

AbschGewG § 3
AbschGewG § 7
AbschGewG § 7
AufenthG § 58a
AufenthG § 62a
GVG § 17a Abs 5
StVollzG § 114
VwGO § 123 Abs 1
VwGO § 50 Abs 1 Nr 3
VwGO § 80 Abs 5

Ausländerrecht

Vollzugsbedingungen der Abschiebungshaft

1. Befindet sich ein Ausländer zur Sicherung seiner Abschiebung in Abschiebungshaft (Polizeigewahrsam), ist gegen Haftbeschränkungen der Widerspruch statthaft.
2. Zur Abgrenzung zwischen einer Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer und einem Erlass einer einstweiligen Anordnung andererseits im Hinblick auf Haftbeschränkungen.
3. § 62a AufenthG enthält in Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben Mindestbedingungen über den Vollzug der Abschiebungshaft, lässt die landesrechtlichen Regelungen über den Abschiebungsgewahrsam aber im Übrigen unberührt.
4. § 3 bremisches AbschGewG, wonach Abschiebungshäftlingen nur solche Beschränkungen auferlegt werden dürfen, die der Zweck der Abschiebungshaft oder die Sicherheit oder Ordnung der Gewahrsamseinrichtung erfordern, enthält eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Haftbeschränkungen gegenüber dem Betroffenen.
5. § 3 bremisches AbschGewG schließt es nicht aus zu berücksichtigen, dass mit Hilfe der Sicherungshaft nach § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1a AufenthG (noch nicht vollziehbare Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG) auch verhindert wird, dass von dem Betroffenen während der Haft Gefahren ausgehen können.
6. Das pauschale Verbot, während der Abschiebungshaft mit anderen als den in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personen Kontakt zu haben, ist regelmäßig unverhältnismäßig. Die Anordnung, Kontakte zu überwachen und von einer Einzelüberprüfung abhängig zu machen, kann verhältnismäßig sein.

OVG Bremen, Beschluss vom 14.07.2017

OVG 1 B 128/17
(VG 2 V 1489/17)

Stichwort: Abschiebehaft; Abschiebungsanordnung; Abschiebungsgewahrsam; Abschiebungshaft; Besuchsverbot; Haftbedingungen; Haftbeschränkungen



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 128/17
(VG: 2 V 1489/17)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Antragsteller und Beschwerdeführer,

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres, Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Traub, Richterin Dr. Jörgensen und Richter Dr. Harich am 13. Juli 2017 beschlossen:

In entsprechender Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Bremen – 2. Kammer – vom 26. Juni 2017 wird die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die ihm gegenüber verfügten Haftbeschränkungen insoweit angeordnet, als Besuche und Telefonkontakte mit anderen als den in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personen pauschal ausgeschlossen wurden.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens haben die Beteiligten jeweils zur Hälfte zu tragen.

Der Streitwert wird für beide Instanzen auf jeweils 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Der am [REDACTED].1999 geborene Antragsteller wendet sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegen die Modalitäten seiner Abschiebehaft. Er ist russischer Staatsangehöriger. Der Antragsteller wurde am 14.03.2017 vorläufig festgenommen und dem Polizeigewahrsam zugeführt, in dem er sich noch immer befindet. Zugleich wurde ihm eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG vom 13.03.2017 bekanntgegeben.

Der Antragsteller führt gegen die Abschiebungsanordnung ein vorläufiges Rechtsschutzverfahren, das noch anhängig ist. Über den vorläufigen Rechtsschutzantrag entscheidet insoweit in erster und letzter Instanz das Bundesverwaltungsgericht. Die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit haben die Abschiebungshaft mehrfach verlängert, zuletzt bis zum 01.08.2017, 24:00 Uhr (Beschluss des Amtsgerichts Bremen vom 30.06.2017).

