwendung des Konzepts des ersten Asylstaats auf die besonderen Umstände des Antragstellers können die Mitgliedstaaten Artikel 38 Absatz 1 berücksichtigen. Der Antragsteller hat die Möglichkeit, die Anwendung des Konzepts des ersten Asylstaats unter Berufung auf seine besonderen Umstände anzufechten.“

20 Art. 38 („Das Konzept des sicheren Drittstaats“) der Richtlinie 2013/32 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können das Konzept des sicheren Drittstaats nur dann anwenden, wenn die zuständigen Behörden sich davon überzeugt haben, dass eine Person, die um internationalen Schutz nachsucht, in dem betreffenden Drittstaat nach folgenden Grundsätzen behandelt wird:

- a) keine Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung;
- b) keine Gefahr, einen ernsthaften Schaden im Sinne der Richtlinie [2011/95] zu erleiden;
- c) Wahrung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach [dem am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]) in der durch das am 31. Januar 1967 in New York geschlossene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geänderten Fassung];
- d) Einhaltung des Verbots der Abschiebung, wenn diese einen Verstoß gegen das im Völkerrecht festgelegte Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung darstellt, und
- e) Möglichkeit, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und im Falle der Anerkennung als Flüchtling Schutz gemäß [dem am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]) in der durch das am 31. Januar 1967 in New York geschlossene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geänderten Fassung] zu erhalten.

(2) Die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats unterliegt den Regeln, die im nationalen Recht festgelegt sind; dazu gehören

- a) Regeln, die eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat verlangen, so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt;

- b) Regeln betreffend die Methodik, mit der sich die zuständigen Behörden davon überzeugen, dass das Konzept des sicheren Drittstaats auf einen bestimmten Staat oder einen bestimmten Antragsteller angewandt werden kann. Diese Methodik umfasst die Prüfung der Sicherheit des Staates im Einzelfall für einen bestimmten Antragsteller und/oder die nationale Bestimmung von Staaten, die als im Allgemeinen sicher angesehen werden;
- c) mit dem Völkerrecht vereinbare Regeln, die es ermöglichen, in Form einer Einzelprüfung festzustellen, ob der betreffende Drittstaat für einen bestimmten Antragsteller sicher ist, und die dem Antragsteller zumindest die Möglichkeit bieten, die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats mit der Begründung anzufechten, dass der betreffende Drittstaat für ihn in seiner besonderen Situation nicht sicher ist. Darüber hinaus ist dem Antragsteller die Möglichkeit einzuräumen, das Bestehen einer Verbindung gemäß Buchstabe a zwischen ihm und dem betreffenden Drittstaat anzufechten.

...

(4) Erlaubt der Drittstaat dem Antragsteller nicht, in sein Hoheitsgebiet einzureisen, so müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass im Einklang mit den Grundsätzen und Garantien nach Kapitel II Zugang zu einem Verfahren gewährt wird.

...“

<sup>21</sup> Art. 40 („Folgeanträge“) der Richtlinie 2013/32 lautet:

„(1) Wenn eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz in einem Mitgliedstaat gestellt hat, in demselben Mitgliedstaat weitere Angaben vorbringt oder einen Folgeantrag stellt, prüft dieser Mitgliedstaat diese weiteren Angaben oder die Elemente des Folgeantrags im Rahmen der Prüfung des früheren Antrags oder der Prüfung der Entscheidung, gegen die ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, insoweit die zuständigen Behörden in diesem Rahmen alle Elemente, die den weiteren Angaben oder dem Folgeantrag zugrunde liegen, berücksichtigen können.

(2) Für die Zwecke der gemäß Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d zu treffenden Entscheidung über die Zulässigkeit eines Antrags auf internationalen Schutz wird ein Folgeantrag auf internationalen Schutz zunächst daraufhin geprüft, ob neue Elemente oder Erkenntnisse betreffend die Frage, ob der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie [2011/95] als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind.

(3) Wenn die erste Prüfung nach Absatz 2 ergibt, dass neue Elemente oder Erkenntnisse zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind, die erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie [2011/95] als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, wird der Antrag gemäß Kapitel II weiter geprüft. Die Mitgliedstaaten können auch andere Gründe festlegen, aus denen der Folgeantrag weiter zu prüfen ist.

(4) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass der Antrag nur dann weiter geprüft wird, wenn der Antragsteller ohne eigenes Verschulden nicht in der Lage war, die in den Absätzen 2 und 3 dargelegten Sachverhalte im früheren Verfahren insbesondere durch Wahrnehmung seines Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Artikel 46 vorzubringen.

(5) Wird ein Folgeantrag nach diesem Artikel nicht weiter geprüft, so wird er gemäß Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d als unzulässig betrachtet.

(6) Das Verfahren nach diesem Artikel kann auch angewandt werden, wenn

- a) eine vom Antragsteller abhängige Person förmlich einen Antrag stellt, nachdem sie gemäß Artikel 7 Absatz 2 eingewilligt hat, dass ihr Fall Teil eines in ihrem Namen förmlich gestellten Antrags ist, und/oder
- b) ein unverheirateter Minderjähriger förmlich einen Antrag stellt, nachdem gemäß Artikel 7 Absatz 5 Buchstabe c förmlich ein Antrag in seinem Namen gestellt worden ist.

In diesen Fällen wird bei der ersten Prüfung nach Absatz 2 geprüft, ob Tatsachen betreffend die Situation der abhängigen Person bzw. des unverheirateten Minderjährigen vorliegen, die einen gesonderten Antrag rechtfertigen.

(7) Wenn eine Person, gegen die ein Überstellungsbeschluss gemäß der Verordnung [Nr. 604/2013] zu vollstrecken ist, in dem überstellenden Mitgliedstaat weitere Angaben vorbringt oder einen Folgeantrag stellt, prüft der gemäß der genannten Verordnung zuständige Mitgliedstaat diese weiteren Angaben oder Folgeanträge im Einklang mit dieser Richtlinie.“

22 Art. 43 („Verfahren an der Grenze“) der Richtlinie 2013/32 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten können nach Maßgabe der Grundsätze und Garantien nach Kapitel II Verfahren festlegen, um an der Grenze oder in Transitzonen des Mitgliedstaats über Folgendes zu entscheiden:

- a) die Zulässigkeit eines an derartigen Orten gestellten Antrags gemäß Artikel 33 und/oder
- b) die Begründetheit eines Antrags in einem Verfahren nach Artikel 31 Absatz 8.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Entscheidung im Rahmen der Verfahren nach Absatz 1 innerhalb einer angemessenen Frist ergeht. Ist innerhalb von vier Wochen keine Entscheidung ergangen, so wird dem Antragsteller die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gestattet, damit sein Antrag nach Maßgabe der anderen Bestimmungen dieser Richtlinie bearbeitet werden kann.

(3) Wenn es aufgrund der Ankunft einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an der Grenze oder in Transitzonen, die förmlich Anträge auf internationalen Schutz stellen, in der Praxis nicht möglich ist, die Bestimmungen des Absatzes 1 anzuwenden, können die genannten Verfahren auch in diesen Fällen und für die Zeit angewandt werden, in der die Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen normalerweise in der Nähe der Grenze oder Transitzone untergebracht werden.“

#### *Richtlinie 2013/33*

23 Im 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/33 heißt es:

„Die in dieser Richtlinie aufgeführten Gründe für die Haft lassen andere Haftgründe – einschließlich der Haftgründe im Rahmen eines Strafverfahrens – unberührt, die nach dem einzelstaatlichen Recht unabhängig vom Antrag eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen auf internationalen Schutz anwendbar sind.“

24 Art. 2 der Richtlinie 2013/33 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

...

b) ‚Antragsteller‘, einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch nicht endgültig entschieden wurde;

...

g) ‚im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen‘ Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- oder Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination davon sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs;

h) ‚Haft‘ die räumliche Beschränkung eines Antragstellers durch einen Mitgliedstaat auf einen bestimmten Ort, an dem der Antragsteller keine Bewegungsfreiheit hat;

...“

25 Art. 7 („Aufenthaltort und Bewegungsfreiheit“) der Richtlinie 2013/33 lautet:

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

(2) Die Mitgliedstaaten können – aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine zügige Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist – einen Beschluss über den Aufenthaltort des Antragstellers fassen.

(3) Die Mitgliedstaaten dürfen die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen an die Bedingung knüpfen, dass sich Antragsteller tatsächlich an dem Ort aufhalten, der von den Mitgliedstaaten festgelegt wird. Ein derartiger Beschluss, der von allgemeiner Natur sein kann, wird jeweils für den Einzelfall und auf der Grundlage des einzelstaatlichen Rechts getroffen.

(4) Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass Antragstellern eine befristete Genehmigung zum Verlassen des in den Absätzen 2 und 3 genannten Aufenthaltorts und/oder des in Absatz 1 genannten zugewiesenen Gebiets erteilt werden kann. Die Entscheidung ist von Fall zu Fall, objektiv und unparteiisch zu treffen und im Falle einer Ablehnung zu begründen.

Der Antragsteller muss keine Genehmigung einholen, wenn er bei Behörden und Gerichten erscheinen muss.

(5) Die Mitgliedstaaten schreiben Antragstellern vor, den zuständigen Behörden ihre aktuelle Adresse und schnellstmöglich etwaige Adressenänderungen mitzuteilen.“

26 Art. 8 („Haft“) der Richtlinie 2013/33 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Haft, weil sie ein Antragsteller im Sinne der Richtlinie [2013/32] ist.

(2) In Fällen, in denen es erforderlich ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung den Antragsteller in Haft nehmen, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.

(3) Ein Antragsteller darf nur in Haft genommen werden,

a) um seine Identität oder Staatsangehörigkeit festzustellen oder zu überprüfen;

- b) um Beweise zu sichern, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die ohne Haft unter Umständen nicht zu erhalten wären, insbesondere wenn Fluchtgefahr des Antragstellers besteht;
- c) um im Rahmen eines Verfahrens über das Recht des Antragstellers auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden;
- d) wenn er sich aufgrund eines Rückkehrverfahrens gemäß der Richtlinie [2008/115] zur Vorbereitung seiner Rückführung und/oder Fortsetzung des Abschiebungsverfahrens in Haft befindet und der betreffende Mitgliedstaat auf der Grundlage objektiver Kriterien, einschließlich der Tatsache, dass der Antragsteller bereits Gelegenheit zum Zugang zum Asylverfahren hatte, belegen kann, dass berechtigte Gründe für die Annahme bestehen, dass er den Antrag auf internationalen Schutz nur beantragt, um die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu verzögern oder zu vereiteln;
- e) wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist,
- f) wenn dies mit Artikel 28 der Verordnung [Nr. 604/2013] in Einklang steht.

Haftgründe werden im einzelstaatlichen Recht geregelt.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Bestimmungen für Alternativen zur Inhaftnahme enthalten wie zum Beispiel Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten.“

27 Art. 9 („Garantien für in Haft befindliche Antragsteller“) der Richtlinie 2013/33 lautet:

„(1) Ein Antragsteller wird für den kürzest möglichen Zeitraum und nur so lange in Haft genommen, wie die in Artikel 8 Absatz 3 genannten Gründe gegeben sind.

Die Verwaltungsverfahren in Bezug auf die in Artikel 8 Absatz 3 genannten Gründe für die Inhaftnahme werden mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt. Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, rechtfertigen keine Fortdauer der Haft.

(2) Die Haft der Antragsteller wird von einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde schriftlich angeordnet. In der Anordnung werden die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angegeben.

(3) Wird die Haft von einer Verwaltungsbehörde angeordnet, so sorgen die Mitgliedstaaten von Amts wegen und/oder auf Antrag des Antragstellers für eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme. Findet eine derartige Überprüfung von Amts wegen statt, so wird so schnell wie möglich nach Beginn der Haft entschieden. Findet die Überprüfung auf Antrag des Antragstellers statt, so wird über sie so schnell wie möglich nach Einleitung des diesbezüglichen Verfahrens entschieden. Zu diesem Zweck legen die Mitgliedstaaten in ihrem einzelstaatlichen Recht die Frist fest, in der die gerichtliche Überprüfung von Amts wegen und/oder die gerichtliche Überprüfung auf Antrag des Antragstellers durchzuführen ist.

Falls sich die Haft infolge der gerichtlichen Überprüfung als unrechtmäßig herausstellt, wird der betreffende Antragsteller unverzüglich freigelassen.

(4) In Haft befindliche Antragsteller werden unverzüglich schriftlich und in einer Sprache, die sie verstehen, oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie sie verstehen, über die Gründe für die Haft und die im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren für die Anfechtung der Haftanordnung sowie über die Möglichkeit informiert, unentgeltlich Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen.

(5) Die Haft wird in angemessenen Zeitabständen von Amts wegen und/oder auf Antrag des betroffenen Antragstellers von einer Justizbehörde überprüft, insbesondere wenn sie von längerer Dauer ist oder sich maßgebliche Umstände ergeben oder neue Informationen vorliegen, die sich auf die Rechtmäßigkeit der Haft auswirken könnten.

(6) Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Haftanordnung nach Absatz 3 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass der Antragsteller unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch nehmen kann. Die Rechtsberatung und -vertretung umfasst zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Teilnahme an der Verhandlung im Namen des Antragstellers vor den Justizbehörden.

Die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung erfolgt durch nach einzelstaatlichem Recht zugelassene oder befugte Personen, die über eine angemessene Qualifikation verfügen und deren Interessen denen der Antragsteller nicht zuwiderlaufen oder nicht zuwiderlaufen könnten.

(7) Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus vorsehen, dass unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung nur gewährt wird

- a) für diejenigen, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen; und/oder
- b) durch Rechtsbeistand oder sonstige Berater, die nach nationalem Recht zur Unterstützung und Vertretung von Antragstellern bestimmt wurden.

(8) Ferner können die Mitgliedstaaten

- a) für die Gewährung von unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung eine finanzielle und/oder zeitliche Begrenzung vorsehen, soweit dadurch der Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung nicht willkürlich eingeschränkt wird;
- b) vorsehen, dass Antragstellern hinsichtlich der Gebühren und anderen Kosten keine günstigere Behandlung zuteil wird, als sie den eigenen Staatsangehörigen in Fragen der Rechtsberatung im Allgemeinen gewährt wird.

(9) Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass der Antragsteller ihnen die entstandenen Kosten ganz oder teilweise zurückerstattet, wenn sich seine finanzielle Lage beträchtlich verbessert hat oder wenn die Entscheidung zur Übernahme solcher Kosten aufgrund falscher Angaben des Antragstellers getroffen wurde.

(10) Die Verfahren für die Inanspruchnahme von Rechtsberatung und -vertretung werden im einzelstaatlichen Recht geregelt.“

28 Art. 10 („Haftbedingungen“) Abs. 1 der Richtlinie 2013/33 bestimmt:

„Die Haft der Antragsteller erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so wird der in Haft genommene Antragsteller gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht und es kommen die in dieser Richtlinie vorgesehenen Haftbedingungen zur Anwendung.

In Haft genommene Antragsteller werden, so weit möglich getrennt von anderen Drittstaatsangehörigen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, untergebracht.

...“

29 Art. 17 („Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung“) der Richtlinie 2013/33 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Antragsteller ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Anspruch nehmen können.

...

(3) Die Mitgliedstaaten können die Gewährung aller oder bestimmter materieller Leistungen sowie die medizinische Versorgung davon abhängig machen, dass die Antragsteller nicht über ausreichende Mittel für einen Lebensstandard verfügen, der ihre Gesundheit und ihren Lebensunterhalt gewährleistet.

...“

30 Art. 18 („Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen“) Abs. 1 der Richtlinie 2013/33 lautet:

„Sofern die Unterbringung als Sachleistung erfolgt, sollte eine der folgenden Unterbringungsmöglichkeiten oder eine Kombination davon gewählt werden:

- a) Räumlichkeiten zur Unterbringung von Antragstellern für die Dauer der Prüfung eines an der Grenze oder in Transitzonen gestellten Antrags auf internationalen Schutz;
- b) Unterbringungszentren, die einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten;
- c) Privathäuser, Wohnungen, Hotels oder andere für die Unterbringung von Antragstellern geeignete Räumlichkeiten.“

31 Art. 26 („Rechtsbehelfe“) Abs. 1 der Richtlinie 2013/33 lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass gegen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gewährung, dem Entzug oder der Einschränkung von Vorteilen gemäß dieser Richtlinie oder gegen Entscheidungen gemäß Artikel 7, die Antragsteller individuell betreffen, ein Rechtsbehelf nach den im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren eingelegt werden kann. Zumindest in der letzten Instanz ist die Möglichkeit einer auf Sach- und Rechtsfragen gerichteten Überprüfung durch eine Justizbehörde vorzusehen.“

## ***Ungarisches Recht***

### *Grundgesetz*

32 Art. XIV Abs. 4 des Alaptörvény (Grundgesetz) lautet:

„Ungarn gewährt Personen, die nicht die ungarische Staatsangehörigkeit besitzen, wenn sie in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, oder in dem Staat, in dem sie sich gewöhnlich aufhalten, wegen ihrer Rasse, ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer religiösen oder politischen Anschauungen verfolgt werden oder Grund haben, zu befürchten, unmittelbar verfolgt zu werden, auf Antrag Asyl, sofern ihnen weder ihr Herkunftsland noch andere Länder Schutz gewähren. Eine Person, die nicht die ungarische

Staatsangehörigkeit besitzt, hat, wenn sie durch ein Land nach Ungarn eingereist ist, in dem sie nicht verfolgt wurde und in dem für sie auch nicht unmittelbar die Gefahr bestand, verfolgt zu werden, keinen Anspruch auf Asyl.“

#### *Asylgesetz*

33 § 5 Abs. 1 des A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Gesetz Nr. LXXX von 2007 über das Asylrecht) (*Magyar Közlöny* 2007/83, im Folgenden: Asylgesetz) bestimmt:

„Der Asylbewerber hat

a) unter den in diesem Gesetz geregelten Voraussetzungen das Recht, sich im ungarischen Hoheitsgebiet aufzuhalten, und gemäß den einschlägigen besonderen Rechtsvorschriften Anspruch auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels für das ungarische Hoheitsgebiet;

b) unter den in diesem Gesetz und in den einschlägigen besonderen Rechtsvorschriften geregelten Voraussetzungen Anspruch auf Leistungen, Unterstützung und Unterbringung;

c) das Recht, in den neun auf die Stellung des Asylantrags folgenden Monaten am Ort der Aufnahmeeinrichtung oder an einem vom öffentlichen Arbeitgeber bestimmten Arbeitsplatz und danach gemäß den allgemeinen für Ausländer geltenden Vorschriften einer Beschäftigung nachzugehen. ...“

34 § 6 Abs. 1 des Asylgesetzes lautet:

„Ungarn erkennt einem Ausländer, der die Voraussetzungen des Art. XIV Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes erfüllt, die Flüchtlingseigenschaft zu.“

35 § 12 Abs. 1 des Asylgesetzes lautet:

„Einem Ausländer, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, bei dem aber bei der Rückkehr in sein Herkunftsland die Gefahr besteht, dass er einen ernsthaften Schaden erleidet, erkennt Ungarn den subsidiären Schutzstatus zu, wenn er den Schutz seines Herkunftslands nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen der genannten Gefahr nicht in Anspruch nehmen will.“

36 § 45 Abs. 1 des Asylgesetzes lautet:

„Der Grundsatz der Nichtzurückweisung findet Anwendung, wenn für den Antragsteller in seinem Herkunftsland die Gefahr besteht, wegen seiner Rasse, seiner Religion, seiner Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen verfolgt zu werden oder Behandlungen im Sinne von Art. XIV Abs. 3 des Grundgesetzes zu erleiden, und es keinen sicheren Drittstaat gibt, der ihn aufnimmt.“

37 § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes in der seit dem 1. Juli 2018 geltenden Fassung sieht für Asylanträge folgenden neuen Unzulässigkeitsgrund vor:

„Der Antrag ist unzulässig, wenn der Antragsteller durch ein Land nach Ungarn eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung im Sinne von § 6 Abs. 1 ausgesetzt ist und in dem für ihn auch nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden im Sinne von § 12 Abs. 1 zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet ist.“

38 § 51/A des Asylgesetzes lautet:

„Wird die Aufnahme oder Wiederaufnahme des Antragstellers vom sicheren Herkunfts- oder Drittstaat verweigert, nimmt die Asylbehörde ihre Entscheidung zurück und führt das Asylverfahren durch.“

39 § 71/A des Asylgesetzes, in dem das Verfahren an der Grenze geregelt ist, bestimmt in den Abs. 1 bis 7:

„(1) Stellt der Ausländer seinen Antrag in einer Transitzone,

a) ohne dass ihm zuvor die Erlaubnis zur Einreise in das ungarische Hoheitsgebiet erteilt worden ist oder

b) nachdem er innerhalb eines Streifens von acht Kilometern ab der Außengrenze des ungarischen Hoheitsgebiets im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2016, L 77, S. 1) oder Grenzmarken aufgegriffen worden und dann zum Eingang der Anlage zum Schutz der Ordnung an der Grenze im Sinne des [Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Gesetz Nr. LXXXIX von 2007 über die Staatsgrenzen)] geführt worden ist,

gilt dieses Kapitel vorbehaltlich der nachstehenden Bestimmungen.