Anfänglich unterlag der Antragsteller den normalen Vollzugsbedingungen der Abschiebungshaft im Bremer Polizeigewahrsam. Insbesondere war er im Besitz eines Mobiltelefons mit Internetzugang. Inzwischen sind dem Antragsteller verschiedene Haftbeschränkungen auferlegt worden, gegen die er sich zunächst außergerichtlich wandte. Nachdem von Seiten der Polizei Bremen keine Abhilfe erfolgte, hat er am 06.06.2017 den vorliegenden Eilantrag gestellt.

Er hat vor dem Verwaltungsgericht wörtlich beantragt,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten,

- 1.) ihm unüberwachte Telefongespräche auch mit anderen Personen als Rechtsvertretern, Familienangehörigen, den zuständigen Konsularbehörden und einschlägigen Hilfs- und Unterstützungsorganisationen zu ermöglichen;
- 2.) ihm Besuch auch durch Personen zu ermöglichen, die nicht dem oben genannten Personenkreis zugehörig sind;
- 3.) ihm unüberwachten Besuch mit Gesprächen in von ihm gewählter Sprache zu ermöglichen.

Die Antragsgegnerin hat vor dem Verwaltungsgericht beantragt,

sämtliche Anträge abzulehnen.

Das Verwaltungsgericht Bremen – 2. Kammer – hat den Antrag mit Beschluss vom 26.06.2017 abgelehnt. Hiergegen wendet sich der Antragsteller mit seiner Beschwerde.

II.

Die Beschwerde des Antragstellers hat Erfolg, soweit ihm Telefonate und Besuchskontakte mit anderen Personen als Familienangehörigen, Rechtsvertretern oder sonst in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personen verboten wurden. Sie bleibt insbesondere erfolglos, soweit der Antragsteller geltend macht, seine Besuche und Telefonate dürften im Polizeigewahrsam nicht überwacht werden.

1.

Nach § 17a Abs. 5 GVG prüft das Oberverwaltungsgericht nicht, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist. Dies gilt nach § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 5 GVG auch im Hinblick auf die vom Verwaltungsgericht angenommene sachliche Zuständigkeit.

Soweit sich der Antragsteller und das Verwaltungsgericht im Hinblick auf die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges auf den Beschluss des Senats vom 07.02.2008 (1 B 50/08, InfAuslR 2008, 226 = NVwZ-RR 2009, 38) berufen, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Beschluss keine Ausführungen zum eröffneten Rechtsweg enthält. Dies entspricht der fehlenden Prüfungszuständigkeit des Rechtsmittelgerichts. Die Ansicht des Verwaltungsgerichts, wonach bei Einwendungen gegen den Vollzug der Abschiebungshaft der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, wenn sie außerhalb von Justizvollzugsanstalten vollzogen wird, entspricht gleichwohl einer verbreiteten Ansicht in Literatur und Rechtsprechung (LG Passau, Beschl. v. 20.04.2012 – 2 T 56/12, BeckRS 2013, 17231; LG Berlin, InfAuslR 1999, 239; Lesting in: Marschner/Volckart/Lesting, Freiheitsentziehung und Unterbringung, 5. Aufl. 2010, S. 450 f.; Jennissen in: Prütting/Helms, FamFG, 3. Aufl. 2014, § 422 FamFG Rn. 14; in diese Richtung auch Winkelmann in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. Auflage 2016, § 62a AufenthG Rn. 11), die allerdings nicht unbestritten ist (andere Ansicht etwa Hailbronner, AuslR, § 62a Rn. 7, Stand der Einzelkommentierung Oktober 2015; einschränkend auch Heinze in: Bork/Jacoby/Schwab, FamFG, Kommentar, 2. Auflage 2013, § 422 FamFG Rn. 5).

Im Hinblick auf die sachliche Zuständigkeit ist darauf hinzuweisen, dass eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für das hier anhängige Verfahren nicht gegeben ist. Nach § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz über Streitigkeiten gegen Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG und ihre Vollziehung. Um eine solche Streitigkeit handelt es sich bei dem Streit über die Abschiebehafbedingungen nicht.

2.

Entgegen der Ansicht der Beteiligten und des Verwaltungsgerichts ist vorliegend allein ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO statthaft. Gegenüber dem Erlass einer einstweiligen Anordnung ist dieser Antrag vorrangig (§ 123 Abs. 5 VwGO). Der hier nach dem Wortlaut als einstweilige Anordnung gestellte Antrag kann aber vor dem Hintergrund des konkreten Verfahrensablaufs umgedeutet werden.

Ob ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO oder ein Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO statthaft ist, richtet sich nach der statthaften Klageart in der Hauptsache. Gegen die gegenüber dem Antragsteller angeordneten Haftbeschränkungen ist im Hauptsacheverfahren eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1, Var. 1 VwGO statthaft.

Bei den Haftbeschränkungen handelt es sich, soweit sie hier streitgegenständlich sind, um Verwaltungsakte im Sinne von § 35 BremVwVfG. Nach den dem Oberverwaltungsgericht vorliegenden Vorgängen, die den Vollzug der Abschiebehaft aber wohl nur eingeschränkt wiedergeben, handelt es sich insoweit um mündlich verfügte Anordnungen des Polizeivollzugsdienstes im Rahmen des Polizeigewahrsams. Schriftliche Verfügungen haben die Beteiligten nicht vorgelegt. Das Schreiben des Senators für Inneres vom 24.05.2017, mit dem die E-Mail der Prozessbevollmächtigten des Antragstellers vom 16.05.2017 beantwortet wurde, erläutert nur die bislang erfolgten Haftbeschränkungen einschließlich ihrer rechtlichen Grundlage, ohne selbst Verwaltungsakt zu sein. Die Beschränkungen regeln im Einzelfall die Haftbedingungen des Antragstellers. Insoweit kommt ihnen auch Außenwirkung zu. Sie erschöpfen sich auch nicht nur in einer Wiedergabe der gesetzlichen Regelungen über den Abschiebungsgewahrsam, wie sie sich insbesondere aus dem bremischen Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam vom 12.12.2001 (AbschGewG, Brem.GBl. S. 404, zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 02.08.2016, Brem.GBl. S. 434) ergeben, sondern setzen diese Regelungen einzelfallbezogen um.

Die besonderen Bedingungen der Inhaftierung führen nicht dazu, hier von einer Vornahmesache auszugehen. Der Antragsteller knüpft mit seinen Anträgen an die besonderen Bedingungen des Vollzuges an, wenn er begehrt, ihm unbewachte Besuche mit Dritten „zu ermöglichen“. Jede Inhaftierung führt zunächst zu einer umfassenden Einschränkung in den persönlichen Freiheiten, deren Wiedererlangung im Einzelnen durch die Einrichtungen der Haft „ermöglicht“ werden muss. Dies führt nicht dazu, dass der Betroffene insoweit Erweiterungen seines Rechtskreises erstrebt, die er gerichtlich nur mit Verpflichtungs- und Leistungsklage durchsetzen könnte.