(2) In einem Verfahren an der Grenze stehen dem Antragsteller die Rechte gemäß § 5 Abs. 1 Buchst. a und c nicht zu.

(3) Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags hat Vorrang; sie erfolgt spätestens acht Tage nach Antragstellung. Die Asylbehörde ergreift unverzüglich alle Maßnahmen, die für die Zustellung der in dem Verfahren ergangenen Entscheidung erforderlich sind.

(4) Sind seit Antragstellung vier Wochen verstrichen, gestattet die Einwanderungsbehörde die Einreise nach Maßgabe der anwendbaren Rechtsvorschriften.

(5) Ist der Antrag nicht unzulässig, genehmigt die Einwanderungsbehörde die Einreise nach Maßgabe der anwendbaren Rechtsvorschriften.

(6) Wurde dem Antragsteller gestattet, in das Hoheitsgebiet Ungarns einzureisen, führt die Asylbehörde das Verfahren nach den allgemeinen Vorschriften durch.

(7) Die Vorschriften über das Verfahren an der Grenze finden auf schutzbedürftige Personen keine Anwendung.

...“

40 Kapitel IX/A des Asylgesetzes, der den Notstand der Masseneinwanderung betrifft, enthält u. a. § 80/I Buchst. i, der die Anwendung von § 71/A des Asylgesetzes ausschließt.

41 Ferner enthält dieses Kapitel einen § 80/J, der bestimmt:

„(1) Der Asylantrag ist persönlich bei der zuständigen Behörde und ausschließlich in der Transitzone zu stellen, es sei denn, der Asylbewerber

a) ist Gegenstand einer die persönliche Freiheit beschränkenden Zwangsmaßnahme, Maßnahme oder Verurteilung;

- b) ist Gegenstand einer von der Asylbehörde angeordneten Haftmaßnahme;
- c) hält sich rechtmäßig im ungarischen Hoheitsgebiet auf und beantragt nicht die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung.

...

(4) Während des Verfahrens haben Asylbewerber, die sich in der Transitzone aufhalten, nicht die Rechte gemäß § 5 Abs. 1 Buchst. a und c.

...“

42 Kapitel IX/A des Asylgesetzes enthält § 80/K, der bestimmt:

„(1) Eine ablehnende Entscheidung, die mit der Unzulässigkeit des Antrags begründet wird oder die im beschleunigten Verfahren ergangen ist, kann innerhalb von drei Tagen angefochten werden. Die Asylbehörde übermittelt dem Gericht binnen drei Tagen die Klageschrift zusammen mit den Unterlagen zur Rechtssache und der Klagebeantwortung.

(2) Die Asylbehörde trifft eine Entscheidung nach Lage der Akten oder beendet das Verfahren, wenn der Asylbewerber

...

d) die Transitzone verlässt.

...

(4) Die Entscheidung, mit der das Verfahren gemäß Abs. 2 beendet wird, ist nicht im Verwaltungsrechtsweg anfechtbar.“

*Gesetz Nr. LXXXIX von 2007 über die Staatsgrenzen*

43 § 15/A des Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (*Magyar Közlöny* 2007. évi 88. Száma, Gesetz Nr. LXXXIX von 2007 über die Staatsgrenzen) betreffend die Einrichtung einer Transitzone bestimmt:

„(1) In dem in § 5 Abs. 1 genannten Gebiet kann eine Transitzone eingerichtet werden, um als vorübergehender Aufenthalt für Personen zu dienen, die um Asyl oder subsidiären Schutz ... ersuchen, und als Ort, an dem die Asyl- und Einwanderungsverfahren durchgeführt werden und an dem sich die zu diesem Zweck erforderlichen Einrichtungen befinden.

(2) Ein Asylbewerber, der sich in einer Transitzone befindet, darf in das ungarische Hoheitsgebiet einreisen, wenn

- a) die Asylbehörde eine Entscheidung trifft, mit der ihm internationaler Schutz gewährt wird,
- b) die Voraussetzungen für die Durchführung eines Asylverfahrens gemäß den allgemeinen Vorschriften erfüllt sind oder
- c) die Bestimmungen des § 71/A Abs. 4 und 5 des Asylgesetzes anzuwenden sind.

(2a) Bei einem Notstand der Masseneinwanderung kann einem Asylbewerber, der sich in einer Transitzone befindet, in den in Abs. 2 Buchst. a und b genannten Fällen die Einreise in das ungarische Hoheitsgebiet gestattet werden.

...

(4) Abweichend von den Bestimmungen des Abs. 1 kann bei einem Notstand der Masseneinwanderung auch eine Anlage, die sich an einem anderen als dem in § 5 Abs. 1 genannten Ort befindet, als Transitzone ausgewiesen werden.“

*Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen*

44 § 47 Abs. 9 Buchst. a des A Hermetik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Gesetz Nr. II von 2007 über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen) (*Magyar Közlöny* 2007. évi 1. Száma, im Folgenden: Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen) bestimmt:

„Die Einwanderungsbehörde kann ein Einreiseverbot – von Amts wegen oder auf Antrag – aufheben, wenn es gegen einen Drittstaatsangehörigen ... zusammen mit einer Rückkehrentscheidung der Asylbehörde oder infolge einer solchen Entscheidung verhängt wurde und der Drittstaatsangehörige nachweisen kann, dass er das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in vollem Einklang mit dieser Rückkehrentscheidung verlassen hat ...“

45 Art. 62 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen betrifft die Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsorts. Er bestimmt:

„(1) Die Einwanderungsbehörde kann anordnen, dass sich ein Drittstaatsangehöriger an einem bestimmten Ort aufzuhalten hat, wenn

...

f) er Gegenstand einer Rückkehrentscheidung ist und weder über die für seinen Lebensunterhalt notwendigen materiellen Mittel noch über eine Unterkunft verfügt,

...

(3) Dem Drittstaatsangehörigen kann ein Pflichtaufenthaltort in einer Gemeinschaftsunterkunft oder in einer Aufnahmeeinrichtung zugewiesen werden, wenn er außerstande ist, sich selbst zu unterhalten, weder über eine angemessene Unterkunft noch über angemessene materielle Mittel oder Einkünfte noch über eine Einladung durch eine unterhaltspflichtige Person oder Familienangehörige, die verpflichtet werden können, für seinen Unterhalt zu sorgen, verfügt.

(3a) Bei einem Notstand der Masseneinwanderung kann auch eine Transitzone als Pflichtaufenthaltort zugewiesen werden.“

46 § 65 Abs. 3b und 4 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen betrifft die Rückführung. Er bestimmt:

„(3b) Ändert die Einwanderungsbehörde das in der Rückkehrentscheidung angegebene Zielland wegen eines Verhaltens, das der betreffenden Person zuzurechnen ist, insbesondere, wenn der Drittstaatsangehörige gegenüber der Behörde Angaben gemacht hat, die hinsichtlich seiner Staatsangehörigkeit nicht der Wahrheit entsprechen, oder weil dies durch andere Tatsachen gerechtfertigt ist, die sich auf das Rückkehrland auswirken, kann gegen den Änderungsbescheid oder

-beschluss Widerspruch eingelegt werden. Der Widerspruch kann innerhalb von 24 Stunden nach Zustellung des Bescheids bei der für die Einwanderungspolizei zuständigen Behörde, die ihn erlassen hat, eingelegt werden. Die Entscheidung, die über den Widerspruch gegen die Vollziehung ergeht, ist nicht anfechtbar.

(4) Die für die Einwanderungspolizei zuständige Behörde übermittelt den Widerspruch gegen die Vollziehung zusammen mit den Akten unverzüglich der für die Entscheidung über den Widerspruch zuständigen Behörde, die innerhalb von 8 Tagen entscheidet.“

- 47 Die ungarische Regierung hatte die Bestimmungen über den Notstand einer Masseneinwanderung ursprünglich für die im Süden Ungarns an der serbischen Grenze gelegenen Komitaten in die nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen. Sie erstreckte sie dann auf das gesamte nationale Hoheitsgebiet. Mit dem A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet (Regierungsdekret 41/2016 [III. 9] über die Ausrufung des Notstands einer massiven Einwanderung für das gesamte Hoheitsgebiet Ungarns und mit Vorschriften über die Ausrufung, das Bestehen und das Ende eines Notstands) wurde die Gültigkeit der Bestimmungen immer wieder verlängert.

## Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

### *Rechtssache C-924/19 PPU*

- 48 Die Eheleute FMS und FNZ sind volljährig und afghanische Staatsangehörige. Sie beantragten am 5. Februar 2019 in der Transitzone Röszke (Ungarn) bei der Asylbehörde Asyl.
- 49 Zur Begründung ihres Antrags gaben FMS und FNZ an, dass sie Afghanistan etwa drei Jahre zuvor aus politischen Gründen mit einem für einen Monat gültigen Visum in Richtung Türkei verlassen hätten und dass dieses Visum von den türkischen Behörden dann um sechs Monate verlängert worden sei. Sie seien durch Bulgarien und Serbien gereist, bevor sie erstmals nach Ungarn eingereist seien. Sie hätten in keinem anderen Land Asyl beantragt. Sie seien in keinem anderen Land schlecht behandelt worden und hätten in keinem anderen Land einen ernsthaften Schaden im Sinne von Art. 15 der Richtlinie 2011/95 erlitten.
- 50 Noch am selben Tag bestimmte die Asylbehörde die Transitzone Röszke als Ort der Unterbringung von FMS und FNZ, die sich nach wie vor dort befinden.
- 51 Mit Bescheid vom 25. April 2019 wies die Asylbehörde den Asylantrag von FMS und FNZ gemäß § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes ohne Prüfung der Begründetheit als unzulässig zurück. Die Asylbewerber seien über einen Drittstaat nach Ungarn eingereist, in dessen Hoheitsgebiet sie weder Verfolgung ausgesetzt gewesen seien, die die Anerkennung als Flüchtling rechtfertige, noch für sie die Gefahr bestanden habe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, die die Gewährung subsidiären Schutzes rechtfertige. In dem Land, durch das sie nach Ungarn eingereist seien, sei für sie ein angemessener Schutz gewährleistet gewesen. Die Asylbehörde stellte in dem Bescheid ferner fest, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung auf die FMS und FNZ in Bezug auf Afghanistan nicht anwendbar sei, und ordnete ihre Abschiebung nach Serbien an.
- 52 FMS und FNZ erhoben gegen den Bescheid der Asylbehörde beim Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Budapest – Stadt, Ungarn) Klage. Die Klage wurde mit Entscheidung vom 14. Mai 2019 ohne Prüfung der Begründetheit des Asylantrags abgewiesen.

- 53 Mit Bescheid vom 17. Mai 2019 ordnete die untere Einwanderungsbehörde gemäß § 62 Abs. 3a des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen an, dass sich FMS und FNZ in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, aufzuhalten hätten. Aus der Vorlageentscheidung der Rechtssache C-924/19 PPU geht hervor, dass der Bescheid keine Begründung enthielt und dass vor den ordentlichen Gerichten allein gegen die Nichteinhaltung der die untere Einwanderungsbehörde nach den einschlägigen Rechtsvorschriften treffenden Verpflichtung zur Erteilung von Informationen eine Einrede erhoben werden konnte.
- 54 Am selben Tag wandte sich die untere Einwanderungsbehörde an die für die Rückführung nach Serbien zuständige Polizeibehörde, damit diese die für die Rückübernahme von FMS und FNZ durch Serbien erforderlichen Schritte unternehme.
- 55 Am 23. Mai 2019 informierte die zuständige Polizeibehörde die untere Einwanderungsbehörde über die Entscheidung Serbiens, FMS und FNZ nicht wieder in ihr Hoheitsgebiet aufzunehmen, weil diese Personen nicht illegal durch das serbische Hoheitsgebiet in das ungarische Hoheitsgebiet eingereist seien, so dass die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 des Rückübernahmeabkommens EU/Serbien nicht erfüllt seien.
- 56 Aus der Vorlageentscheidung der Rechtssache C-924/19 PPU geht hervor, dass es die Asylbehörde in der Folge, obwohl Serbien FMS und FNZ nicht in ihr Hoheitsgebiet rückübernommen hatten, ablehnte, die Begründetheit der Asylanträge zu prüfen, weil bei einer Ablehnung der Rückübernahme durch einen Drittstaat die Prüfung des Asylantrags nach § 51/A des Asylgesetzes nur dann fortgesetzt werde, wenn die Entscheidung, mit der der Asylantrag als unzulässig zurückgewiesen worden sei, auf die Begriffe „sicheres Herkunftsland“ oder „sicherer Drittstaat“ gestützt sei.
- 57 Mit Bescheiden vom 3. und 6. Juni 2019 änderte die untere Einwanderungsbehörde die Rückkehrentscheidung, die in dem Bescheid der Asylbehörde vom 25. April 2019 enthalten war, in Bezug auf das Zielland ab und ordnete die Abschiebung von FMS und FNZ nach Afghanistan an.
- 58 FMS und FNZ legten gegen diese Änderungsbescheide bei der als Einwanderungsbehörde fungierenden Asylbehörde Widerspruch ein. Die Widersprüche wurden mit Bescheiden vom 28. Juni 2019 zurückgewiesen. Diese waren gemäß § 65 Abs. 3b des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen nicht anfechtbar.
- 59 FMS und FNZ erhoben beim vorlegenden Gericht Klage. Sie beantragten, die genannten Bescheide aufzuheben und der Asylbehörde aufzugeben, ein neues Verfahren durchzuführen. Sie machten geltend, dass es sich bei den Bescheiden um Rückkehrentscheidungen handele, gegen die es einen gerichtlichen Rechtsbehelf geben müsse. Die Rückkehrentscheidungen seien rechtswidrig. Nachdem sie von Serbien nicht rückübernommen worden seien, hätte die Asylbehörde die Begründetheit ihres Asylantrags prüfen müssen. Das durch § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes eingeführte neue Konzept des „sicheren Transitstaats“ sei unionsrechtswidrig.
- 60 Darüber hinaus erhoben FMS und FNZ beim vorlegenden Gericht gegen die untere Einwanderungsbehörde im Verwaltungsrechtsweg eine Untätigkeitsklage, mit der sie die Feststellung beantragen, dass diese Behörde dadurch gegen ihre Verpflichtungen verstoßen habe, dass sie es unterlassen habe, sie außerhalb der Transitzone Röszke unterzubringen.
- 61 Das vorlegende Gericht hat die beiden Verfahren verbunden.
- 62 Als Erstes sei festzustellen, dass der Unzulässigkeitsgrund, auf den die Ablehnung des Asylantrags von FMS und FNZ gestützt worden sei, unionsrechtswidrig sei.

- 63 Als Zweites sei festzustellen, dass es allerdings keine Regel gebe, die ausdrücklich eine automatische Wiederaufnahme der Prüfung des Asylantrags von FMS und FNZ verlange, auch wenn der Unzulässigkeitsgrund, auf den die Ablehnung des Asylantrags von FMS und FNZ gestützt gewesen sei, wegen der Weigerung Serbiens, diese Personen aufzunehmen, hinfällig geworden sei.
- 64 Im Übrigen könne sich die Asylbehörde bei einer etwaigen erneuten Prüfung zwar auf einen Unzulässigkeitsgrund nach Art. 33 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. b und c der Richtlinie 2013/32 berufen. Aus Gründen, die sich auf die Art. 35 und 38 dieser Richtlinie bezögen, könne der Asylantrag aber nur dann für unzulässig erklärt werden, wenn die betreffende Person von dem betreffenden Drittstaat rückübernommen werde. Bestehe kein Zweifel daran, dass das Land, in das die Person abgeschoben werden solle, diese nicht rückübernehme, könne die Asylbehörde den Asylantrag daher nicht für unzulässig erklären.
- 65 Das vorlegende Gericht ist daher der Ansicht, dass FMS und FNZ einen Anspruch auf erneute Prüfung ihres Asylantrags hätten und dass diese Personen noch in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2013/32 fielen.
- 66 Es fragt sich daher als Drittes, ob sich FMS und FNZ im Sinne der Richtlinie 2013/32 in Gewahrsam befinden und, wenn ja, ob eine solche Ingewahrsamnahme rechtmäßig ist, da im Fall von FMS und FNZ die in Art. 43 Abs. 2 der Richtlinie genannte Dauer von vier Wochen überschritten sei.
- 67 Für den Fall, dass FMS und FNZ kein Recht auf erneute Prüfung ihres Asylantrags haben sollten, fragt sich das vorlegende Gericht als Viertes, ob sich FMS und FNZ im Sinne der Richtlinie 2008/115 in Haft befinden und, wenn ja, ob eine solche Inhaftnahme mit Art. 15 dieser Richtlinie vereinbar ist.
- 68 Insoweit weist das vorlegende Gericht zum einen darauf hin, dass die Transitzone Röszke an der Grenze zwischen Ungarn und Serbien von einem hohen Stacheldrahtzaun umgeben sei und dort Stahlcontainer aufgestellt seien, die u. a. für die Unterbringung von Drittstaatsangehörigen bestimmt seien, die sich in der Transitzone aufhielten. Die Fläche des Containers, in der FMS und FNZ lebten, sei nicht größer als 13 m<sup>2</sup>. Der Container sei mit Etagenbetten und Spinden ausgestattet. Es werde dafür gesorgt, dass innerhalb und außerhalb der Transitzone sowie in der unmittelbaren Umgebung des Stacheldrahtzauns ständig Polizisten oder bewaffnete Wachleute präsent seien.
- 69 Die Transitzone Röszke sei in mehrere Bereiche aufgeteilt, in denen Asylbewerber und Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt worden sei, getrennt untergebracht würden. Die Bereiche seien durch Zäune voneinander getrennt, so dass es kaum möglich sei, von einem Bereich zum anderen zu gelangen. Außerdem geht aus der Vorlageentscheidung der Rechtssache C-924/19 PPU hervor, dass es nur zweimal in der Woche möglich sei, einen Bereich für etwa eine Stunde zu verlassen, um sich in einen anderen zu begeben.
- 70 FMS und FNZ könnten ihren Bereich nur verlassen, wenn ihre Anwesenheit für sie betreffende Verfahrensschriftstücke erforderlich sei oder wenn sie sich in Begleitung von Polizisten oder bewaffneten Wachleuten zu ärztlichen Untersuchungen oder Behandlungen begäben, die in einem hierfür reservierten Container der Transitzone stattfänden. Kontakt mit Personen außerhalb der Transitzone – auch mit ihren Rechtsanwälten – sei nur mit vorheriger Erlaubnis möglich. FMS und FNZ könnten die Transitzone Röszke nicht verlassen, um sich an einen anderen Ort in Ungarn zu begeben.
- 71 Zum anderen unterscheide sich der Fall von FMS und FNZ von dem, der dem Urteil des EGMR vom 21. November 2019, Ilias und Ahmed/Ungarn (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715), zugrunde liege.