Losgelöst von den Besonderheiten des Abschiebungsgewahrsams wird im Strafvollzugsrecht streng zwischen Aussetzungsverfahren und Vornahmesachen unterschieden, was deswegen erforderlich ist, weil das Aussetzungsverfahren, wie auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, den Betroffenen prozessual besser stellt. Im Hinblick auf den vorläufigen Rechtsschutz nimmt § 114 Abs. 2 StVollzG ausdrücklich auf § 123 Abs. 1 VwGO und die insoweit zugrundeliegenden Maßstäbe Bezug. Nach der zu § 114 StVollzG ergangenen umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann das Gericht den Vollzug aussetzen, wenn sich der Betroffene gegen eine belastende Maßnahme wendet. Begehrt er dagegen die Verpflichtung zum Erlass einer von der Anstalt abgelehnten oder unterlassenen Maßnahme, so kommt vorläufiger Rechtsschutz nur im Wege einer einstweiligen Anordnung in Betracht (BVerfG NStZ 1994, 101; BVerfG NStZ-RR 2015, 355; vgl. zum Rechtsschutz gegen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung BVerfG, stattgebender Kammerbeschl. v. 15.03.2006 – 2 BvR 1419/05, juris sowie zum Rechtsschutz gegen Disziplinarmaßnahmen BVerfG, stattgebender Kammerbeschl. v. 11.06.2003 – 2 BvR 1724/02, juris). In einer Entscheidung vom 24.10.2002 (2 BvR 778/02, juris) hat das BVerfG die Überprüfung einer Anordnung über Besuchsmodalitäten nach den Maßstäben des § 114 Abs. 2 Satz 2 StVollzG i. V. m. § 123 Abs. 1 VwGO nur deswegen unbeanstandet gelassen, weil die angegriffene Anordnung bereits bestandskräftig war.

Unter den besonderen Bedingungen des Abschiebungsgewahrsams liegt die Annahme, dass es sich im vorliegenden Verfahren um eine Anfechtungssituation handelt, besonders nahe. Nach den allgemeinen gesetzlichen Regelungen über den Empfang von Besuchen und über die Verwendung von Telefonen im Abschiebungsgewahrsam (§§ 6 und

7 AbschGewG) bestehen entsprechende Rechte im Rahmen der Kapazitäten der Gewahrsamseinrichtung weitgehend unbeschränkt. Dies entsprach auch den anfänglichen Modalitäten der Abschiebungshaft des Antragstellers. In diese Rechtsposition griffen die ihm gegenüber verfügten Haftbeschränkungen ein, weil er nun nur noch von Familienangehörigen oder Rechtsvertretern bzw. den sonst in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personen besucht werden darf bzw. nur noch mit diesen Personen telefonieren kann. Jedenfalls soweit es um Kontakte mit Familienangehörigen geht, dürfen diese zudem nur noch überwacht und dementsprechend in deutscher Sprache stattfinden.

Soweit in der Literatur, allerdings ohne nähere Begründung, vertreten wird, der Abschiebungshäftling könne sich mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO gegen Besuchsverbote o.ä. wenden (Keßler in Hofmann, Ausländerrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 62a AufenthG Rn. 13; dem folgend Lesting in: Marschner/Volckart/Lesting, Freiheitsentziehung und Unterbringung, 5. Aufl. 2010, S. 451), folgt dem der Senat aus den genannten Gründen nicht.

3.

Die Haftbeschränkungen sind schon in Ermangelung einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung noch nicht bestandskräftig geworden. Der Antragsteller hat diesen zunächst nur mündlich ergangenen Verfügungen nach den konkreten Gegebenheiten widersprochen, indem er zunächst mit den Bitten um Abhilfe (E-Mails seiner Prozessbevollmächtigten vom 16.05.2017 und vom 22.05.2017) sowie noch einmal schriftlich mit seinem beim Gericht eingereichten Antrag vom 06.06.2017 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, dass er mit ihnen nicht einverstanden ist und ihre Aufhebung begehrt.

Der Widerspruch ist auch statthaft, weil die Haftbeschränkungen nach dem hier bekannten Sachverhalt durch die Mitarbeiter des Polizeigewahrsams, also durch die Polizei Bremen, gegenüber dem Antragsteller verfügt worden sind. Ein solches Vorgehen entspricht auch Ziffer 1.2 der Gewahrsamsordnung, die noch einmal herausstellt, dass die Polizei Bremen und die Ortspolizeibehörde Bremerhaven für den Vollzug der Abschiebungshaft zuständig sind. Ob die Polizei intern in Abstimmung oder sogar auf Weisung des Senators für Inneres gehandelt hat, ist insoweit unerheblich. Da die Verwaltungsakte nicht von einem Senator erlassen wurden, ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 Bremisches AGVwGO).