- 72 Zu dem Zeitpunkt, zu dem sie in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt worden sei, untergebracht worden seien, seien FMS und FNZ nach Ansicht der ungarischen Behörden keine Asylbewerber gewesen. Sie hätten sich weder aus freien Stücken noch nach einer Einreise aus Serbien in diesen Bereich begeben. Sie seien von dem Bereich für Asylbewerber in diesen Bereich gewechselt.
- 73 Im Übrigen sei die Unterbringung in der Transitzone Röszke ohne begründete Entscheidung und ohne Beurteilung der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit erfolgt, und es gebe keine Möglichkeit, sie vor Gericht anzufechten. Außerdem gebe es keine nationale Regelung, die die Dauer des Aufenthalts in der Transitzone im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt worden sei, beschränke.
- 74 FMS und FNZ könnten die Transitzone Röszke nicht legal verlassen. Ihre Ausreise sei nur durch eine Abschiebung mit dem Flugzeug in ihr Herkunftsland möglich. Ihr Herkunftsland befinde sich aber in einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt und sei nicht Partei des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 [1954]) in der durch das am 31. Januar 1967 in New York geschlossene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geänderten Fassung. Ihre Ausreise hänge daher ausschließlich von der Zusammenarbeit zwischen den ungarischen Behörden und den Behörden ihres Herkunftslands ab. Nach Serbien könnten sich FMS und FNZ nicht begeben, da sie nunmehr Gegenstand einer Entscheidung seien, mit der angeordnet worden sei, dass sie in ihr Herkunftsland zurückzukehren hätten, und die serbischen Behörden beschlossen hätten, sie nicht rückzuübernehmen.
- 75 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass die Unterbringung von FMS und FNZ in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt worden sei, eine Haft darstelle, die nicht den Anforderungen des Unionsrechts entspreche. Es müsse daher nach Art. 47 der Charta befugt sein, einstweilig anzuordnen, dass die zuständige Verwaltungsbehörde FMS und FNZ bis zur Beendigung des Verwaltungsgerichtsverfahrens an einen außerhalb der Transitzone gelegenen Ort unterzubringen habe, der kein Haftort sei.
- 76 Als Fünftes fragt sich das vorliegende Gericht, ob der Rechtsbehelf gegen die Entscheidung, mit der die untere Einwanderungsbehörde das in den Rückkehrentscheidungen gegen FMS und FNZ angegebene Zielland geändert hat, wirksam ist.
- 77 Zum einen werde der gegen die Entscheidung der unteren Einwanderungsbehörde eingelegte Widerspruch von der Asylbehörde geprüft. Diese sei aber kein unabhängiges und unparteiisches Gremium. Sie unterliege den Weisungen des für die Polizei zuständigen Ministers und gehöre zur vollziehenden Gewalt. Zum anderen erlaubten ihm die einschlägigen ungarischen Rechtsvorschriften es nicht, die behördliche Entscheidung, mit der über den Widerspruch entschieden werde, zu überprüfen. Diese Entscheidung unterliege lediglich der Aufsicht der Staatsanwaltschaft, die eine behördliche Entscheidung in diesem Bereich gegebenenfalls vor Gericht anfechten könne.
- 78 Dies bedeute, dass die Entscheidung, mit der das in der Rückkehrentscheidung angegebene Zielland geändert worden sei, letztlich Bestand haben könne, obwohl FMS und FNZ, falls für sie ein neues Asylverfahren durchgeführt werden sollte, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115, sondern in den der Richtlinie 2013/32 fallen würden.
- 79 Das Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn) hat das Verfahren daher ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Neuer Unzulässigkeitsgrund

Können die Bestimmungen für unzulässige Anträge in Art. 33 der Richtlinie 2013/32 dahin ausgelegt werden, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, nach der im Rahmen des Asylverfahrens ein Antrag unzulässig ist, aus dem hervorgeht, dass der Antragsteller über ein Land eingereist ist, in dem er weder Verfolgung noch der Gefahr eines ernsthaften Schadens ausgesetzt ist, oder dass in dem Land, über das er nach Ungarn eingereist ist, ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet wird?

2. Fortsetzung des Asylverfahrens

- a) Sind Art. 6 und Art. 38 Abs. 4 der Richtlinie 2013/32 sowie ihr 34. Erwägungsgrund, der die Pflicht, einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, vorsieht, in Verbindung mit Art. 18 der Charta dahin auszulegen, dass die Asylbehörde eines Mitgliedstaats sicherstellen muss, dass der Antragsteller die Möglichkeit hat, ein Asylverfahren einzuleiten, wenn unter Berufung auf den in Frage 1 genannten Unzulässigkeitsgrund der Asylantrag nicht in der Sache geprüft wird und der Antragsteller in einen Drittstaat ausgewiesen wird, der ihn jedoch nicht wieder aufnimmt?
- b) Falls Frage 2a bejaht wird: Was genau bedeutet dann diese Verpflichtung? Wird mit dem Verbot der Anwendung negativer Folgen in Bezug auf den Folgeantrag gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. d und Art. 40 der Richtlinie 2013/32 die Stellung eines neuen Asylantrags oder die Einleitung/Fortsetzung des Asylverfahrens von Amts wegen ermöglicht?
- c) Falls Frage 2a bejaht wird: Kann auch unter Berücksichtigung von Art. 38 Abs. 4 der Richtlinie 2013/32 der Mitgliedstaat in diesem neuen Verfahren bei unveränderten tatsächlichen Umständen die Unzulässigkeit des Antrags erneut prüfen (besteht also die Möglichkeit, jedwede in Kapitel III der Richtlinie genannte Verfahrensart, z. B. erneut einen Unzulässigkeitsgrund, anzuwenden), oder muss der Asylantrag in Bezug auf das Herkunftsland in der Sache geprüft werden?
- d) Folgt aus Art. 33 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. b und c sowie den Art. 35 und 38 der Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta, dass eine der kumulativen Voraussetzungen für die Anwendung dieses Unzulässigkeitsgrundes, d. h. für den Erlass einer darauf gestützten Entscheidung, die Wiederaufnahme des Antragstellers durch ein Drittland ist, oder genügt es, dass die Erfüllung dieser Voraussetzung erst bei der Durchführung einer solchen Entscheidung geprüft wird?

3. Transitzone als Hafteinrichtung im Rahmen des Asylverfahrens (Frage 3 ist dann relevant, wenn aufgrund der Antworten auf Frage 2 das Asylverfahren fortgeführt werden muss.)

- a) Ist Art. 43 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen, dass er der Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der es möglich ist, den Antragsteller länger als vier Wochen in der Transitzone zu inhaftieren?
- b) Ist Art. 2 Buchst. h der aufgrund von Art. 26 der Richtlinie 2013/32 anzuwendenden Richtlinie 2013/33 in Verbindung mit Art. 6 und Art. 52 Abs. 3 der Charta dahin auszulegen, dass die Unterbringung in der Transitzone unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens (in denen das freiwillige Verlassen der Transitzone in jedwede Richtung in rechtmäßiger Weise unmöglich ist), die länger als die in Art. 43 der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen vier Wochen dauert, als Haft zu qualifizieren ist?
- c) Ist es mit Art. 8 der Richtlinie 2013/33, die aufgrund des Art. 26 der Richtlinie 2013/32 anzuwenden ist, vereinbar, dass die Inhaftnahme des Antragstellers nur deswegen länger als die in Art. 43 der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen vier Wochen dauert, weil er wegen fehlender Mittel seinen Lebensunterhalt (seine Unterkunft und seine Versorgung) nicht selbst sichern kann?
- d) Ist es mit den Art. 8 und 9 der aufgrund von Art. 26 der Richtlinie 2013/32 anzuwendenden Richtlinie 2013/33 vereinbar, dass über die Unterbringung, die eine länger als die in Art. 43 der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen vier Wochen dauernde *De-facto*-Inhaftnahme darstellt, keine Haftanordnung ergeht, dass kein Rechtsbehelf in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der

Anordnung und Aufrechterhaltung der Haft gewährleistet wird, die *De-facto*-Inhaftnahme ohne Prüfung der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit sowie der Alternativen zur Haft erfolgte und die genaue Dauer der Haft, einschließlich ihres Endtermins, nicht definiert ist?

- e) Kann Art. 47 der Charta dahin ausgelegt werden, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Behörde verpflichten kann, einem Drittstaatsangehörigen bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens einen Aufenthaltsort außerhalb der Transitzone, der nicht als Haftenrichtung zu qualifizieren ist, zuzuweisen, wenn es sich offensichtlich um eine rechtswidrige Inhaftnahme handelt?
4. Transitzone als ausländerbehördliche Haftenrichtung (Frage 4 ist dann relevant, wenn aufgrund der Antworten auf Frage 2 nicht das Asylverfahren, sondern das ausländerrechtliche Verfahren fortgeführt werden muss.)
- a) Sind die Erwägungsgründe 17 und 24 sowie Art. 16 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit Art. 6 und Art. 52 Abs. 3 der Charta dahin auszulegen, dass die Unterbringung in der Transitzone unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens (in denen das freiwillige Verlassen der Transitzone in jedwede Richtung in rechtmäßiger Weise unmöglich ist), als freiheitsentziehende Maßnahme im Sinne dieser Bestimmungen zu qualifizieren ist?
- b) Ist es mit dem 16. Erwägungsgrund und Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit Art. 6 und Art. 52 Abs. 3 der Charta vereinbar, wenn ein Drittstaatsangehöriger nur deswegen inhaftiert wird, weil seine Rückführung angeordnet worden ist und er wegen fehlender Mittel seinen Lebensunterhalt (seine Unterkunft und seine Versorgung) nicht selbst sichern kann?
- c) Ist es mit dem 16. Erwägungsgrund und Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit Art. 6, Art. 47 und Art. 52 Abs. 3 der Charta vereinbar, dass über die Unterbringung, die eine *De-facto*-Inhaftnahme darstellt, keine Haftanordnung ergeht, dass kein Rechtsbehelf in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Anordnung und Aufrechterhaltung der Haft gewährleistet wird und die *De-facto*-Inhaftnahme ohne Prüfung der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit sowie der Alternativen zur Haft erfolgte?
- d) Können Art. 15 Abs. 1, 4, 5 und 6 sowie der 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit den Art. 1, 4, 6 und 47 der Charta dahin ausgelegt werden, dass sie einer Haft entgegenstehen, deren genaue Dauer, einschließlich ihres Endtermins, nicht definiert ist?
- e) Kann das Unionsrecht dahin ausgelegt werden, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Behörde verpflichten kann, einem Drittstaatsangehörigen bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens einen Aufenthaltsort außerhalb der Transitzone, der nicht als Haftenrichtung zu qualifizieren ist, zuzuweisen, wenn es sich offensichtlich um eine rechtswidrige Inhaftnahme handelt?
5. Wirksamer Rechtsbehelf gegen den Bescheid über die Änderung des Ziellands der Rückkehrentscheidung

Ist Art. 13 der Richtlinie 2008/115 über die Gewährleistung eines Rechtsbehelfs des Drittstaatsangehörigen gegen „Entscheidungen in Bezug auf die Rückkehr“ in Verbindung mit Art. 47 der Charta dahin auszulegen, dass der gegen den Bescheid über die Änderung des Ziellands gerichtete Antrag zumindest einmal von einem Gericht geprüft werden muss, wenn der in den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorgesehene Rechtsbehelf kein wirksamer Rechtsbehelf ist?

### **Rechtssache C-925/19 PPU**

- <sup>80</sup> SA und sein minderjähriges Kind, SA junior, sind iranische Staatsangehörige. Sie beantragten am 5. Dezember 2018 in der Transitzone Röske bei der Asylbehörde Asyl.

- 81 SA machte geltend, er habe die Islamische Republik Iran zweieinhalb Jahre zuvor wegen der Scheidung von seiner Ehefrau verlassen. Er habe sich dem Christentum angenähert, sei aber nicht getauft. Als Kind sei er Opfer sexueller Gewalt durch Mitglieder seiner Familie gewesen. Die Gründe, wegen derer er sich gezwungen gesehen habe, sein Herkunftsland zu verlassen, seien nicht politischer Natur. Sie hingen auch nicht mit einer Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit zusammen. Er sei über die Türkei, Bulgarien und Serbien nach Ungarn eingereist.
- 82 Nachdem er aus der Islamischen Republik Iran in die Türkei eingereist sei, habe er sich dort zehn Tage aufgehalten, aber kein Asyl beantragt. Dann habe er sich etwa drei Monate in Bulgarien aufgehalten. Als ihm eröffnet worden sei, dass er in den Iran zurückgeschickt werde, wenn er in Bulgarien keinen Antrag auf internationalen Schutz stelle, habe er dort Asyl beantragt, ohne es eigentlich zu wollen. Er habe sich auch mehr als zwei Jahre in Serbien aufgehalten, habe dort aber kein Asyl beantragt.
- 83 Am 5. Dezember 2018 bestimmte die Asylbehörde die Transitzone Röszke als Ort der Unterbringung von SA und SA junior, die sich nach wie vor dort befinden.
- 84 Mit Bescheid vom 12. Februar 2019 wies die Asylbehörde den Asylantrag von SA und SA junior gemäß § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes ohne Prüfung der Begründetheit als unzulässig zurück, und stellte fest, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung bei diesen Personen nicht zum Tragen komme. Sie ordnete ihre Abschiebung nach Serbien an. Für SA und SA junior habe in der Türkei, in Bulgarien und in Serbien nicht die Gefahr bestanden, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und sie seien dort auch keiner Verfolgung ausgesetzt gewesen. Es sei in diesen Ländern für sie ein angemessener Schutz gewährleistet gewesen.
- 85 SA und SA junior erhoben gegen den Bescheid der Asylbehörde beim Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Budapest – Stadt) Klage. Die Klage wurde mit Entscheidung vom 5. März 2019 abgewiesen, ohne dass über die Begründetheit des Asylantrags befunden wurde.
- 86 Mit Bescheid vom 27. März 2019 ordnete die untere Einwanderungsbehörde gemäß § 62 Abs. 3a des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen an, dass sich SA und SA junior in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, aufzuhalten hätten. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts enthielt der Bescheid keine Begründung.
- 87 Noch am selben Tag setzte sich die untere Einwanderungsbehörde mit der für die Rückführung nach Serbien zuständigen Polizeibehörde in Verbindung, die die für die Rückübernahme von SA und SA junior durch Serbien erforderlichen Schritte unternehmen sollte.
- 88 Am 1. April 2019 informierte die zuständige Polizeibehörde die untere Einwanderungsbehörde über die Entscheidung Serbiens, SA und SA junior aus denselben wie den oben in Rn. 55 dargestellten Gründen nicht wieder in ihr Hoheitsgebiet aufzunehmen.
- 89 Aus der Vorlageentscheidung der Rechtssache C-925/19 PPU geht hervor, dass die Asylbehörde die Begründetheit des Asylantrags von SA und SA junior, obwohl Serbien diese Personen nicht rückübernommen hatte, nicht geprüft hat.
- 90 Mit Bescheid vom 17. April 2019 änderte die untere Einwanderungsbehörde die in dem Bescheid der Asylbehörde vom 12. Februar 2019 enthaltene Rückkehrentscheidung in Bezug auf das Zielland ab und ordnete die Abschiebung von SA und SA junior in die Islamische Republik Iran an.
- 91 SA und SA junior legten gegen diesen Änderungsbescheid bei der als Einwanderungsbehörde fungierenden Asylbehörde Widerspruch ein. Mit Bescheid vom 17. Mai 2019 wurden ihre Widersprüche zurückgewiesen.

- 92 SA und SA junior erhoben beim vorlegenden Gericht zwei Klagen, die mit denen identisch sind, die von den Klägern des Ausgangsverfahrens der Rechtssache C-924/19 PPU erhoben wurden (siehe oben, Rn. 59 und 60).
- 93 Das vorlegende Gericht hat die beiden Verfahren verbunden und aus Gründen, die im Wesentlichen mit den oben in den Rn. 62 bis 78 dargelegten identisch sind, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof dieselben Fragen wie in der Rechtssache C-924/19 PPU (siehe oben, Rn. 79) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

### **Zum Eilverfahren**

- 94 Das vorlegende Gericht hat beantragt, die beiden Vorlagen zur Vorabentscheidung dem Eilvorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 107 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen.
- 95 FMS, FNZ, SA und SA junior (im Folgenden: Kläger der Ausgangsverfahren) sei derzeit *de facto* ihre Freiheit entzogen.
- 96 Für FMS und FNZ seien die Haftbedingungen besonders schwer. Sie seien 63 bzw. 58 Jahre alt. Einer von ihnen leide unter Diabetes. Und sie befänden sich *de facto* seit dem 17. Mai 2019 in Haft. Bei SA junior handele es sich um ein minderjähriges Kind, dessen geistige und seelische Gesundheit sich verschlechtert habe, seit es sich mit seinem Vater in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt worden sei, aufhalte.
- 97 Die Antworten des Gerichtshofs auf die Vorlagefragen wirkten sich unmittelbar und entscheidend auf den Ausgang der Ausgangsverfahren aus, insbesondere auf die Aufrechterhaltung der Haft der Kläger der Ausgangsverfahren.
- 98 Hierzu ist als Erstes festzustellen, dass die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen die Auslegung der Richtlinien 2008/115, 2013/32 und 2013/33 betreffen, die unter Titel V („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) des Dritten Teils des AEU-Vertrags fallen. Sie kommen daher grundsätzlich für ein Eilvorabentscheidungsverfahren in Betracht.
- 99 Was als Zweites die Voraussetzung der Dringlichkeit betrifft, ist erstens darauf hinzuweisen, dass diese erfüllt ist, wenn der Kläger des betreffenden Ausgangsverfahrens gegenwärtig seiner Freiheit beraubt ist und seine weitere Inhaftierung von der Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits abhängt. Es ist insoweit auf den Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Durchführung des Eilverfahrens abzustellen (Urteil vom 17. März 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 100 Nach ständiger Rechtsprechung stellt die Unterbringung eines Drittstaatsangehörigen in einer Hafteinrichtung während der Bearbeitung seines Antrags auf internationalen Schutz oder im Hinblick auf seine Abschiebung eine freiheitsentziehende Maßnahme dar (Urteile vom 19. Juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, Rn. 34 und 35, vom 10. September 2013, G. und R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, Rn. 23 und 25, vom 15. Februar 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 40 und 41, und vom 17. März 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, Rn. 31 und 35, sowie Beschluss vom 5. Juli 2018, C u. a., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, Rn. 35 und 37).
- 101 Im vorliegenden Fall halten sich die Kläger der Ausgangsverfahren seit dem 17. Mai 2019 (C-924/19 PPU) bzw. 27. März 2019 (C-925/19 PPU) in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, auf.

- 102 Die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen betreffen u. a. die Frage, ob die weitere Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in diesem Bereich eine „Haft“ im Sinne der Richtlinie 2008/115 bzw. der Richtlinien 2013/32 und 2013/33 darstellt und, wenn ja, ob bei einer solchen Haft die von diesen Richtlinien vorgeschriebenen Garantien beachtet werden.
- 103 Daraus folgt zum einen, dass die für die Einleitung des Eilvorabentscheidungsverfahrens in den vorliegenden Rechtssachen maßgebliche Frage, ob eine Freiheitsentziehung vorliegt, untrennbar mit der Prüfung der Vorlagefragen verbunden ist, und zum anderen, dass die weitere Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, von der Antwort auf die Vorlagefragen abhängt.
- 104 Zweitens geht aus den Vorlageentscheidungen hervor, dass die Kläger der Ausgangsverfahren derzeit Gegenstand von Entscheidungen sind, mit denen angeordnet wird, dass sie in ihr Herkunftsland zurückzukehren haben, und deshalb kurzfristig dorthin zurückgeschickt werden können, obwohl nach den Angaben des vorlegenden Gerichts zu keinem Zeitpunkt von einem Gericht geprüft worden ist, ob ihre Asylanträge begründet sind.
- 105 Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kläger der Ausgangsverfahren in Anwendung dieser Entscheidungen, die durch Beschlüsse bestätigt wurden, die vor dem vorlegenden Gericht angefochten werden, wenn das Vorabentscheidungsverfahren nicht als Eilvorabentscheidungsverfahren durchgeführt wird, noch vor dessen Abschluss in ihr Herkunftsland abgeschoben werden und dass sie dadurch Gegenstand von Behandlungen werden können, die gegen Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 der Charta verstoßen.
- 106 Drittens geht aus der Vorlageentscheidung der Rechtssache C-925/19 PPU hervor, dass es sich bei einem der Kläger dieses Ausgangsverfahrens um ein minderjähriges Kind handelt, dessen geistige und seelische Gesundheit sich aufgrund seines Aufenthalts in der Transitzone Röszke zunehmend verschlechtert. Eine Verzögerung beim Erlass einer gerichtlichen Entscheidung würde daher den derzeitigen Zustand verlängern und somit die Gefahr mit sich bringen, dass die Entwicklung des Kindes ernsthaft, wenn nicht sogar irreversibel beeinträchtigt würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Oktober 2018, UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, Rn. 26).
- 107 Unter diesen Umständen und in Anbetracht des Inhalts der Vorlagefragen, die sich sowohl maßgeblich auf die weitere Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, als auch auf die gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen, mit denen angeordnet wurde, dass sie in ihr Herkunftsland zurückzukehren haben, auswirken können, hat die Fünfte Kammer des Gerichtshofs am 22. Januar 2020 auf Vorschlag des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, dem Antrag des vorlegenden Gerichts auf Durchführung des Eilverfahrens stattzugeben.
- 108 Ferner hat sie beschlossen, die vorliegenden Rechtssachen zur Verweisung an die Große Kammer an den Gerichtshof zurückzuverweisen.

## **Zu den Vorlagefragen**

### ***Zu Frage 5***

- 109 Als Erstes ist Frage 5 zu prüfen. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob Art. 13 der Richtlinie 2008/115 im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er zum einen einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der die Änderung des in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebenen Ziellandes durch eine Verwaltungsbehörde von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen lediglich mit einem Rechtsbehelf angefochten werden kann, der bei einer

Verwaltungsbehörde einzulegen ist, deren Entscheidungen gerichtlich nicht überprüft werden können, und dass er zum anderen dem betreffenden Gericht unter solchen Umständen gebietet, sich für die vor ihm erhobene Klage, mit der eine solche Änderung des Ziellandes angefochten wird, für zuständig zu erklären.

- 110 Im vorliegenden Fall ist zunächst darauf hinzuweisen, dass den Vorlageentscheidungen zufolge zunächst die Asylbehörde die Anträge der Kläger der Ausgangsverfahren auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen und gleichzeitig Rückkehrentscheidungen erlassen hatte, mit denen angeordnet wurde, dass sie das ungarische Hoheitsgebiet in Richtung Serbien zu verlassen hätten, und in der Folge die untere Einwanderungsbehörde diese Entscheidungen abgeändert und angeordnet hat, dass die Kläger das ungarische Hoheitsgebiet in Richtung ihres Herkunftslands Afghanistan (FMS und FNZ) bzw. Iran (SA und SA junior) zu verlassen hätten. Das vorlegende Gericht weist außerdem darauf hin, dass die Kläger der Ausgangsverfahren diese Änderungsentscheidungen nur mit einem Widerspruch bei der in § 65 Abs. 3b des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen genannten Behörde hätten anfechten können und dass nach dem letzten Satz dieser Bestimmung die Entscheidungen, mit denen die als Einwanderungsbehörde fungierende Asylbehörde die Widersprüche der Kläger der Ausgangsverfahren zurückgewiesen habe, nicht anfechtbar seien.
- 111 Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 garantiert dem betreffenden Drittstaatsangehörigen das Recht, bei einer zuständigen Justiz- oder Verwaltungsbehörde oder einem zuständigen Gremium, dessen Mitglieder unparteiisch sind und deren Unabhängigkeit garantiert wird, einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Rückkehrentscheidungen und Entscheidungen über ein Verbot der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder eine Abschiebung einzulegen oder die Überprüfung solcher Entscheidungen zu beantragen.
- 112 Als Erstes ist zu prüfen, ob die Entscheidung, mit der das in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebene Zielland geändert wird, zu den Entscheidungen gehört, gegen die Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 einen wirksamen Rechtsbehelf garantiert.
- 113 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Kontext und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, sowie gegebenenfalls ihre Entstehungsgeschichte zu berücksichtigen (Urteil vom 19. Dezember 2019, *Niederlands Uitgeversverbond und Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 114 Nach Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115 ist unter „Rückkehrentscheidung“ die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird, zu verstehen. Rückkehrverpflichtung bedeutet nach Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/115, dass die betreffende Person in ihr Herkunftsland, in ein Transitland oder in ein anderes Drittland, in das sie freiwillig zurückkehren will und in dem sie aufgenommen wird, zurückkehren muss.
- 115 Somit ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115, dass die Auferlegung oder Feststellung einer Rückkehrverpflichtung eines der beiden Tatbestandsmerkmale einer Rückkehrentscheidung darstellt. Im Hinblick auf Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/115 ist eine solche Rückkehrverpflichtung nicht ohne die Bestimmung eines Ziellandes vorstellbar, das eines der in Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/115 genannten Länder sein muss.
- 116 Folglich ändert die zuständige nationale Behörde, wenn sie das in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung genannte Zielland ändert, diese so wesentlich, dass sie als eine neue Rückkehrentscheidung im Sinne von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115 anzusehen ist.
- 117 Diese Auslegung wird durch den systematischen Zusammenhang der Bestimmung bestätigt.

- 118 Nach Art. 5 der Richtlinie 2008/115 hat die zuständige nationale Behörde, wenn sie den Erlass einer Rückkehrentscheidung in Betracht zieht, u. a. den Grundsatz der Nichtzurückweisung einzuhalten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Dezember 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, Rn. 49, und vom 8. Mai 2018, K. A. u. a. [Familienzusammenführung in Belgien], C-82/16, EU:C:2018:308, Rn. 103).
- 119 Wie der Generalanwalt in Nr. 84 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, hat die Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung aber im Hinblick auf das Land zu erfolgen, in das die betreffende Person zurückkehren soll. Die zuständige nationale Behörde muss daher vor einer Änderung des Ziellandes erneut prüfen, ob der Grundsatz der Nichtzurückweisung eingehalten wird. Diese Prüfung ist nicht mit der identisch, die sie beim Erlass der vorausgegangenen Rückkehrentscheidung vorzunehmen hatte.
- 120 Anders als die ungarische Regierung offenbar meint, kann die Abänderung einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung auch nicht als eine im Anschluss an diese ergangene Abschiebungsverfügung im Sinne von Art. 8 der Richtlinie 2008/115 angesehen werden. Aus dieser Bestimmung ergibt sich nämlich, dass eine Abschiebungsverfügung zur Vollstreckung der Rückkehrentscheidung erlassen wird und daher deren Inhalt beachten muss. Deshalb kann mit einer Abschiebungsverfügung das in der mit ihr vollstreckten Rückkehrentscheidung angegebene Zielland nicht geändert werden.
- 121 Die in Rn. 116 des vorliegenden Urteils vorgenommene Auslegung steht auch im Einklang mit dem mit der Richtlinie 2008/115 verfolgten Ziel, eine wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik unter vollständiger Wahrung der Grundrechte und der Würde der betroffenen Personen einzuführen (Urteil vom 19. Juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 122 Die Gleichsetzung einer Entscheidung, mit der das in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebene Zielland abgeändert wird, mit einer neuen Rückkehrentscheidung hat nämlich zur Folge, dass die zuständige nationale Behörde, wenn sie eine solche Änderung der Rückkehrentscheidung in Betracht zieht, dafür sorgen muss, dass alle Verfahrensvorschriften der Richtlinie 2008/115 betreffend den Erlass einer Rückkehrentscheidung eingehalten werden. Auf diese Weise ist eine Umsetzung der Rückkehr- und Rückübernahmepolitik gewährleistet, die nicht nur wirksam ist, sondern auch die Grundrechte der betroffenen Person wahrt.
- 123 Somit ist festzustellen, dass die Änderung des in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebenen Ziellandes eine neue Rückkehrentscheidung im Sinne von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115 darstellt, gegen die der betreffende Drittstaatsangehörige über einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 13 Abs. 1 dieser Richtlinie verfügen muss.
- 124 Als Zweites ist daher zu prüfen, welche Art von Rechtsbehelf Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 garantiert.
- 125 Insoweit ist erstens festzustellen, dass aus dem Wortlaut dieser Bestimmung klar hervorgeht, dass ein solcher Rechtsbehelf von der Person eingelegt werden können muss, die Gegenstand der Rückkehrentscheidung ist. Anders als die ungarische Regierung offenbar annimmt, stellt eine der Staatsanwaltschaft nach nationalem Recht zustehende allgemeine Befugnis zur Überwachung der Rechtmäßigkeit von Rückkehrentscheidungen, die lediglich diese ermächtigt, solche Entscheidungen gegebenenfalls vor Gericht anzufechten, mithin keinen Rechtsbehelf dar, der den Anforderungen von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 genüge.

- 126 Zweitens ergibt sich zwar aus dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115, dass Rückkehrentscheidungen bei einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde oder einem Gremium, dessen Mitglieder unparteiisch und unabhängig, mittels eines wirksamen Rechtsbehelfs angefochten werden können müssen. Was die Merkmale einer solchen „Verwaltungsbehörde“ angeht, die über den Rechtsbehelf gegen die Rückkehrentscheidung zu befinden hat, gibt der Wortlaut aber nichts her.
- 127 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Merkmale eines wirksamen Rechtsbehelfs im Sinne von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 im Einklang mit Art. 47 der Charta zu bestimmen, wonach jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen (Urteile vom 18. Dezember 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, Rn. 45, und vom 19. Juni 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 52).
- 128 Zwar können die Mitgliedstaaten nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in ihrer Regelung vorsehen, dass Rückkehrentscheidungen bei Behörden angefochten werden, die keine Justizbehörden sind. Wenn ein Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, muss er aber Art. 47 der Charta beachten, der, wie der Generalanwalt in Nr. 94 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, gebietet, dass die Entscheidung einer Behörde, die die Voraussetzungen von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 nicht selbst erfüllt, einer späteren Überprüfung durch ein Gericht unterliegt, das insbesondere befugt sein muss, sich mit allen relevanten Fragen zu befassen (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 55, und vom 13. Dezember 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 39).
- 129 Folglich sind die Mitgliedstaaten nach Art. 47 der Charta verpflichtet, zu gewährleisten, dass für den Drittstaatsangehörigen in irgendeinem Stadium des Verfahrens die Möglichkeit besteht, eine von einer Verwaltungsbehörde erlassene Rückkehrentscheidung bei einem Gericht anzufechten (vgl. entsprechend Urteil vom 13. Dezember 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 41).
- 130 Danach genügt eine nationale Regelung, nach der der Adressat einer von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Rückkehrentscheidung diese nicht zumindest in einer Instanz vor einem Gericht anfechten kann, nicht den Anforderungen von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 und Art. 47 der Charta (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juni 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 131 Im vorliegenden Fall geht aus den Vorlageentscheidungen hervor, dass nach der einschlägigen nationalen Regelung gegen eine behördliche Entscheidung, mit der eine vorausgegangene Rückkehrentscheidung abgeändert wird, ein Widerspruch nur bei der Asylbehörde eingelegt werden kann und dass die Entscheidung, mit der diese Behörde den Widerspruch zurückweist, nicht anfechtbar ist.
- 132 Eine solche Regelung wäre nach den vorstehenden Erwägungen nur dann mit Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 vereinbar, wenn die Behörde, die über solche Widersprüche entschieden hat, als Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta angesehen werden könnte, was voraussetzte, dass sie die Voraussetzung der Unabhängigkeit im Sinne dieses Artikels erfüllt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Februar 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 37 und 41, vom 25. Juli 2018, *Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems]*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 52 und 53, vom 19. November 2019, *A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts]*, C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 120 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 21. Januar 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, Rn. 56 und 57).
- 133 Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht hervor, dass dies nicht der Fall ist.

- 134 Den Vorlageentscheidungen ist nämlich zu entnehmen, dass die Asylbehörde dem für die Polizei zuständigen Minister untersteht und damit zur vollziehenden Gewalt gehört.
- 135 Der das Außenverhältnis betreffende Aspekt der Unabhängigkeit, die ein Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta kennzeichnet, erfordert, dass die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, so dass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten (Urteile vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 121, und vom 21. Januar 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 136 Nach dem für einen Rechtsstaat kennzeichnenden Grundsatz der Gewaltenteilung ist die Unabhängigkeit der Gerichte gegenüber der gesetzgebenden und gegenüber der vollziehenden Gewalt zu gewährleisten (Urteil vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 124).
- 137 Folglich ist eine nationale Regelung, die vorsieht, dass eine Entscheidung wie die oben in Rn. 123 beschriebene von der betreffenden Person bei einer Behörde angefochten werden muss, die nicht den Anforderungen des Art. 47 der Charta genügt, ohne dass eine spätere gerichtliche Überprüfung der Entscheidung dieser Behörde gewährleistet ist, nicht mit Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 vereinbar und verkennt darüber hinaus den Wesensgehalt des in Art. 47 der Charta verankerten Rechts, indem sie der betreffenden Person jegliche gerichtliche Rechtsbehelfe gegen eine sie betreffende Rückkehrentscheidung vorbehält (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 72, und vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 165).
- 138 Als Drittes ist zu prüfen, ob sich das vorliegende Gericht nach dem Unionsrecht unter solchen Umständen für die von den Klägern der Ausgangsverfahren bei ihm erhobenen Klagen für zuständig halten darf, mit denen diese die Aufhebung der Entscheidungen begehren, mit denen die Asylbehörde ihre Widersprüche gegen die behördlichen Entscheidungen, mit denen angeordnet wurde, dass sie in ihr Herkunftsland zurückzukehren hätten, als Einwanderungsbehörde zurückgewiesen hat.
- 139 Insoweit ist erstens festzustellen, dass nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht, sofern es eine nationale Regelung nicht den Anforderungen des Unionsrechts entsprechend auslegen kann, als Organ eines Mitgliedstaats verpflichtet ist, jede nationale Bestimmung, die einer Bestimmung des Unionsrechts, die in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung hat, entgegensteht, unangewendet zu lassen (Urteile vom 24. Juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 58 und 61, und vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 160 und 161).
- 140 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs entfaltet Art. 47 der Charta aus sich heraus Wirkung. Er muss nicht durch Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts konkretisiert werden, um dem Einzelnen ein Recht zu verleihen, das er als solches geltend machen kann (Urteile vom 17. April 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, Rn. 78, vom 29. Juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 56, und vom 19. November 2019, A. K. u. a. [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 162).

- 141 Dasselbe gilt für Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115, da die Merkmale des dort vorgesehenen Rechtsbehelfs im Einklang mit Art. 47 der Charta zu bestimmen sind, der den Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftigt (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 55 und 56, und vom 19. November 2019, *A. K. u. a.* [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 163).
- 142 Zweitens ist festzustellen, dass es, soweit keine einschlägige Unionsregelung greift, Sache des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus der Unionsrechtsordnung erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Die Mitgliedstaaten müssen allerdings dafür Sorge tragen, dass der in Art. 47 der Charta verbürgte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall gewahrt ist (Urteil vom 19. November 2019, *A. K. u. a.* [Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts], C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 115).
- 143 Das Unionsrecht zwingt die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht dazu, vor ihren nationalen Gerichten neben den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue zu schaffen, um den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. März 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 40, und vom 24. Oktober 2018, *XC u. a.*, C-234/17, EU:C:2018:853, Rn. 51). Etwas anderes gilt nur, wenn es nach dem System der betreffenden nationalen Rechtsordnung keinen Rechtsbehelf gibt, mit dem wenigstens inzident die Wahrung der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleistet werden könnte, oder wenn die einzige Möglichkeit für den Einzelnen, Zugang zu einem Gericht zu erlangen, darin bestünde, eine Rechtsverletzung begehen zu müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. März 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 41, und vom 3. Oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 104).
- 144 Die nationalen Gerichte haben sich daher für eine Klage, die von dem Betroffenen erhoben wird, um die ihm durch das Unionsrecht garantierten Rechte zu verteidigen, für zuständig zu erklären, selbst wenn die innerstaatlichen Verfahrensvorschriften dies in einem solchen Fall nicht vorsehen (vgl. entsprechend Urteile vom 3. Dezember 1992, *Oleificio Borelli/Kommission*, C-97/91, EU:C:1992:491, Rn. 13, und vom 19. Dezember 2018, *Berlusconi und Fininvest*, C-219/17, EU:C:2018:1023, Rn. 46).
- 145 Der Umstand, dass es im Recht des betreffenden Mitgliedstaats keinen gerichtlichen Rechtsbehelf gibt, mit dem eine Überprüfung der Unionsrechtmäßigkeit einer behördlichen Rückkehrentscheidung wie der oben in Rn. 123 beschriebenen erreicht werden kann, entbindet das nationale Gericht daher nicht von seiner Verpflichtung, die volle Wirksamkeit von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 sicherzustellen, der, da er unmittelbare Wirkung hat, für sich genommen die Zuständigkeit unmittelbar begründen kann, wenn er nicht richtig in das nationale Recht umgesetzt worden ist.
- 146 Danach gebieten der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dem vorliegende Gericht, sich für die Rechtsbehelfe für zuständig zu erklären, die von den Klägern der Ausgangsverfahren gegen die Entscheidungen der Asylbehörde eingelegt wurden, mit denen ihre Widersprüche gegen die behördlichen Entscheidungen, mit denen angeordnet wurde, dass sie in ihr Herkunftsland zurückzukehren hätten, zurückgewiesen wurden, und nationale Rechtsvorschriften, die ihm ein solches Vorgehen untersagen, erforderlichenfalls unangewendet zu lassen (vgl. entsprechend Urteil vom 29. Juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 147 Nach alledem ist auf Frage 5 zu antworten, dass Art. 13 der Richtlinie 2008/115 im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der die Änderung des in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebenen Ziellandes durch eine Verwaltungsbehörde von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen lediglich mit einem

Rechtsbehelf angefochten werden kann, der bei einer Verwaltungsbehörde einzulegen ist, ohne dass eine spätere gerichtliche Überprüfung der Entscheidung dieser Behörde gewährleistet ist. In einem solchen Fall sind der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dahin zu verstehen, dass sie dem nationalen Gericht, bei dem ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, mit dem die Unionsrechtswidrigkeit der Rückkehrentscheidung, mit der das in einer vorangegangenen Rückkehrentscheidung angegebene Zielland geändert wurde, geltend gemacht wird, gebieten, sich für den Rechtsbehelf für zuständig zu erklären.