Die Regelungen über den Abschiebungsgewahrsam verdrängen die allgemeinen Regelungen über das Widerspruchsverfahren nicht. Die Frage nach den statthaften Rechtsbehelfen gegen Beschränkungen der Abschiebungshaft ist im AbschGewG nicht geregelt. In § 11 Abs. 1 Satz 1 AbschGewG heißt es lediglich, dass Abschiebehäftlinge das Recht haben, sich mit Wünschen, Anregungen und Beschwerden an den Leiter der Gewahrsamseinrichtung zu wenden. Das Beschwerderecht ist insoweit parallel zum Strafvollzugsgesetz geregelt (Mitteilung des Senats vom 09.10.2001, Bremische Bürgerschaft, Landtag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/853, S. 6). Zu der entsprechenden Regelung in § 108 Abs. 1 Satz 1 StVollzG heißt es, es handele sich nicht um einen förmlichen Rechtsbehelf (Euler in BeckOK, Strafvollzugsrecht des Bundes, Stand 01.02.2017, § 108 StVollzG Rn. 1 m.w.N.).

4.

Dem Widerspruch des Antragstellers gegen die Haftbeschränkungen kommt im vorliegenden Fall nicht gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung zu. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs entfiel hier kraft Gesetzes gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO, weil es sich um unaufschiebbare Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten handelte. Auch wenn der Sachverhalt im Hinblick auf die Anordnung der Haftbeschränkungen in den dem Senat vorliegenden Unterlagen nicht vollständig

dokumentiert ist, wird doch deutlich, dass die hier streitgegenständlichen Einschränkungen deshalb erfolgten, weil der Antragsteller, der im Hinblick auf Besuchs- und Kontaktrechte einschließlich des Rechts auf Mitnahme eines Mobiltelefons in den Gewahrsam zunächst wie ein „normaler“ Abschiebebehäftling behandelt wurde, weiter Kontakt zu Personen aus der islamistischen Szene hatte (vgl. ausführlich Vermerk der Polizei Bremen vom 05./06.04.2017, Vorgangsnummer Vg/7670/2017). Sobald dies bekannt wurde, erfolgten insbesondere aus Gründen der Gewahrsamssicherheit die hier streitgegenständlichen Haftbeschränkungen, die auf eine sofortige Vollziehbarkeit angelegt sind und in diesem Sinne noch als unaufschiebbar angesehen werden können.

5.

Die gemäß § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung ergibt, dass das private Aussetzungsinteresse des Antragstellers gegenüber dem öffentlichen Vollzugsinteresse teilweise überwiegt, weil die Haftbeschränkungen teilweise unverhältnismäßig und damit rechtswidrig sind. Dies gilt nicht, soweit die Polizei eine Überwachung der Besuche und Telefonate angeordnet hat.

a.

Als Rechtsgrundlage für die gegenüber dem Antragsteller verfügten Haftbeschränkungen kommt nur § 3 Abs. 1 2. Halbsatz AbschGewG in Betracht.

In Bremen ist der Vollzug des Abschiebungsgewahrsams seit dem Jahr 2001 gesetzlich geregelt (vgl. zu den einzelnen Bundesländern Lesting in: Marschner/Volckart/Lesting, Freiheitsentziehung und Unterbringung, 5. Aufl. 2010, S. 450). Soweit der Bundesgesetzgeber im Jahr 2011 in Umsetzung von Art. 16 und 17 EU-Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG und unter Berufung auf seine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit mit Einfügung des § 62a AufenthG Mindestbedingungen für den Vollzug der Abschiebungshaft aufgestellt hat, verdrängen diese die (weitergehenden) landesrechtlichen Regelungen nicht (vgl. zur Einfügung des § 62a AufenthG Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex, BT-Drucks. 17/5470, S. 18, 25). Der Antragsteller hat hierauf zutreffend hingewiesen. Die in § 62a Abs. 2 AufenthG garantierte Kontaktaufnahme zu Rechtsvertretern, Familienangehörigen, Konsularbehörden sowie Hilfs- und Unterstützungsorganisationen steht hier, jedenfalls im Ergebnis, nicht im Streit. Ob darüber hinausgehende Besuchs- bzw. Kontaktverbote zulässig sind, beurteilt sich vorliegend ausschließlich nach Landesrecht.