### *Zu Frage 1*

- 148 Mit Frage 1 möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 33 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt ist und in dem für ihn auch nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden im Sinne der nationalen Vorschrift zur Umsetzung von Art. 15 der Richtlinie 2011/95 zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet ist.
- 149 Nach Art. 33 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 müssen die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den Fällen, in denen nach Maßgabe der Verordnung Nr. 604/2013 ein Antrag nicht geprüft wird, nicht prüfen, ob dem Antragsteller der internationale Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95 zuzuerkennen ist, wenn ein Antrag auf der Grundlage von Art. 33 der Richtlinie 2013/32 als unzulässig betrachtet wird. Die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig betrachten können, sind in Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 abschließend aufgezählt (Urteile vom 19. März 2019, Ibrahim u. a., C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, EU:C:2019:219, Rn. 76, und vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 29).
- 150 Daher ist zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die, um die es in den Ausgangsverfahren geht, einen der Unzulässigkeitsgründe gemäß Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 umsetzt.
- 151 Bei der nationalen Regelung, um die es in den Ausgangsverfahren geht, nämlich § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes, kommen die Unzulässigkeitsgründe gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. a, d und e der Richtlinie 2013/32 insoweit überhaupt nicht in Betracht. In Betracht kommen allein die Unzulässigkeitsgründe gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. b (erster Asylstaat) und c (sicherer Drittstaat) der Richtlinie 2013/32 (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 33).
- 152 Zu dem Unzulässigkeitsgrund gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2013/32 (sicherer Drittstaat) ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut dieser Bestimmung einen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig betrachten können, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als für den Antragsteller sicherer Drittstaat gemäß Art. 38 betrachtet wird.
- 153 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass aus Art. 38 der Richtlinie 2013/32 hervorgeht, dass die Anwendung des Begriffs „sicherer Drittstaat“ im Rahmen von Art. 33 Abs. 2 Buchst. c dieser Richtlinie den in Art. 38 Abs. 1 bis 4 vorgesehenen Voraussetzungen unterliegt, die kumulativ erfüllt sein müssen (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 36, 40 und 41).
- 154 Was im vorliegenden Fall als Erstes die in Art. 38 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 genannte Voraussetzung angeht, so macht die nationale Regelung in Anbetracht ihres Wortlauts die Anwendung des in der ersten Variante dieser Regelung genannten Unzulässigkeitsgrundes offenbar nur von der Einhaltung eines Teils der in Art. 38 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 genannten Grundsätze

durch den betreffenden Drittstaat abhängig – was das vorliegende Gericht zu prüfen hat, wobei insbesondere das Erfordernis der Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung durch diesen Staat fehlt. Somit ist die in Art. 38 Abs. 1 der Richtlinie aufgestellte Voraussetzung nicht erfüllt (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 42).

- 155 Hinsichtlich des auf die zweite Variante der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung gestützten Unzulässigkeitsgrundes hat das vorliegende Gericht keine Angaben zum Inhalt des von dieser Regelung geforderten „angemessenen Schutzes“ gemacht und insbesondere nicht zu der Frage, ob ein solcher Schutz die Beachtung aller in Art. 38 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 genannten Grundsätze in dem betreffenden Drittstaat einschließt. Es ist Sache des vorliegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.
- 156 Was als Zweites die in Art. 38 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 genannten Voraussetzungen, insbesondere die des Bestehens einer Verbindung zwischen dem Antragsteller auf internationalen Schutz und dem betreffenden Drittstaat betrifft, so beruht die von der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung hergestellte Verbindung zwischen einem solchen Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat auf der bloßen Durchreise dieser Person durch das Gebiet dieses Staats (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 44).
- 157 Der Gerichtshof hat aber entschieden, dass der Umstand, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, das Gebiet eines Drittstaats durchreist hat, für sich genommen keine Verbindung im Sinne von Art. 38 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 begründen kann (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 45 bis 47).
- 158 Die den Mitgliedstaaten vom Unionsgesetzgeber für die Zwecke der Anwendung des Begriffs „sicherer Drittstaat“ auferlegte Verpflichtung, Regeln zu erlassen, die die Methodik vorsehen, mit der im Einzelfall beurteilt wird, ob der betreffende Drittstaat die Voraussetzungen erfüllt, um für den betreffenden Antragsteller als sicher angesehen zu werden, sowie die Möglichkeit des Antragstellers, das Bestehen einer Verbindung zwischen ihm und dem Drittstaat anzufechten, wäre nicht zu rechtfertigen, wenn die bloße Durchreise der Person, die internationalen Schutz beantragt, durch den betreffenden Drittstaat eine hierfür hinreichende oder signifikante Verbindung darstellte (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 48 und 49).
- 159 Nach alledem kann die Durchreise des Antragstellers auf internationalen Schutz durch den betreffenden Drittstaat keine „Verbindung“ im Sinne von Art. 38 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2013/32 darstellen.
- 160 Folglich kann die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung keine Anwendung des Unzulässigkeitsgrundes gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2013/32 (sicherer Drittstaat) darstellen (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 51).
- 161 Eine solche nationale Regelung kann auch keine Anwendung des Unzulässigkeitsgrundes gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2013/32 (erster Asylstaat) darstellen (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 52).
- 162 Insoweit genügt der Hinweis, dass ein Staat schon nach dem Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 Buchst. a und b der Richtlinie 2013/32 nur dann als erster Asylstaat eines Antragstellers auf internationalen Schutz angesehen werden kann, wenn dieser in dem betreffenden Staat als Flüchtling anerkannt wurde und er diesen Schutz weiterhin in Anspruch nehmen darf oder wenn ihm dort anderweitig ausreichender Schutz, einschließlich der Anwendung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, gewährt wird, vorausgesetzt, dass er von diesem Staat wieder aufgenommen wird (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 53).

- 163 Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht jedoch hervor, dass die Anwendung des in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung vorgesehenen Unzulässigkeitsgrundes nicht davon abhängt, dass der Antragsteller auf internationalen Schutz in dem betreffenden Land als Flüchtling anerkannt ist oder aus einem anderen Grund ausreichenden Schutz genießt, so dass die Prüfung der Notwendigkeit eines Schutzes in der Union entbehrlich wäre.
- 164 Folglich ist festzustellen, dass eine nationale Regelung wie Art. 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes nicht als Umsetzung eines der in Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Unzulässigkeitsgründe angesehen werden kann (Urteil vom 19. März 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompá], C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 55).
- 165 Nach alledem ist auf Frage 1 zu antworten, dass Art. 33 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durch einen Mitgliedstaat eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt ist und in dem für ihn auch nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden im Sinne der nationalen Vorschrift zur Umsetzung von Art. 15 der Richtlinie 2011/95 zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet ist.

## *Zu Frage 2*

### *Zur Zulässigkeit*

- 166 Mit Frage 2 möchte das vorliegende Gericht wissen, was es für die Behandlung der gemäß § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes für unzulässig erklärten Asylanträge bedeutet, dass sich der betreffende Drittstaat in der Folge geweigert hat, die Asylbewerber rückzuübernehmen. Fraglich ist aus Sicht des vorlegenden Gerichts insbesondere, ob die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 in einem solchen Fall verpflichtet ist, die von den Klägern der Ausgangsverfahren gestellten Asylanträge von Amts wegen erneut zu prüfen, ob die Kläger der Ausgangsverfahren andernfalls neue Asylanträge stellen können und ob diese gegebenenfalls aus anderen Gründen erneut als unzulässig betrachtet werden können.
- 167 Nach ständiger Rechtsprechung spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Das durch Art. 267 AEUV geschaffene Verfahren ist aber ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung gibt, die sie zur Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits benötigen. Die Rechtfertigung des Vorabentscheidungsersuchens liegt nicht in der Abgabe von Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen, sondern darin, dass die Beantwortung der Vorlagefragen für die Entscheidung eines konkreten Rechtsstreits erforderlich ist. Wie sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 267 AEUV ergibt, muss die beantragte Vorabentscheidung „erforderlich“ sein, um dem vorlegenden Gericht den „Erlass seines Urteils“ in der bei ihm anhängigen Rechtssache zu ermöglichen (Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową [Disziplinarordnung für Richter], C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 43 bis 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 168 Nach Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung muss das vorliegende Gericht die Gründe genau darstellen, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung des Unionsrechts hat (Urteil vom 20. Dezember 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, Rn. 28).

- 169 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht zum einen über Klagen auf Nichtigerklärung der Entscheidungen, mit denen angeordnet wurde, dass die Kläger der Ausgangsverfahren in ihr Herkunftsland zurückzukehren haben, und zum anderen über Untätigkeitsklagen in Bezug auf deren Inhaftnahme in der Transitzone Röszke zu befinden.
- 170 Auch wenn die beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten somit nicht unmittelbar die Prüfung der Asylanträge der Kläger der Ausgangsverfahren zum Gegenstand haben, geht aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts hervor, dass dieses es für erforderlich hält, zu prüfen, ob die Kläger der Ausgangsverfahren noch als Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Sinne der Richtlinien 2013/32 und 2013/33 angesehen werden können, um festzustellen, ob ihre Unterbringung in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, nach Maßgabe der in den beiden Richtlinien vorgesehenen Regelung für die Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, zu prüfen ist.
- 171 Die Fragen 2a und 2b, mit denen das vorlegende Gericht wissen möchte, ob die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 verpflichtet ist, die Prüfung der Asylanträge der Kläger der Ausgangsverfahren von Amts wegen wieder aufzunehmen oder ob die Kläger der Ausgangsverfahren andernfalls erneut einen Asylantrag stellen dürfen, sind mithin für den Ausgang der Ausgangsverfahren erheblich und somit zulässig.
- 172 Dagegen betreffen die Fragen 2c und 2d im Wesentlichen die Problematik, ob die von den Klägern der Ausgangsverfahren gestellten Asylanträge erneut aus einem Unzulässigkeitsgrund abgelehnt werden können, der in keinem Zusammenhang mit dem vorausgegangenen Verfahren steht, insbesondere aus einem der in Art. 33 Abs. 2 Buchst. b und c der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Gründe, und, wenn ja, ob die Ablehnung der Asylanträge aus einem dieser beiden Unzulässigkeitsgründe voraussetzt, dass zuvor geprüft worden ist, ob der Drittstaat, auf den sich diese beiden Unzulässigkeitsgründe beziehen, bereit ist, die Asylbewerber rückzuübernehmen.
- 173 Das vorlegende Gericht hat jedoch nicht erläutert, weshalb es der Ansicht ist, dass es ohne eine Antwort auf die Fragen 2c und 2d über die bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten nicht entscheiden könne.
- 174 Folglich sind die Fragen 2c und 2d unzulässig.

#### *Zur Begründetheit*

- 175 Mit den Fragen 2a und 2b möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 und Art. 38 Abs. 4 der Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta dahin auszulegen sind, dass, wenn ein Antrag auf internationalen Schutz nach dem Recht eines Mitgliedstaats für unzulässig erklärt wird, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats durch einen Drittstaat eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt war und in dem für ihn auch nicht die Gefahr bestand, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet war, und der betreffende Drittstaat den Asylbewerber in der Folge nicht rückübernehmen will, der Asylantrag von der Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 von Amts wegen erneut zu prüfen ist, oder dahin, dass in einem solchen Fall ein neuer Antrag der betreffenden Person nicht gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 als Folgeantrag im Sinne von deren Art. 2 Buchst. q für unzulässig erklärt werden kann.
- 176 Im vorliegenden Fall hatten die ungarischen Behörden, nachdem die Asylbehörde die Asylanträge der Kläger der Ausgangsverfahren gemäß § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes abgelehnt hatte und diese Entscheidungen durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt worden waren, Schritte unternommen, um die Rückübernahme dieser Personen durch Serbien zu erreichen. Dieser Drittstaat

lehnte das Rückübernahmeersuchen jedoch mit der Begründung ab, dass die Kläger der Ausgangsverfahren im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. b des Rückübernahmeabkommens EU/Serbien legal in das ungarische Hoheitsgebiet eingereist seien.

- 177 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 165), verstößt ein Grund für die Unzulässigkeit eines Antrags auf internationalen Schutz, wie er in Art. 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes enthalten ist, gegen Art. 33 der Richtlinie 2013/32.
- 178 Daher kann der Gerichtshof nicht, wie das vorlegende Gericht vorschlägt, prüfen, welche unionsrechtlichen Folgen es hat, wenn das Land, in das die Kläger der Ausgangsverfahren im Zusammenhang mit diesem Unzulässigkeitsgrund zurückkehren sollen, diese nicht rückübernehmen will.
- 179 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof jedoch Aufgabe des Gerichtshofs, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (Urteil vom 3. März 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 180 Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, sind die Fragen 2a und 2b demnach so zu verstehen, dass mit ihnen geklärt werden soll, ob die Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) dahin auszulegen ist, dass in dem Fall, dass ein Asylantrag auf der Grundlage eines unionsrechtswidrigen Unzulässigkeitsgrundes abgelehnt worden ist und diese Entscheidung durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt worden ist, die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 verpflichtet ist, den Asylantrag erneut zu prüfen, oder dahin, dass in einem solchen Fall ein neuer Antrag der betreffenden Person nicht gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie als „Folgeantrag“ im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Richtlinie für unzulässig erklärt werden kann.
- 181 Zur Beantwortung dieser Frage ist als Erstes zu prüfen, ob die Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) der Asylbehörde gebietet, einen Antrag auf internationalen Schutz, der durch eine Entscheidung abgelehnt worden ist, die auf einen gegen Art. 33 der Richtlinie 2013/32 verstoßenden Unzulässigkeitsgrund gestützt ist und durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt worden ist, von Amts wegen erneut zu prüfen.
- 182 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 149), sind in Art. 33 der Richtlinie 2013/32 abschließend die Fälle aufgezählt, in denen ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann. Diese Bestimmung stellt mithin eine Regel auf, die inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist, um von einem Einzelnen in Anspruch genommen und vom Gericht angewandt werden zu können. Sie hat daher unmittelbare Wirkung (vgl. entsprechend Urteil vom 25. Juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, Rn. 98 und 99 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 183 Die Pflicht, dem Unionsrecht entgegenstehende nationale Rechtsvorschriften, die im Widerspruch zu einer unmittelbar anwendbaren Bestimmung des Unionsrechts stehen, gegebenenfalls unangewendet zu lassen, obliegt nicht nur den nationalen Gerichten, sondern allen staatlichen Stellen einschließlich der Verwaltungsbehörden, die im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten das Unionsrecht anzuwenden haben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Juni 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, Rn. 30 und 31, vom 4. Dezember 2018, Minister for Justice and Equality und Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, Rn. 38, und vom 21. Januar 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, Rn. 78).

- 184 Danach darf eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht eines Mitgliedstaats, die bzw. das durch die Richtlinie 2013/32 gebunden ist, einen Antrag auf internationalen Schutz nicht aus einem Grund wie dem in § 51 Abs. 2 Buchst. f des Asylgesetzes vorgesehenen für unzulässig erklären.
- 185 Es ist jedoch auf die Bedeutung hinzuweisen, die dem Grundsatz der Rechtskraft sowohl in der Unionsrechtsordnung als auch in den nationalen Rechtsordnungen zukommt. Zur Gewährleistung des Rechtsfriedens und der Beständigkeit rechtlicher Beziehungen sowie einer geordneten Rechtspflege sollen nach Ausschöpfung des Rechtswegs oder nach Ablauf der entsprechenden Rechtsmittelfristen unanfechtbar gewordene Gerichtsentscheidungen nicht mehr in Frage gestellt werden können (Urteile vom 30. September 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, Rn. 38, vom 24. Oktober 2018, XC u. a., C-234/17, EU:C:2018:853, Rn. 52, und vom 2. April 2020, CRPNPAC und Vueling Airlines, C-370/17 und C-37/18, EU:C:2020:260, Rn. 88).
- 186 Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine vom Gerichtshof ausgelegte Bestimmung des Unionsrechts von einer Verwaltungsbehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach ständiger Rechtsprechung auch auf Rechtsbeziehungen anzuwenden ist, die vor dem Erlass der Vorabentscheidung des Gerichtshofs entstanden sind. Im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt das Unionsrecht allerdings nicht, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen, die nach Ablauf angemessener Fristen oder durch Erschöpfung des Rechtswegs bestandskräftig geworden ist. Durch die Beachtung des Grundsatzes der Rechtssicherheit lässt sich verhindern, dass Handlungen der Verwaltung, die Rechtswirkungen entfalten, unbegrenzt in Frage gestellt werden können (Urteile vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, Rn. 22 und 24, vom 19. September 2006, i-21 Germany und Arcor, C-392/04 und C-422/04, EU:C:2006:586, Rn. 51, und vom 12. Februar 2008, Kempster, C-2/06, EU:C:2008:78, Rn. 36 und 37).
- 187 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Behörde, die eine Entscheidung erlassen hat, nach dem Grundsatz der Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) jedoch verpflichtet, ihre Entscheidung zu überprüfen und eventuell zurückzunehmen, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind. Die Behörde muss nach nationalem Recht befugt sein, die Entscheidung zurückzunehmen (1). Die Entscheidung muss infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden sein (2). Das Urteil muss, wie eine nach seinem Erlass ergangene Entscheidung des Gerichtshofs zeigt, auf einer unrichtigen Auslegung des Unionsrechts beruhen, die erfolgt ist, ohne dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht wurde, obwohl der Tatbestand des Art. 267 Abs. 3 AEUV erfüllt war (3). Und der Betroffene muss sich, unmittelbar nachdem er Kenntnis von der Entscheidung des Gerichtshofs erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt haben (4) (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, Rn. 28, und vom 19. September 2006, i-21 Germany und Arcor, C-392/04 und C-422/04, EU:C:2006:586, Rn. 52).
- 188 Was die vierte Voraussetzung angeht, hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Mitgliedstaaten gestützt auf den Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen können, dass ein Antrag auf Überprüfung einer bestandskräftigen behördlichen Entscheidung, die gegen das Unionsrecht in seiner späteren Auslegung durch den Gerichtshof verstößt, bei der zuständigen Behörde innerhalb einer angemessenen Frist gestellt wird (Urteil vom 12. Februar 2008, Kempster, C-2/06, EU:C:2008:78, Rn. 59).
- 189 Selbst wenn es nach nationalem Recht zulässig sein sollte, dass die Asylbehörde eine Entscheidung, mit der ein Antrag auf internationalen Schutz unter Verstoß gegen das Unionsrecht für unzulässig erklärt wird, überprüft, gebietet das Unionsrecht demnach keine erneute Prüfung von Amts wegen.
- 190 Somit ist festzustellen, dass die Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) der Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 nicht gebietet, einen Antrag auf internationalen Schutz von Amts

wegen erneut zu prüfen, der mit einer Entscheidung abgelehnt wurde, die durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt wurde, bevor die Unionswidrigkeit der ablehnenden Entscheidung festgestellt worden ist.