Als Rechtsgrundlage für die angegriffenen Haftbeschränkungen kommt vorliegend nur die in § 3 Abs. 1 2. Halbsatz AbschGewG enthaltene allgemeine Ermächtigungsgrundlage in Betracht. Danach dürfen Personen, die sich in Abschiebungshaft befinden, Beschränkungen nur auferlegt werden, die der Zweck der Abschiebungshaft oder die Sicherheit oder Ordnung der Gewahrsamseinrichtung erfordern. Diese Regelung enthält nach Auffassung des Senats eine Eingriffsbefugnis gegenüber dem Betroffenen. Dies folgt unter anderem aus einer vergleichenden Betrachtung mit den weitgehend inhaltsgleichen Vorschriften über den Polizeigewahrsam in § 15 Abs. 4 Satz 2 BremPolG und § 41 Abs. 3 Satz 2 BPolG, die sich ihrerseits an § 119 Abs. 3 StPO in der bis zum 01.01.2010 geltenden Fassung anlehnen (vgl. zu § 41 BGS BR-Drucks. 418/94, S. 73). Unbestritten ist dies indes nicht (vgl. zu § 41 BPolG andere Ansicht etwa Nomos-BR/Wehr, 2. Aufl. 2015, § 41 BPolG Rn. 5; vgl. zum Polizeigewahrsam auch Marschner in: Marschner/Volckart/Lesting, Freiheitsentziehung und Unterbringung, 5. Aufl. 2010, S. 412).

Die in § 3 Abs. 1 2. Halbsatz AbschGewG enthaltene Ermächtigungsgrundlage zur Anordnung von Haftbeschränkungen wird entgegen der Ansicht des Antragstellers nicht durch die Einzelregelungen über den Vollzug nach §§ 5 ff. AbschGewG verdrängt. Soweit

dort zum Beispiel Besuche, Postempfang oder Telefonate im Einzelnen geregelt sind, ist es nicht ausgeschlossen, diese Rechte, die teilweise spezielle Beschränkungsmöglichkeiten enthalten, daneben aus den in § 3 Abs. 1 AbschGewG genannten Gründen zu beschränken. Zum Teil ergibt sich dies bereits aus den Sonderregeln über den Haftvollzug selbst, etwa wenn § 7 Abs. 1 Satz 1 AbschGewG davon spricht, „grundsätzlich“ dürfen Abschiebungshäftlinge ohne Beschränkungen Post empfangen. Doch auch darüber hinaus besteht Raum für die Anordnung von Beschränkungen im Einzelfall, die nach § 3 Abs. 1 2. Halbsatz AbschGewG an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sind und die zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen haben.