- 191 Als Zweites ist zu prüfen, ob die Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) dem entgegensteht, dass, wenn ein erster Antrag auf internationalen Schutz unter Verstoß gegen das Unionsrecht abgelehnt wurde und diese Entscheidung durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt wurde, ein neuer Asylantrag desselben Antragstellers auf der Grundlage von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 als „Folgeantrag“ im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Richtlinie 2013/32 für unzulässig erklärt werden kann.
- 192 Insoweit ist festzustellen, dass das Vorliegen einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung, mit der die Ablehnung eines Antrags auf internationalen Schutz aus einem unionsrechtswidrigen Grund bestätigt wurde, den Betroffenen nicht daran hindert, einen Folgeantrag im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Richtlinie 2013/32 zu stellen. Dieser kann sein in Art. 18 der Charta verankertes und in den Richtlinien 2011/95 und 2013/32 konkretisiertes Recht auf Anerkennung als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz also trotz einer solchen Entscheidung noch durchsetzen, sofern die entsprechenden unionsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.
- 193 Nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 kann ein solcher Folgeantrag zwar für unzulässig erklärt werden, wenn bei ihm keine neuen Umstände oder Erkenntnisse zu den Voraussetzungen der Anerkennung als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind.
- 194 Die Existenz eines Urteils des Gerichtshofs, mit dem die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht festgestellt wird, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats durch einen Staat eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt war und in dem für ihn auch nicht die Gefahr bestand, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet war, stellt aber im Sinne von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 eine neue Erkenntnis im Hinblick auf die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz dar, so dass der Folgeantrag nicht auf der Grundlage dieser Bestimmung abgelehnt werden kann.
- 195 Dies gilt auch dann, wenn die Person, die internationalen Schutz beantragt, nicht auf die Existenz eines solchen Urteils des Gerichtshofs hinweist.
- 196 Im Übrigen würde die praktische Wirksamkeit des oben in Rn. 192 genannten Rechts der Person, die internationalen Schutz beantragt, schwer beeinträchtigt, wenn ein Folgeantrag aus dem in Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 genannten Grund für unzulässig erklärt werden könnte, obwohl der frühere Antrag unter Verstoß gegen das Unionsrecht zurückgewiesen worden ist.
- 197 Eine solche Auslegung dieser Bestimmung hätte nämlich zur Folge, dass sich die fehlerhafte Anwendung des Unionsrechts bei jedem neuen Antrag auf internationalen Schutz wiederholen könnte, ohne dass es möglich wäre, zu gewährleisten, dass der Antrag des Antragstellers ohne Verstoß gegen das Unionsrecht geprüft wird. Ein solches Hindernis für die effektive Anwendung der Regeln des Unionsrechts über das Verfahren der Zuerkennung internationalen Schutzes kann bei vernünftiger Betrachtung nicht durch den Grundsatz der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden (vgl. entsprechend Urteil vom 2. April 2020, CRPNPAC und Vueling Airlines, C-370/17 und C-37/18, EU:C:2020:260, Rn. 95 und 96).
- 198 Folglich ist Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen, dass er auf einen Folgeantrag im Sinne von Art. 2 Buchst. q dieser Richtlinie nicht anwendbar ist, wenn die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f dieser Richtlinie feststellt, dass die bestandskräftige

Ablehnung des früheren Antrags unionsrechtswidrig ist. Dies gilt zwingend, wenn sich die Unionsrechtswidrigkeit der Ablehnung des ersten Asylantrags wie hier aus einem Urteil des Gerichtshofs ergibt oder von einem nationalen Gericht inzident festgestellt worden ist.

- 199 Bei der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rückkehrentscheidung, die ergangen ist, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wurde und diese Entscheidung durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt wurde, kann das nationale Gericht, bei dem ein Rechtsbehelf gegen die Rückkehrentscheidung anhängig ist, nach dem Unionsrecht inzident prüfen, ob die ablehnende Entscheidung ungültig ist, wenn sie auf einen unionsrechtswidrigen Grund gestützt ist, ohne dass die Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung, mit der sie bestätigt wurde, entgegensteht.
- 200 Im vorliegenden Fall hat die Asylbehörde in beiden Ausgangsverfahren mit einem einzigen Bescheid jeweils eine Entscheidung, mit der der Asylantrag der Kläger der Ausgangsverfahren abgelehnt wurde, und eine Entscheidung, mit der angeordnet wurde, dass diese Personen das ungarische Hoheitsgebiet in Richtung Serbien zu verlassen haben, erlassen. Dies ist nach Art. 6 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115 zulässig (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 49). Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht hervor, dass diese gleichzeitig ergangenen Entscheidungen durch rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen bestätigt worden sind.
- 201 Unter diesen Umständen ist für den Fall, dass die Entscheidungen zur Änderung der ursprünglichen Rückkehrentscheidungen, mit denen angeordnet wurde, dass die Kläger der Ausgangsverfahren in ihr Herkunftsland zurückzukehren haben, schließlich aufgehoben werden sollten, darauf hinzuweisen, dass die Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidungen, mit denen sowohl die Entscheidungen, mit denen die Asylanträge abgelehnt wurden, als auch die gleichzeitig ergangenen Rückkehrentscheidungen bestätigt wurden, einer Aufschiebung der Abschiebung der Antragsteller nicht entgegenstehen kann, wie auch Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2008/115 gebietet, wenn die Entscheidung der Abschiebung gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstößt.
- 202 Dies gilt, selbst wenn seit dem Erlass der ursprünglichen Rückkehrentscheidungen keine neuen Umstände eingetreten sind, wenn sich herausstellt, dass entgegen Art. 5 der Richtlinie 2008/115 weder die Behörde, die die Anträge auf internationalen Schutz abgelehnt und die Rückkehr angeordnet hat, noch das Gericht, das über die Gültigkeit dieser Entscheidungen entschieden hat, ordnungsgemäß geprüft haben, ob das in den ursprünglichen Rückkehrentscheidungen genannte Drittland den Grundsatz der Nichtzurückweisung beachtet.
- 203 Nach alledem ist auf die Fragen 2a und 2b zu antworten, dass die Richtlinie 2013/32 in Verbindung mit Art. 18 der Charta und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) dahin auszulegen ist, dass in Fällen, in denen ein Asylantrag abgelehnt wurde und diese Entscheidung durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt wurde, bevor ihre Unionswidrigkeit festgestellt worden ist, die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 nicht verpflichtet ist, den Asylantrag erneut zu prüfen. Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 ist dahin auszulegen, dass die Existenz eines Urteils des Gerichtshofs, mit dem die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht festgestellt wird, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats durch einen Staat eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt ist und in dem für ihn auch nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet ist, im Sinne von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 eine neue Erkenntnis im Hinblick auf die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz darstellt. Im Übrigen ist diese Bestimmung auf einen Folgeantrag im Sinne von Art. 2 Buchst. q dieser Richtlinie nicht anwendbar, wenn die Asylbehörde feststellt, dass die bestandskräftige Ablehnung des früheren Antrags unionsrechtswidrig ist. Dies gilt zwingend, wenn sich die Unionsrechtswidrigkeit der Ablehnung des früheren Antrags aus einem Urteil des Gerichtshofs ergibt oder von einem nationalen Gericht inzident festgestellt worden ist.

### *Zu den Fragen 3 und 4*

#### *Vorbemerkungen*

- 204 Die Fragen 3 und 4 sind zusammen zu prüfen. Das vorliegende Gericht möchte wissen, wie die Bestimmungen der Richtlinien 2013/32 und 2013/33 über die Ingewahrsam- bzw. Inhaftnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, und die Bestimmungen der Richtlinie 2008/115 über die Inhaftnahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, auszulegen sind.
- 205 Das vorliegende Gericht stellt klar, dass Frage 3 nur dann beantwortet werden müsse, wenn der Gerichtshof der Ansicht sei, dass die Kläger der Ausgangsverfahren ab dem Zeitpunkt ihrer Unterbringung in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, weiterhin in den Anwendungsbereich der Richtlinien 2013/32 und 2013/33 fielen, und dass umgekehrt Frage 4 nur dann beantwortet werden müsse, wenn der Gerichtshof der Ansicht sei, dass die Kläger der Ausgangsverfahren ab dem Zeitpunkt ihrer Unterbringung in diesem Bereich der Transitzone in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115 fielen.
- 206 Es ist daher zu prüfen, ob der Fall der Kläger der Ausgangsverfahren ab dem Zeitpunkt, zu dem sie sich in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, befinden, nach Maßgabe der Richtlinie 2008/115 oder nach Maßgabe der Richtlinien 2013/32 und 2013/33 zu beurteilen ist.
- 207 Insoweit ist als Erstes festzustellen, dass gegen die behördlichen Entscheidungen, mit denen die Asylanträge der Kläger der Ausgangsverfahren abgelehnt wurden, zu dem Zeitpunkt, als diese Personen in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, untergebracht wurden, kein Rechtsbehelf im Sinne von Kapitel V der Richtlinie 2013/32 mehr gegeben war. Daher ist davon auszugehen, dass über die Anträge dieser Personen auf internationalen Schutz zu diesem Zeitpunkt eine bestandskräftige Entscheidung im Sinne von Art. 2 Buchst. e der Richtlinie 2013/32 ergangen war.
- 208 Daraus folgt, dass die Kläger der Ausgangsverfahren ab diesem Zeitpunkt keine Personen, die internationalen Schutz beantragen, im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2013/32 und Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 2013/33 mehr waren und damit nicht mehr in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fielen.
- 209 Als Zweites ist festzustellen, dass ein Drittstaatsangehöriger – es sei denn, ihm wurde gemäß Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 eine Aufenthaltsberechtigung oder ein Aufenthaltstitel erteilt – ab der erstinstanzlichen Ablehnung seines Antrags auf internationalen Schutz durch die zuständige Behörde illegal aufhältig im Sinne dieser Richtlinie ist, unabhängig vom Vorliegen einer Bleibeberechtigung bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen die Ablehnung (Urteil vom 19. Juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 59, und Beschluss vom 5. Juli 2018, C u. a., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, Rn. 47).
- 210 Da aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten nicht hervorgeht, dass die Kläger der Ausgangsverfahren über eine Aufenthaltsberechtigung oder einen Aufenthaltstitel im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 verfügen, ist davon auszugehen, da sie sich ab dem Zeitpunkt der Entscheidung, mit der ihr Asylantrag erstinstanzlich abgelehnt wurde, illegal im ungarischen Hoheitsgebiet aufhalten. Folglich fallen sie ab diesem Zeitpunkt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts ist keine der in Art. 2 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen auf sie anwendbar.

- 211 Da die behördlichen Entscheidungen, mit denen die Asylanträge der Kläger der Ausgangsverfahren abgelehnt wurden, durch gerichtliche Entscheidungen bestätigt worden sind, können diese Personen grundsätzlich für die Zwecke der Abschiebung in Haft genommen werden, sofern die von der Richtlinie 2008/115 insoweit vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind.
- 212 Als Drittes ist festzustellen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens der Rechtssache C-925/19 PPU in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof mitgeteilt haben, dass einer von ihnen einen neuen Asylantrag gestellt habe. Dieser sei als unzulässig zurückgewiesen worden. Der betreffende Kläger des Ausgangsverfahrens der Rechtssache C-925/19 PPU habe dagegen bei einem anderen Gericht als dem vorliegenden Gericht Klage erhoben. Das Verfahren sei noch nicht abgeschlossen.
- 213 Wenn dies zutreffen sollte – was zu prüfen Sache des vorliegenden Gerichts ist –, muss der betreffende Kläger ab dem Zeitpunkt, zu dem er seinen neuen Asylantrag gestellt hat, erneut als Person, die internationalen Schutz beantragt und in den Anwendungsbereich der Richtlinien 2013/32 und 2013/33 fällt, angesehen werden. Und auch wenn er ab dem Zeitpunkt, zu dem sein Asylantrag erstinstanzlich abgelehnt wurde, in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115 fällt, darf er, solange der gegen die Ablehnung seines Asylantrags eingelegte Rechtsbehelf anhängig ist, nicht Gegenstand einer Haftmaßnahme gemäß Art. 15 dieser Richtlinie sein (Urteil vom 19. Juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, Rn. 61 und 62).
- 214 Unter diesen Umständen sind, um dem vorliegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, sowohl Frage 3 als auch Frage 4 zu beantworten.

#### *Zum Vorliegen einer Haft*

- 215 Mit den Fragen 3b und 4a möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2013/33 und Art. 16 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen sind, dass die Verpflichtung eines Drittstaatsangehörigen, sich ständig in einer Transitzone an der Außengrenze eines Mitgliedstaats aufzuhalten, die er aus freien Stücken in keine Richtung legal verlassen kann, eine Haft im Sinne dieser Richtlinien darstellt.

#### *– Zum Begriff der Haft*

- 216 Was als Erstes den Begriff der Haft im Sinne der Richtlinie 2013/33 angeht, ist im Hinblick auf die oben in Rn. 113 angeführte Rechtsprechung erstens festzustellen, dass darunter nach Art. 2 Buchst. h dieser Richtlinie die räumliche Beschränkung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, durch einen Mitgliedstaat auf einen bestimmten Ort, an dem der Antragsteller keine Bewegungsfreiheit hat, zu verstehen ist.
- 217 Somit ergibt sich bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass die Haft nicht lediglich eine Einschränkung, sondern einen völligen Entzug der Bewegungsfreiheit voraussetzt, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die betreffende Person gesondert von der übrigen Bevölkerung räumlich auf einen bestimmten Ort beschränkt wird.
- 218 Zweitens ist festzustellen, dass eine solche Auslegung durch die Entstehungsgeschichte von Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2013/33 bestätigt wird. So ergibt sich aus Abschnitt 3 Nr. 4 der Begründung des der Richtlinie zugrunde liegenden Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (KOM[2008] 815 endg.), dass die durch die Richtlinie 2013/33 eingeführte Regelung der Haft auf der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates „on measures of detention of asylum seekers“ (über Haftmaßnahmen bei Asylsuchenden) vom 16. April 2003 und auf den Richtlinien des United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen, UNHCR) „on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of

Asylum-Seekers“ (über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden) vom 26. Februar 1999 beruht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Februar 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 63, und vom 14. September 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, Rn. 46).

- 219 In der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates werden „Haftmaßnahmen bei Asylsuchenden“ definiert als „der Umstand, dass sich [diese] in einem eng begrenzten oder eingeschränkten Bereich aufhalten müssen, wo ihnen die Freiheit entzogen ist“, wobei klargestellt wird: „Personen, denen Beschränkungen am Wohnsitz oder Aufenthaltsort auferlegt wurden, werden in der Regel nicht als Haftmaßnahmen unterworfenen Personen betrachtet.“
- 220 In den Richtlinien des UNHCR wird die Haft von Asylbewerbern definiert als „Freiheitsentzug oder Gewahrsam an einem geschlossenen Ort, den Asylsuchende nicht beliebig verlassen dürfen, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Gefängnisse oder eigens eingerichtete Haftanstalten, geschlossene Aufnahme- oder Inhaftierungszentren oder -einrichtungen“, wobei klargestellt wird: „Freiheitsentzug (Haft) und geringfügigere Einschränkungen der Bewegungsfreiheit unterscheiden sich in Ausmaß und Intensität, nicht ihrem Wesen oder Inhalt nach.“
- 221 Drittens zeigt auch der systematische Zusammenhang, in dem Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2013/33 steht, dass mit Haft eine *Ultima-ratio*-Zwangsmassnahme gemeint ist, mit der die Bewegungsfreiheit der Person, die internationalen Schutz beantragt, nicht lediglich eingeschränkt wird.
- 222 So darf nach Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33 eine Haftmaßnahme nur dann angeordnet werden, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen. Und nach Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Bestimmungen für Alternativen zur Inhaftnahme enthalten wie z. B. Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten. Die letztgenannte Alternative zur Inhaftnahme ist dahin zu verstehen, dass sie auf die nach Art. 7 der Richtlinie 2013/33 zulässigen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Person, die internationalen Schutz beantragt, verweist. Nach Art. 7 der Richtlinie 2013/33 dürfen solche Einschränkungen die unveräußerliche Privatsphäre dieser Person aber nicht beeinträchtigen und müssen ihr hinreichenden Raum dafür bieten, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme aller Vorteile aus der Richtlinie gegeben ist.
- 223 Somit ist festzustellen, dass die Haft einer Person, die internationalen Schutz beantragt, im Sinne von Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2013/33 eine Zwangsmassnahme darstellt, mit der der betreffenden Person ihre Bewegungsfreiheit entzogen wird und mit der sie vom Rest der Bevölkerung isoliert wird, indem sie dazu gezwungen wird, sich ständig in einem eingegrenzten, geschlossenen Bereich aufzuhalten.
- 224 Was als Zweites den Begriff der Haft im Sinne der Richtlinie 2008/115 angeht, ist festzustellen, dass dieser Begriff dort weder in Art. 16 noch in einer anderen Bestimmung definiert ist. Es gibt jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Unionsgesetzgeber dem Begriff der Haft im Rahmen der Richtlinie 2008/115 eine andere Bedeutung hätte beimessen wollen, als sie ihm im Rahmen der Richtlinie 2013/33 zukommt. Im Übrigen zählt die Richtlinie 2013/33, insbesondere ihr Art. 8 Abs. 3 Buchst. d, zu den zulässigen Fällen der Haft im Sinne dieser Richtlinie ausdrücklich den Fall, dass sich der betreffende Drittstaatsangehörige aufgrund eines Rückkehrverfahrens gemäß der Richtlinie 2008/115 in Haft befindet. Dies stützt die Auslegung, dass der Begriff der Haft im Sinne dieser beiden Richtlinien denselben Inhalt hat.
- 225 Danach stellt die Haft eines illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Sinne der Richtlinie 2008/115 eine Zwangsmassnahme gleicher Art wie die in Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2013/33 definierte und oben in Rn. 223 beschriebene Zwangsmassnahme dar.

*– Zu den Haftbedingungen, um die es in den Ausgangsverfahren geht*

- 226 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 68 bis 70), geht aus den Vorlageentscheidungen hervor, dass die Kläger der Ausgangsverfahren seit dem Zeitpunkt ihrer Einreise in das ungarische Hoheitsgebiet verpflichtet sind, sich ständig in der Transitzone Röszke aufzuhalten, die von einem hohen Stacheldrahtzaun umgeben ist. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts sind die Kläger der Ausgangsverfahren in Containern mit einer Fläche von nicht mehr als 13 m<sup>2</sup> untergebracht. Sie dürfen ohne Erlaubnis keinen Besuch von Personen außerhalb der Transitzone empfangen, und ihre Bewegungsmöglichkeiten innerhalb der Transitzone sind beschränkt. Sie werden von den Sicherheitskräften, die in der Transitzone und in deren unmittelbarer Umgebung ständig präsent sind, überwacht.
- 227 Wie der Generalanwalt in Nr. 167 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ergibt sich somit aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten, dass sich die Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone Röszke nicht von einer Haft unterscheidet.
- 228 Das von der ungarischen Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument, es stehe den Klägern der Ausgangsverfahren frei, die Transitzone Röszke in Richtung Serbien zu verlassen, ändert nichts daran, dass sich die Unterbringung dieser Personen in der Transitzone nicht von einer Haft unterscheidet.
- 229 Der Gerichtshof hat in den vorliegenden Rechtssachen zwar nicht darüber zu befinden, ob das Verhalten der serbischen Behörden mit dem Rückübernahmeabkommen EU/Serbien im Einklang steht. Aus den Vorlageentscheidungen geht aber ausdrücklich hervor, dass eine Einreise der Kläger der Ausgangsverfahren nach Serbien von diesem Drittstaat als rechtswidrig angesehen würde und diese daher Sanktionen zu befürchten hätten, was von der ungarischen Regierung auch nicht bestritten wird. Insbesondere aus diesem Grund kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Kläger tatsächlich die Möglichkeit hätten, die Transitzone Röszke zu verlassen.
- 230 Zudem besteht, wie die Kläger des Ausgangsverfahrens der Rechtssache C-925/19 PPU im Wesentlichen geltend machen, die Gefahr, mit dem Verlassen des ungarischen Hoheitsgebiets jede Chance auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in Ungarn zu verlieren. Nach § 80/J des Asylgesetzes können sie einen neuen Asylantrag nämlich nur in einer der beiden Transitzonen, Röszke und Tompa (Ungarn), stellen. Außerdem ergibt sich aus § 80/K des Asylgesetzes, dass die Asylbehörde beschließen kann, das Verfahren des internationalen Schutzes zu beenden, wenn der Asylbewerber eine der beiden Transitzonen verlässt, und dass eine solche Entscheidung nicht im Verwaltungsrechtsweg anfechtbar ist.
- 231 Somit ist auf die Fragen 3b und 4a zu antworten, dass die Richtlinien 2008/115 und 2013/33 dahin auszulegen sind, dass die Verpflichtung eines Drittstaatsangehörigen, sich ständig in einer Transitzone aufzuhalten, die eingegrenzt und geschlossen ist, in der seine Bewegungen beschränkt sind und überwacht werden und die er aus eigenen Stücken rechtmäßig in keine Richtung verlassen kann, einer Freiheitsentziehung gleichkommt, wie sie für eine Haft im Sinne der genannten Richtlinien charakteristisch ist.