Soweit der Antragsteller zudem gegen die Auslegung des § 3 Abs. 1 2. Halbsatz AbschGewG durch die Polizei Bremen anführt, sie verletze das Gebot, zwischen Abschiebungshaft einer- und Straf- bzw. Untersuchungshaftvollzug andererseits zu trennen, indem sie sich mit ihren Haftbeschränkungen von dem alleinigen Zweck der Abschiebungshaft löse, die Abschiebung zu sichern (ausführlich Schriftsatz vom 21.06.2017), überzeugt dies den Senat im Ergebnis nicht. Richtig ist, dass die Abschiebungshaft nach § 62 Abs. 3 AufenthG der Sicherung der Abschiebung dient. Sie erfüllt vorliegend aber auch eine gefahrenabwehrrechtliche Funktion. Wird sie angeordnet, um die Vollstreckung einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG sicherzustellen, wird dies besonders deutlich (vgl. hierzu auch den – den Antragsteller betreffenden – Beschl. des LG Bremen v. 15.06.2017 – 10 T 325/17, S. 18 ff.). Die Haft verhindert, dass der Betroffene durch Abtauchen in den Untergrund weiterhin gefährlich sein kann (Erbs/Kohlhaas/Senge, Strafrechtliche Nebengesetze, 213. EL März 2017, § 62 AufenthG Rn. 10). Aus diesem Grund wird dem Betroffenen – im Einklang mit Art. 7 Abs. 4 der Rückführungs-Richtlinie 2008/115/EG – auch keine Gelegenheit gegeben, freiwillig auszureisen. Zu § 58a AufenthG hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen seit März 2017 ergangenen Entscheidungen herausgestellt, dass es sich bei einer Abschiebungsanordnung um eine selbstständige ausländerrechtliche Maßnahme der Gefahrenabwehr handelt, die auf die Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und/oder einer terroristischen Gefahr abzielt (BVerwG, Beschl. v. 21.03.2017 – 1 VR 1.17 sowie Beschl. v. 31.05.2017 – 1 VR 4.17, jeweils Rn. 14).

Im Hinblick auf die Möglichkeit, dem von einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG Betroffenen bestimmte Kontakte zu verbieten, solange er sich noch im Inland aufhält, knüpft auch der Bundesgesetzgeber an entsprechende Überwachungsmöglichkeiten während des Abschiebungsgewahrsams an. Nach § 56 Abs. 4 AufenthG kann ein Ausländer, dem gegenüber eine Abschiebungsanordnung erlassen worden ist, unter bestimmten Umständen verpflichtet werden, zu bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe keinen Kontakt aufzunehmen. Diese Verpflichtungen ruhen nach § 56 Abs. 5 Satz 1 AufenthG, wenn sich der Ausländer in Haft befindet. Dies wird damit begründet, dass eine umfassende Überwachung durch die Inhaftierung sichergestellt sei (Hailbronner, AuslR, § 56 AufenthG Rn. 33, Stand Februar 2016).

b.

Die einzelnen Haftbeschränkungen sind, soweit sie hier streitgegenständlich sind, nur teilweise rechtmäßig.

aa.

Soweit der Antragsteller sich dagegen wendet, dass er nur noch mit dem in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personenkreis telefonieren darf und er zudem verlangt, dass diese Telefongespräche unüberwacht sein müssen, ist sein Antrag teilweise erfolgreich und im Übrigen unbegründet.

Die Beschränkung der Telefonkontakte des Antragstellers auf seine Familienangehörigen und Rechtsvertreter sowie die weiteren in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personen ist nach derzeitigem Sachstand rechtswidrig.

Die Antragsgegnerin beruft sich zur Begründung dieser Beschränkung auf die Sicherheit der Gewahrsamseinrichtung (§ 3 Abs. 1 Halbs. 2 AbschGewG). Zur Verhältnismäßigkeit hat sie im gerichtlichen Verfahren ausgeführt, dass mildere Mittel nicht in Betracht kämen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf eine Überwachung der Telefonate, weil ein polizeilicher Zuhörer erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auf sicherheitsrelevante Inhalte reagieren könnte. Dies überzeugt nicht.

Zunächst fällt auf, dass ein umfassendes Kontaktverbot in anderen Regelungszusammenhängen, die über detailliertere Vorgaben verfügen, nicht vorgesehen ist. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass nach § 56 Abs. 4 AufenthG im Rahmen von Überwachungsmaßnahmen nur der Kontakt zu bestimmten Personen oder Personen einer bestimmten Gruppe verboten werden kann. Zu erwähnen ist auch, dass selbst bei Untersuchungshäftlingen der in § 119 Abs. 1 Satz 2 StPO enthaltene Beispielskatalog zunächst nur die Möglichkeit vorsieht, den Empfang von Besuchen und die Telekommunikation von einer Erlaubnis abhängig zu machen sowie zu überwachen. Das von der Polizei Bremen pauschal verfügte Verbot, mit anderen als den in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personen zu telefonieren, geht darüber hinaus.