*Zu den in den Richtlinien 2013/32 und 2013/33 vorgesehenen Haftbedingungen*

*– Zu Art. 43 der Richtlinie 2013/32*

- 232 Mit Frage 3a möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 43 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, länger als vier Wochen in einer Transitzone in Gewahrsam ist.

- 233 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die ungarische Regierung bestreitet, dass die Asylanträge der Kläger der Ausgangsverfahren Gegenstand eines Prüfungsverfahrens gemäß den nationalen Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 43 der Richtlinie 2013/32 gewesen sind.
- 234 Für die Auslegung des nationalen Rechts und für die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts im Hinblick auf die Schlussfolgerungen, die daraus für die zu erlassende Entscheidung zu ziehen sind, ist jedoch ausschließlich das vorliegende Gericht zuständig (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Dezember 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, Rn. 18, und vom 30. Januar 2020, I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, Rn. 50). Was die Anwendung der einschlägigen nationalen Regelung angeht, hat der Gerichtshof daher von den Feststellungen des vorlegenden Gerichts auszugehen. Annahmen, die von einer der Parteien des Ausgangsverfahrens geäußert werden, sind für ihn insoweit nicht verbindlich (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Juni 2016, Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, Rn. 36, und vom 2. April 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, Rn. 22).
- 235 Vor diesem Hintergrund ist als Erstes festzustellen, dass Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, an der Grenze oder in Transitzonen besondere Verfahren vorzusehen, um über die Zulässigkeit eines an derartigen Orten gestellten Antrags auf internationalen Schutz gemäß Art. 33 oder in den in Art. 31 Abs. 8 der Richtlinie genannten Fällen über die Begründetheit eines solchen Antrags zu entscheiden, solange diese Verfahren die Grundsätze und Garantien nach Kapitel II der Richtlinie beachten. Nach Art. 43 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 müssen solche besonderen Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden. Ist innerhalb von vier Wochen keine Entscheidung, mit der der Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wird, ergangen, muss der betreffende Mitgliedstaat dem Antragsteller die Einreise in sein Hoheitsgebiet gestatten. Sein Antrag ist nach Ablauf der Frist von vier Wochen im allgemeinen Verfahren zu bearbeiten.
- 236 Dem 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/32 ist zu entnehmen, dass ein solches Verfahren an der Grenze es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, über an der Grenze oder in Transitzonen gestellte Anträge auf internationalen Schutz zu entscheiden, bevor über die Einreise der Antragsteller entschieden wird.
- 237 Somit können die Mitgliedstaaten Personen, die internationalen Schutz beantragen, zwingen, sich für eine Dauer von höchstens vier Wochen an der Grenze oder in Transitzonen aufzuhalten, um vor einer Entscheidung über das Recht auf Einreise zu prüfen, ob der Antrag nicht gemäß Art. 33 der Richtlinie 2013/32 unzulässig ist oder gemäß Art. 31 Abs. 8 der Richtlinie für unbegründet zu erklären ist.
- 238 Dieser Fall ist aber in Art. 8 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2013/33 genannt. Nach dieser Bestimmung dürfen die Mitgliedstaaten eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft nehmen, um im Rahmen eines Verfahrens über ihr Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden. Im Übrigen ist in Art. 10 Abs. 5 und Art. 11 Abs. 6 der Richtlinie 2013/33 ausdrücklich von den Modalitäten der Inhaftnahme einer Person, die internationalen Schutz beantragt, an einer Grenzstelle oder in einer Transitzone im Rahmen der Anwendung der besonderen Verfahren gemäß Art. 43 der Richtlinie 2013/32 die Rede.
- 239 Daraus folgt, dass Art. 43 der Richtlinie 2013/32 die Mitgliedstaaten ermächtigt, Personen, die an der Grenze internationalen Schutz beantragen, unter den in der Bestimmung genannten Voraussetzungen im Sinne von Art. 2 Buchst. h der Richtlinie 2013/33 in Haft zu nehmen, um die Wirksamkeit der in der Bestimmung vorgesehenen Verfahren zu gewährleisten.

- 240 Aus Art. 43 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2013/32 geht aber hervor, dass eine auf diese Bestimmungen gestützte Haft nicht länger als vier Wochen dauern darf. Zwar ist der Beginn dieser Frist dort nicht geregelt. Es ist aber davon auszugehen, dass die Frist zu dem Zeitpunkt beginnt, zu dem der Antrag auf internationalen Schutz gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 gestellt wurde. Dies ist der Zeitpunkt, zu dem bei einem solchen Antrag das Prüfungsverfahren eingeleitet wird.
- 241 Demnach kann die Inhaftierung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, in einer Transitzone über einen Zeitraum von vier Wochen ab Antragstellung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 hinaus nicht nach Art. 43 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie gerechtfertigt werden.
- 242 Als Zweites ist allerdings darauf hinzuweisen, dass nach Art. 43 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32, wenn es aufgrund der Ankunft einer erheblichen Anzahl von Personen, die internationalen Schutz beantragen, nicht möglich ist, die besonderen Verfahren, die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie vorgesehen werden, an der Grenze oder in Transitzonen anzuwenden, die genannten Verfahren in diesen Fällen und für die Zeit angewandt werden können, in der die Personen, die internationalen Schutz beantragen, normalerweise in der Nähe der Grenze oder Transitzone untergebracht werden.
- 243 Art. 43 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 erlaubt es somit den Mitgliedstaaten, in der besonderen Situation der Ankunft einer erheblichen Anzahl von Personen, die internationalen Schutz beantragen, die in Abs. 1 dieser Vorschrift vorgesehenen Verfahren weiterhin anzuwenden, auch wenn die Frist von vier Wochen, innerhalb derer diese Verfahren gemäß Abs. 2 der Vorschrift normalerweise durchzuführen sind, überschritten ist.
- 244 Bereits aus dem Wortlaut von Art. 43 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 geht jedoch hervor, dass solche Verfahren nur dann weiter durchgeführt werden dürfen, wenn die Personen, die internationalen Schutz beantragen, nach Ablauf der in Abs. 2 der Vorschrift vorgesehenen Frist von vier Wochen normalerweise in der Nähe der Grenze oder Transitzone untergebracht werden.
- 245 Indem Art. 43 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 verlangt, dass die Antragsteller unter normalen Bedingungen untergebracht werden, schließt er die Möglichkeit, sie weiter in Gewahrsam zu behalten, zwangsläufig aus. Die Bedingungen für die normale Unterbringung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, sind nämlich in den Art. 17 und 18 der Richtlinie 2013/33 geregelt. Danach hat eine Person, die internationalen Schutz beantragt, grundsätzlich Anspruch auf eine Geldleistung, mit der sie sich eine Unterkunft leisten kann, oder auf Unterbringung an einem anderen Ort als in einer Hafteinrichtung als Sachleistung.
- 246 Daraus folgt, dass Art. 43 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 einen Mitgliedstaat nicht ermächtigt, Personen, die internationalen Schutz beantragen, an der Grenze oder in einer Transitzone über die oben in Rn. 241 genannte Dauer von vier Wochen hinaus in Gewahrsam zu nehmen. Dies gilt auch dann, wenn es aufgrund der Ankunft einer erheblichen Anzahl von Personen, die internationalen Schutz beantragen, unmöglich ist, die in Art. 43 Abs. 1 der Richtlinie genannten Verfahren innerhalb dieser Frist durchzuführen.
- 247 Nach Art. 43 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 dürfen die Personen, die internationalen Schutz beantragen, nach Ablauf der Frist von vier Wochen zwar grundsätzlich in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einreisen. Allerdings erlaubt Abs. 3 dieses Artikels dem betreffenden Mitgliedstaat, die Bewegungsfreiheit dieser Personen gemäß Art. 7 der Richtlinie 2013/33 auf ein Gebiet in der Nähe der Grenze oder eine Transitzone zu beschränken.
- 248 Nach alledem ist auf die Frage 3a zu antworten, dass Art. 43 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen ist, dass er nicht erlaubt, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, länger als vier Wochen in einer Transitzone in Gewahrsam genommen wird.

– Zu den Art. 8 und 9 der Richtlinie 2013/33

- 249 Mit den Fragen 3c und 3d möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 8 und 9 der Richtlinie 2013/33 dahin auszulegen sind, dass sie dem entgegenstehen, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, allein deshalb in Haft genommen wird, weil sie außerstande ist, sich selbst zu unterhalten (1), dass die Inhaftnahme erfolgt, ohne dass zuvor eine Entscheidung erlassen worden ist, mit der sie angeordnet wurde, und die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft wurden (2), dass der inhaftierten Person, die internationalen Schutz beantragt, kein Rechtsbehelf zusteht, um die Inhaftnahme und die Aufrechterhaltung der Haft anzufechten (3), und dass die genaue Dauer der Haft nicht bestimmt ist (4).
- 250 Als Erstes ist festzustellen, dass in Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2013/33 die verschiedenen Gründe, aus denen eine Inhaftnahme einer Person, die internationalen Schutz beantragt, gerechtfertigt sein kann, erschöpfend aufgezählt werden und dass jeder von ihnen einem besonderen Bedürfnis entspricht und autonomen Charakter hat (Urteile vom 15. Februar 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 59, und vom 14. September 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, Rn. 42).
- 251 Wie der Generalanwalt in Nr. 189 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, betrifft keiner der in Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2013/33 genannten Gründe den Fall, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, außerstande ist, sich selbst zu unterhalten.
- 252 Wie aus dem 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/33 hervorgeht, lassen die in der Richtlinie aufgeführten Gründe für die Haft andere Haftgründe – einschließlich der Haftgründe im Rahmen eines Strafverfahrens – unberührt, die nach dem einzelstaatlichen Recht unabhängig vom Antrag eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen auf internationalen Schutz anwendbar sind. Wenn sie solche Haftgründe vorsehen, müssen die Mitgliedstaaten aber die Grundsätze und das Ziel der Richtlinie 2013/33 beachten (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Dezember 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, Rn. 46).
- 253 Aus Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2013/33 lässt sich jedoch ableiten, dass die Mitgliedstaaten Personen, die internationalen Schutz beantragen, materielle Leistungen im Rahmen der Aufnahme gewähren müssen, wenn sie nicht über ausreichende Mittel für einen Lebensstandard verfügen, der ihre Gesundheit und ihren Lebensunterhalt gewährleistet.
- 254 Folglich muss einer Person, die internationalen Schutz beantragt, wenn sie außerstande ist, sich selbst zu unterhalten, entweder eine Geldleistung gewährt werden, mit der sie sich eine Unterkunft leisten kann, oder die Unterbringung an einem der in Art. 18 der Richtlinie genannten Orte als Sachleistung. Diese Orte sind von den in Art. 10 der Richtlinie genannten Hafteinrichtungen zu unterscheiden. Bei einer Person, die internationalen Schutz beantragt und außerstande ist, sich selbst zu unterhalten, darf die Gewährung von Unterbringung als Sachleistung im Sinne von Art. 18 der Richtlinie daher nicht dazu führen, dass ihr ihre Bewegungsfreiheit entzogen wird, abgesehen von den Sanktionen, die gemäß Art. 20 der Richtlinie gegen sie verhängt werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. November 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, Rn. 52).
- 255 Ohne dass geprüft zu werden braucht, ob die Inhaftnahme einer Person, die internationalen Schutz beantragt hat, weil sie außerstande ist, sich selbst zu unterhalten, ein Grund für die Inhaftnahme ist, der von ihrer Eigenschaft als Person, die internationalen Schutz beantragt, unabhängig ist, genügt daher der Hinweis, dass ein solcher Grund jedenfalls den Wesensgehalt der materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme antastet, die ihr während der Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz zu gewähren sind, und folglich weder die Grundsätze noch das Ziel der Richtlinie 2013/33 beachtet.
- 256 Somit ist festzustellen, dass Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2013/33 dem entgegensteht, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, allein deshalb in Haft genommen wird, weil sie außerstande ist, sich selbst zu unterhalten.

- 257 Als Zweites ist festzustellen, dass die Haft einer Person, die internationalen Schutz beantragt, nach Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33 von einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde schriftlich angeordnet wird und dass in der Anordnung die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft anzugeben sind.
- 258 Nach Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33 darf eine Person, die internationalen Schutz beantragt, nur dann in Haft genommen werden, wenn eine Einzelfallprüfung ergibt, dass dies erforderlich ist, und wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen. Danach dürfen die nationalen Behörden eine Person, die internationalen Schutz beantragt, nur dann in Haft nehmen, wenn sie zuvor geprüft haben, ob die Inhaftnahme im konkreten Fall im Hinblick auf das mit ihr verfolgte Ziel verhältnismäßig ist (Urteil vom 14. September 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, Rn. 48).
- 259 Somit ist festzustellen, dass Art. 8 Abs. 2 und 3 und Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33 dem entgegenstehen, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, in Haft genommen wird, ohne dass vorher die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft worden sind und ohne dass eine Justiz- oder Verwaltungsbehörde eine Entscheidung erlassen hat, in der die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angegeben sind.
- 260 Als Drittes ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass eine von einer Verwaltungsbehörde angeordnete Haft einer Person, die internationalen Schutz beantragt, von einem Gericht von Amts wegen und/oder auf Antrag des Antragstellers zügig auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft wird (Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 der Richtlinie 2013/33). Die Haft muss in angemessenen Zeitabständen von Amts wegen und/oder auf Antrag des betroffenen Antragstellers von einer Justizbehörde überprüft werden (Art. 9 Abs. 5 der Richtlinie 2013/33).
- 261 Danach steht Art. 9 Abs. 3 und 5 der Richtlinie 2013/33 dem entgegen, dass ein Mitgliedstaat keine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung vorsieht, mit der die Inhaftnahme einer Person, die internationalen Schutz beantragt hat, angeordnet wird.
- 262 Als Viertes ist festzustellen, dass Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2013/33 bestimmt, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, für den kürzest möglichen Zeitraum und nur so lange in Haft genommen wird, wie der betreffende Grund für die Inhaftnahme gegeben ist, dass die Verwaltungsverfahren in Bezug auf den betreffenden Grund für die Inhaftnahme mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen sind und dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortdauer der Haft rechtfertigen.
- 263 Hingegen legt keine Bestimmung der Richtlinie 2013/33 eine bestimmte Frist fest, nach deren Ablauf die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, die Inhaftierung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, zu beenden. Art. 9 des Vorschlags für eine Richtlinie (KOM[2008] 815 endg.) sah noch ausdrücklich vor, dass in der Entscheidung über die Inhaftnahme die Höchstdauer der Haft anzugeben sei. Im endgültigen Text der Richtlinie 2013/33 findet sich dieses Erfordernis jedoch nicht mehr.
- 264 Das in Art. 6 der Charta verankerte Recht auf Freiheit der Person, die internationalen Schutz beantragt, ist, wenn bei ihr keine Höchstdauer der Haft festgesetzt wird, aber nur dann gewährt, wenn es für diese Person, wie es Art. 9 der Richtlinie 2013/33 verlangt, wirksame Verfahrensgarantien gibt, die es ermöglichen, ihre Haft zu beenden, sobald diese im Hinblick auf das mit ihr verfolgte Ziel nicht mehr erforderlich oder verhältnismäßig ist. Insbesondere muss die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32, wenn die Inhaftierung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, zeitlich nicht begrenzt ist, mit der gebotenen Sorgfalt handeln (vgl. entsprechend EGMR, 22. Juni 2017, S.M.M./Vereinigtes Königreich, CE:ECHR:2017:0622JUD007745012, § 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 265 Somit ist festzustellen, dass Art. 9 der Richtlinie 2013/33 einer Regelung eines Mitgliedstaats, die nicht vorsieht, dass die Inhaftierung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, nach Ablauf einer bestimmten Frist automatisch als rechtswidrig gilt, nicht entgegensteht, sofern der betreffende Mitgliedstaat dafür sorgt, dass die Haft nur so lange dauert, wie der betreffende Haftgrund gegeben ist und dass die Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Haftgrund mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.
- 266 Nach alledem ist auf die Fragen 3c und 3d zu antworten, dass die Art. 8 und 9 der Richtlinie 2013/33 dahin auszulegen sind, dass sie dem entgegenstehen, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, allein deshalb in Haft genommen wird, weil sie außerstande ist, sich selbst zu unterhalten (1), dass die Inhaftnahme erfolgt, ohne dass zuvor eine Entscheidung erlassen worden ist, mit der sie angeordnet und begründet wurde, und die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft wurden (2), und dass keine Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung, mit der die Haft der Person, die internationalen Schutz beantragt, angeordnet wurde, besteht (3). Art. 9 der Richtlinie 2013/33 ist dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, eine Höchstdauer der Haft festzusetzen, sofern ihr einzelstaatliches Recht garantiert, dass die Haft nur so lange dauert, wie der betreffende Haftgrund gegeben ist und die Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Haftgrund mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.

*Zu den in der Richtlinie 2008/115 vorgesehenen Haftbedingungen*

- 267 Mit den Fragen 4b, 4c und 4d möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 15 und 16 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen sind, dass sie es verbieten, dass ein Drittstaatsangehöriger nur deshalb in Haft genommen wird, weil er Gegenstand einer Rückkehrentscheidung ist und außerstande ist, sich selbst zu unterhalten (1), dass die Inhaftnahme erfolgt, ohne dass zuvor eine Entscheidung erlassen worden ist, mit der sie angeordnet wurde, und die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft wurden (2), dass der inhaftierten Person kein Rechtsbehelf zusteht, um die Inhaftnahme und die Aufrechterhaltung der Haft anzufechten (3), und dass die genaue Dauer der Haft nicht bestimmt ist (4).
- 268 Als Erstes ist festzustellen, dass Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 ausdrücklich bestimmt, dass die Haft eines in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, bei dem keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können, nur in Betracht kommt, um die Rückkehr dieser Person vorzubereiten und/oder ihre Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn Fluchtgefahr besteht oder die Person die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgeht oder behindert.
- 269 Die Mitgliedstaaten dürfen der betreffenden Person daher nur dann durch Inhaftnahme die Freiheit entziehen, wenn die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung mittels Abschiebung durch das Verhalten des Betroffenen gefährdet zu werden droht, was für den konkreten Einzelfall zu beurteilen ist (Urteil vom 28. April 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 39).
- 270 Dass der Drittstaatsangehörige Gegenstand einer Rückkehrentscheidung ist und außerstande ist, sich selbst zu unterhalten, reicht nicht aus, um ihn auf der Grundlage von Art. 15 der Richtlinie 2008/115 in Haft zu nehmen.
- 271 Ein solcher Fall ist kein Fall, in dem die Wirksamkeit der Rückkehr- und Abschiebungsverfahren gefährdet wäre, wenn keine Haftmaßnahme angeordnet würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, Rn. 68 und 70).

- 272 Demnach verbietet Art. 15 der Richtlinie 2008/115, dass ein Drittstaatsangehöriger nur deshalb in Haft genommen wird, weil er Gegenstand einer Rückkehrentscheidung ist und außerstande ist, sich selbst zu unterhalten.
- 273 Als Zweites ist festzustellen, dass sich aus Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 ergibt, dass die Inhaftnahme von einer Verwaltungs- oder Justizbehörde schriftlich angeordnet werden muss und in der Anordnung die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Inhaftnahme angegeben werden müssen. Diese Verpflichtung zur Mitteilung der Gründe ist sowohl erforderlich, um es der betreffenden Person zu ermöglichen, ihre Rechte unter den bestmöglichen Bedingungen zu verteidigen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es für sie von Nutzen ist, den zuständigen Richter anzurufen, als auch, um diesen vollständig in die Lage zu versetzen, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Entscheidung zu kontrollieren (Urteil vom 5. Juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, Rn. 41 und 45).
- 274 Wie aus den Erwägungsgründen 13, 16 und 24 der Richtlinie 2008/115 hervorgeht, sind Inhaftnahmen, die gemäß der Richtlinie angeordnet werden, in den Bestimmungen des Kapitels IV der Richtlinie streng geregelt, damit zum einen die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele und zum anderen die Wahrung der Grundrechte der betreffenden Drittstaatsangehörigen gewährleistet ist. So darf nach Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2008/115 eine Inhaftnahme erst angeordnet werden, nachdem geprüft worden ist, ob nicht weniger intensive Zwangsmaßnahmen ausreichen. Außerdem sollten Entscheidungen gemäß der Richtlinie, u. a. Entscheidungen über die Inhaftnahme, im Einklang mit allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts auf Grundlage des Einzelfalls und anhand objektiver Kriterien getroffen werden, wie auch der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/115 bestätigt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, Rn. 55 und 70).
- 275 Folglich steht Art. 15 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2008/115 dem entgegen, dass ein im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in Haft genommen wird, ohne dass vorher die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft worden sind und ohne dass die Haft mit einer Entscheidung, in der die sachlichen und rechtlichen Gründe für die Haft angegeben sind, angeordnet worden ist.
- 276 Als Drittes ist festzustellen, dass Art. 15 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/115 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten für Fälle, in denen die Inhaftnahme von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wurde, vorsehen, dass die Rechtmäßigkeit der Inhaftnahme von Amts wegen oder auf Antrag des betreffenden Drittstaatsangehörigen innerhalb kurzer Frist gerichtlich überprüft wird. Und nach Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115 muss bei längerer Haftdauer die Überprüfung der Inhaftnahme, die in gebührenden Zeitabständen zu erfolgen hat, der Aufsicht einer Justizbehörde unterliegen.
- 277 Danach steht Art. 15 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/115 dem entgegen, dass ein Mitgliedstaat keine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung vorsieht, mit der die Inhaftnahme eines im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen angeordnet wird.
- 278 Als Viertes ist festzustellen, dass sich aus Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 ergibt, dass die Dauer der Haft eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen so kurz wie möglich sein muss und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstrecken darf, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden, und dass, wenn sich herausstellt, dass keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht oder dass die Bedingungen, die die Inhaftnahme gerechtfertigt haben, nicht mehr gegeben sind, die Haft nicht länger gerechtfertigt ist und die betreffende Person unverzüglich freizulassen ist.

- 279 Art. 15 Abs. 5 und 6 der Richtlinie 2008/115 sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Höchsthaftdauer festlegt, die sechs Monate nicht überschreiten darf, und dass diese Höchsthaftdauer lediglich in den Fällen, in denen die Abschiebungsmaßnahme trotz der angemessenen Bemühungen der nationalen Behörden aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Drittstaatsangehörigen oder Verzögerungen bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten wahrscheinlich länger dauern wird, um höchstens zwölf Monate verlängert werden darf. Die Überschreitung dieser Höchstdauer ist in keinem Fall zulässig. Ist die maximale Haftdauer von 18 Monaten erreicht, muss die betreffende Person daher auf jeden Fall unverzüglich freigelassen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, Rn. 60 und 69).
- 280 Somit ist festzustellen, dass Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 bis 6 der Richtlinie 2008/115 einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die nicht vorsieht, dass die Haft eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen nach Ablauf einer Höchstdauer von 18 Monaten automatisch als rechtswidrig gilt, und nicht gewährleistet, dass sich die Haftdauer nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstreckt, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.
- 281 Nach alledem ist auf die Fragen 4b, 4c und 4d zu antworten, dass Art. 15 der Richtlinie 2008/115 dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass ein Drittstaatsangehöriger nur deshalb in Haft genommen wird, weil er Gegenstand einer Rückkehrentscheidung ist und außerstande ist, sich selbst zu unterhalten (1), dass die Inhaftnahme erfolgt, ohne dass zuvor eine Entscheidung erlassen worden ist, mit der sie angeordnet und begründet wurde, und ohne dass die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft wurden (2), dass keine Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung, mit der die Haft angeordnet wurde, besteht (3) und dass die Haft länger als 18 Monate dauern und aufrechterhalten werden kann, obwohl Abschiebungsvorkehrungen überhaupt nicht mehr oder nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden (4).

#### *Zu den Folgen einer rechtswidrigen Haft*

- 282 Mit den Fragen 3e und 4e möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht und insbesondere Art. 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats, wenn die Inhaftierung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, oder eines Drittstaatsangehörigen, der sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, offensichtlich unionsrechtswidrig ist, einstweilig anordnen kann, dass die zuständige nationale Behörde die rechtswidrig inhaftierte Person an einem Ort unterzubringen hat, der kein Haftort ist.
- 283 Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass nach den Angaben des vorlegenden Gerichts weder die behördliche Entscheidung, mit der die Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone Röszke im Bereich für Asylbewerber angeordnet wurde, noch die behördliche Entscheidung, mit der ihre Unterbringung im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, angeordnet wurde, einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen.
- 284 In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hat sich die ungarische Regierung jedoch auf bestimmte Verfahrensvorschriften berufen, die eine gerichtliche Überprüfung der Unterbringung in der Transitzone Röszke ermöglichen, die den Anforderungen des Unionsrechts genüge.
- 285 Für die Auslegung des nationalen Rechts ist allein das vorlegende Gericht zuständig. Es wird zu prüfen haben, ob nach nationalem Recht ein Gericht die Möglichkeit hat, die Rechtmäßigkeit der Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone Röszke zu überprüfen.

- 286 Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 234), hat der Gerichtshof von den Feststellungen des vorliegenden Gerichts auszugehen. Annahmen, die von einer der Parteien der Ausgangsverfahren geäußert werden, sind für ihn nicht verbindlich.
- 287 Der Gerichtshof hat daher als Erstes zu prüfen, ob sich das vorliegende Gericht, wenn es zu dem Schluss gelangen sollte, dass die Unterbringung der Kläger der Ausgangsverfahren in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, eine Haft darstellt, auf der Grundlage des Unionsrechts für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer solchen Haft für zuständig erklären kann, obwohl es keine nationale Vorschrift gibt, die eine solche gerichtliche Überprüfung ermöglicht.
- 288 Insoweit ist erstens festzustellen, dass Art. 15 der Richtlinie 2008/115 unbedingte und hinreichend genau ist und damit unmittelbare Wirkung hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. April 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 46 und 47, und vom 5. Juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, Rn. 54). Aus denselben Gründen hat auch Art. 9 der Richtlinie 2013/33 unmittelbare Wirkung.
- 289 Außerdem stellen Art. 15 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/115 und Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2013/33 in dem betreffenden Bereich eine Konkretisierung des in Art. 47 der Charta garantierten Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dar. Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 140), entfaltet Art. 47 der Charta aus sich heraus Wirkung. Er muss nicht durch Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts konkretisiert werden, um dem Einzelnen ein Recht zu verleihen, das er als solches geltend machen kann.
- 290 Zweitens ist festzustellen, dass eine nationale Regelung, die nicht gewährleistet, dass die Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung, mit der die Inhaftierung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, oder eines illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen angeordnet wird, in irgendeiner Weise gerichtlich überprüft wird, nicht nur gegen Art. 15 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/115 und Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2013/33 verstößt (siehe oben, Rn. 261 und 277), sondern auch den Wesensgehalt des durch Art. 47 der Charta garantierten Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verkennt, indem sie schlechterdings verhindert, dass ein Gericht darüber entscheidet, ob die Rechte und Freiheiten, die das Unionsrecht einem inhaftierten Drittstaatsangehörigen garantiert, beachtet worden sind.
- 291 Aus denselben Gründen wie den oben in den Rn. 138 bis 146 dargelegten gebieten der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dem vorliegenden Gericht, falls es zu dem Schluss gelangen sollte, dass die Kläger der Ausgangsverfahren in Haft sind, sich für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Haft für zuständig zu erklären und nationale Rechtsvorschriften, die ihm ein derartiges Vorgehen untersagen, erforderlichenfalls unangewendet zu lassen.
- 292 Als Zweites ist festzustellen, dass Art. 15 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/115 und Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2013/33 ausdrücklich bestimmen, dass die betreffende Person unverzüglich freizulassen ist, wenn die Haft als nicht rechtmäßig angesehen wird.
- 293 In einem solchen Fall muss das nationale Gericht in der Lage sein, die Entscheidung der Verwaltungsbehörde, die die Inhaftnahme angeordnet hat, durch seine eigene Entscheidung zu ersetzen und eine Alternative zur Inhaftnahme oder die Freilassung der betreffenden Person anzuordnen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, Rn. 62). Die Anordnung einer Alternative zur Inhaftnahme kommt jedoch nur in Betracht, wenn der Grund, der die Haft der betreffenden Person rechtfertigte, gültig war und gültig bleibt, die Haft im Hinblick auf diesen Grund aber nicht oder nicht mehr erforderlich oder verhältnismäßig erscheint.

- 294 Daher ist das vorliegende Gericht nach Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 und Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2013/33, wenn nach nationalem Recht kein anderes Gericht zuständig ist, befugt, die sofortige Freilassung der Kläger der Ausgangsverfahren anzuordnen, wenn es der Auffassung ist, dass ihre Unterbringung in der Transitzone Röszke im Bereich für Drittstaatsangehörige, deren Asylantrag abgelehnt wurde, eine Inhaftierung darstellt, die gegen die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts verstößt.
- 295 Als Drittes ist, was die Möglichkeit angeht, einstweilig anzuordnen, dass die zuständige Verwaltungsbehörde die Kläger der Ausgangsverfahren unterzubringen hat, für die Personen, die internationalen Schutz beantragen, festzustellen, dass Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2013/33 zwar lediglich verlangt, dass solche Personen unverzüglich freigelassen werden, falls sich die Haft als unrechtmäßig herausstellt. Diese Personen behalten aber auch nach ihrer Freilassung ihre Eigenschaft als Personen, die internationalen Schutz beantragen, und haben in dieser Eigenschaft Anspruch auf die materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme gemäß Art. 17 der Richtlinie 2013/33. Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 245), gehört zu diesen materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme aber eine Geldleistung, mit der sich die Person, die internationalen Schutz beantragt, eine Unterkunft leisten kann, oder die Unterbringung als Sachleistung.
- 296 Im Übrigen ergibt sich aus Art. 26 der Richtlinie 2013/33, dass die Person, die internationalen Schutz beantragt, gegen Entscheidungen u. a. über die Gewährung der materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme einen Rechtsbehelf einlegen können muss. Das für die Entscheidung über einen solchen Rechtsbehelf nach nationalem Recht zuständige Gericht wird darauf zu achten haben, dass das Recht auf Unterbringung der Person, die internationalen Schutz beantragt, während der Prüfung ihres Antrags gewahrt wird, wobei zu beachten ist, dass eine solche Unterbringung nicht in einer *De-facto*-Haft bestehen darf (siehe oben, Rn. 254).
- 297 Nach ständiger Rechtsprechung muss ein mit einem nach Unionsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen (vgl. u. a. Urteile vom 19. Juni 1990, Factortame u. a., C-213/89, EU:C:1990:257, Rn. 21, und vom 15. Januar 2013, Križan u. a., C-416/10, EU:C:2013:8, Rn. 107).
- 298 Somit ist festzustellen, dass Art. 26 der Richtlinie 2013/33 gebietet, dass die Person, die internationalen Schutz beantragt, nach ihrer Entlassung aus der Haft bei dem nach nationalem Recht zuständigen Gericht ihren Anspruch auf eine Geldleistung, mit der sie sich eine Unterkunft leisten kann, oder eine Unterbringung als Sachleistung geltend machen kann, wobei dieses Gericht nach dem Unionsrecht die Möglichkeit hat, bis zu seiner endgültigen Entscheidung vorläufige Maßnahmen zu erlassen.
- 299 Aus denselben Gründen wie den oben in den Rn. 138 bis 146 dargelegten gebieten der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dem vorlegenden Gericht, sich für die Entscheidung über eine entsprechende Klage für zuständig zu erklären, wenn hierfür nach nationalem Recht kein anderes Gericht zuständig ist.
- 300 Was zweitens Drittstaatsangehörige betrifft, deren Asylantrag abgelehnt wurde, ist festzustellen, dass Art. 15 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 2008/115 wie Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2013/33 lediglich verlangt, dass die betreffende Person unverzüglich freigelassen wird, wenn sich ihre Inhaftnahme als nicht rechtmäßig herausstellt.
- 301 Nach alledem ist auf die Fragen 3e und 4e zu antworten:
- Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sind dahin auszulegen, dass sie dem nationalen Gericht gebieten, wenn es keine nationale Vorschrift gibt, die eine gerichtliche Überprüfung der

Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung vorsieht, mit der die Inhaftierung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, oder von Drittstaatsangehörigen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, angeordnet wird, sich für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer solchen Inhaftierung für zuständig zu erklären, und dass sie dieses Gericht ermächtigen, die betreffenden Personen unverzüglich freizulassen, wenn es der Auffassung ist, dass die Inhaftierung eine unionsrechtswidrige Haft darstellt.

- Art. 26 der Richtlinie 2013/33 ist dahin auszulegen, dass er gebietet, dass die Person, die internationalen Schutz beantragt, nach der Beendigung ihrer für rechtswidrig erklärten Haft bei dem nach nationalem Recht zuständigen Gericht ihren Anspruch auf eine Geldleistung, mit der sie sich eine Unterkunft leisten kann, oder auf Unterbringung als Sachleistung geltend machen kann, wobei dieses Gericht nach dem Unionsrecht die Möglichkeit hat, bis zu seiner endgültigen Entscheidung vorläufige Maßnahmen zu erlassen.
- Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sind dahin auszulegen, dass sie dem nationalen Gericht gebieten, wenn es keine nationale Vorschrift gibt, die eine gerichtliche Überprüfung des Rechts auf Unterbringung gemäß Art. 17 der Richtlinie 2013/33 vorsieht, sich für die Entscheidung über die Klage zur Durchsetzung dieses Rechts für zuständig zu erklären.

### Kosten

<sup>302</sup> Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; 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 (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 13 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der die Änderung des in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebenen Ziellandes durch eine Verwaltungsbehörde von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen lediglich mit einem Rechtsbehelf angefochten werden kann, der bei einer Verwaltungsbehörde einzulegen ist, ohne dass eine spätere gerichtliche Überprüfung der Entscheidung dieser Behörde gewährleistet ist. In einem solchen Fall sind der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta der Grundrechte garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dahin zu verstehen, dass sie dem nationalen Gericht, bei dem ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, mit dem die Unionsrechtswidrigkeit der Rückkehrentscheidung, mit der das in einer vorangegangenen Rückkehrentscheidung angegebene Zielland geändert wurde, geltend gemacht wird, gebieten, sich für den Rechtsbehelf für zuständig zu erklären.**
2. **Art. 33 der 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 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durch einen Mitgliedstaat eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt ist und in dem für ihn auch nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden im Sinne der nationalen Vorschrift zur Umsetzung von Art. 15 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 zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet ist.

3. Die Richtlinie 2013/32 ist in Verbindung mit Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) dahin auszulegen, dass in Fällen, in denen ein Asylantrag abgelehnt wurde und diese Entscheidung durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung bestätigt wurde, bevor ihre Unionswidrigkeit festgestellt worden ist, die Asylbehörde im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 nicht verpflichtet ist, den Asylantrag erneut zu prüfen. Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 ist dahin auszulegen, dass die Existenz eines Urteils des Gerichtshofs, mit dem die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht festgestellt wird, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zurückgewiesen werden kann, weil der Antragsteller in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats durch einen Staat eingereist ist, in dem er keiner Verfolgung ausgesetzt ist und in dem für ihn auch nicht die Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, oder in dem ein angemessener Schutz gewährleistet ist, im Sinne von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 eine neue Erkenntnis im Hinblick auf die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz darstellt. Im Übrigen ist diese Bestimmung auf einen Folgeantrag im Sinne von Art. 2 Buchst. q dieser Richtlinie nicht anwendbar, wenn die Asylbehörde feststellt, dass die bestandskräftige Ablehnung des früheren Antrags unionsrechtswidrig ist. Dies gilt zwingend, wenn sich die Unionsrechtswidrigkeit der Ablehnung des früheren Antrags aus einem Urteil des Gerichtshofs ergibt oder von einem nationalen Gericht inzident festgestellt worden ist.
4. Die Richtlinie 2008/115 und die 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, sind dahin auszulegen, dass die Verpflichtung eines Drittstaatsangehörigen, sich ständig in einer Transitzone aufzuhalten, die eingegrenzt und geschlossen ist, in der seine Bewegungen beschränkt sind und überwacht werden und die er aus eigenen Stücken rechtmäßig in keine Richtung verlassen kann, einer Freiheitsentziehung gleichkommt, wie sie für eine Haft im Sinne der genannten Richtlinien charakteristisch ist.
5. Art. 43 der Richtlinie 2013/32 ist dahin auszulegen, dass er nicht erlaubt, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, länger als vier Wochen in einer Transitzone in Gewahrsam genommen wird.
6. Die Art. 8 und 9 der Richtlinie 2013/33 sind dahin auszulegen, dass sie dem entgegenstehen, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt, allein deshalb in Haft genommen wird, weil sie außerstande ist, sich selbst zu unterhalten (1), dass die Inhaftnahme erfolgt, ohne dass zuvor eine Entscheidung erlassen worden ist, mit der sie angeordnet und begründet wurde, und die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft wurden (2), und dass keine Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung, mit der die Haft der Person, die internationalen Schutz beantragt, angeordnet wurde, besteht (3). Art. 9 der Richtlinie 2013/33 ist dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, eine Höchstdauer der Haft festzusetzen, sofern ihr einzelstaatliches Recht garantiert, dass die Haft nur so lange dauert, wie der betreffende Haftgrund gegeben ist und die Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Haftgrund mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.

7. Art. 15 der Richtlinie 2008/115 ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass ein Drittstaatsangehöriger nur deshalb in Haft genommen wird, weil er Gegenstand einer Rückkehrentscheidung ist und außerstande ist, sich selbst zu unterhalten (1), dass die Inhaftnahme erfolgt, ohne dass zuvor eine Entscheidung erlassen worden ist, mit der sie angeordnet und begründet wurde, und ohne dass die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme geprüft wurden (2), dass keine Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung, mit der die Haft angeordnet wurde, besteht (3) und dass die Haft länger als 18 Monate dauern und aufrechterhalten werden kann, obwohl Abschiebungsvorkehrungen überhaupt nicht mehr oder nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden (4).
8. Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sind dahin auszulegen, dass sie dem nationalen Gericht gebieten, wenn es keine nationale Vorschrift gibt, die eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung vorsieht, mit der die Inhaftierung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, oder von Drittstaatsangehörigen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, angeordnet wird, sich für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer solchen Inhaftierung für zuständig zu erklären, und dass sie dieses Gericht ermächtigen, die betreffenden Personen unverzüglich freizulassen, wenn es der Auffassung ist, dass die Inhaftierung eine unionsrechtswidrige Haft darstellt.

Art. 26 der Richtlinie 2013/33 ist dahin auszulegen, dass er gebietet, dass die Person, die internationalen Schutz beantragt, nach der Beendigung ihrer für rechtswidrig erklärten Haft bei dem nach nationalem Recht zuständigen Gericht ihren Anspruch auf eine Geldleistung, mit der sie sich eine Unterkunft leisten kann, oder auf Unterbringung als Sachleistung geltend machen kann, wobei dieses Gericht nach dem Unionsrecht die Möglichkeit hat, bis zu seiner endgültigen Entscheidung vorläufige Maßnahmen zu erlassen.

Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts und der in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz sind dahin auszulegen, dass sie dem nationalen Gericht gebieten, wenn es keine nationale Vorschrift gibt, die eine gerichtliche Überprüfung des Rechts auf Unterbringung gemäß Art. 17 der Richtlinie 2013/33 vorsieht, sich für die Entscheidung über die Klage zur Durchsetzung dieses Rechts für zuständig zu erklären.

Unterschriften