Es leuchtet nicht ein, warum eine Überwachung der Telefongespräche nicht in gleichem Maße geeignet sein soll, den von der Polizei befürchteten Gefahren zu begegnen. Eine solche Überwachung schränkt die Rechte des Antragstellers weit weniger ein. Allein der kurze Zeitraum bis zu einem möglichen Einschreiten nimmt der Überwachung nicht die Geeignetheit. Eingeschritten werden kann auch dann, wenn der konspirative Austausch von Informationen durch vorgeblich Unverfängliches befürchtet wird. Dies entspricht auch ansonsten der Vollzugspraxis. Bestehen Bedenken gegen Telefongespräche mit bestimmten Personen, zu denen sicherheitsrelevante Informationen vorliegen, können solche Telefonate verboten werden. Um dies zu überprüfen, können Telefongespräche von einer Erlaubnis abhängig gemacht werden.

Der Antragsteller kann nicht verlangen, dass er Telefongespräche unüberwacht führen darf. Die Anordnung einer entsprechenden Überwachung, die sich anscheinend bislang auf Gespräche mit Familienangehörigen beschränkt, dient sowohl der Sicherheit der Gewahrsamseinrichtung als auch dem Zweck der Abschiebungshaft. Nach dem Inhalt der Abschiebungsanordnung vom 13.03.2017 hat sich der Antragsteller jedenfalls in der Vergangenheit in ein islamistisch-terroristisches Milieu verstrickt. Er soll sich konkret angeboten haben, in der Bundesrepublik terroristische Anschläge insbesondere gegen staatliche Einrichtungen zu begehen. Dies ist in tatsächlicher Hinsicht in entscheidenden Punkten auch nicht streitig, wie sich etwa aus seinem Fernsehinterview oder auch aus dem polizeilichen Vermerk vom 05./06.04.2017 ergibt. Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, dass die Kontakte des Antragstellers überwacht werden müssen.

bb.

Soweit der Antragsteller sich gegen die Beschränkung seiner Besuchskontakte auf den in § 62a Abs. 2 AufenthG genannten Personenkreis wendet, ist die Anordnung nach vorläufiger Einschätzung ebenfalls rechtswidrig. Die Antragsgegnerin befürchtet, die Besuche könnten genutzt werden, um Anschläge auf den Abschiebungsgewahrsam oder eine Geiselnahme durchzuführen. Eine Durchsuchung möglicher Besucher sei nicht in gleicher Weise geeignet, solche Gefahren zu verhindern.

Wie auch bei dem pauschalen Verbot von Telefonaten ist die Anordnung des hier verfügbaren umfassenden Besuchsverbots unverhältnismäßig. Es erschließt sich nicht, warum den von der Antragsgegnerin befürchteten Gefahren nicht auch durch polizeiliche Einzelmaßnahmen begegnet werden kann. Hierzu ist bislang jedenfalls nichts vorgetragen. Eine Geiselnahme, für die es allerdings keinerlei konkreten Anhaltspunkte gibt, kann dadurch verhindert werden, dass die Anzahl der Besucher von vornherein beschränkt

wird und jedenfalls eine erste Durchsuchung auch schon vor dem Eintritt in gesicherte Bereiche erfolgt. Entsprechendes gilt für Anschläge im Zusammenhang mit Besuchen. Es ist daran zu erinnern, dass der Antragsteller zu Beginn des Polizeigewahrsams weitgehend wie ein „normaler“ Abschiebungshäftling behandelt worden ist. Es erscheint deswegen erklärungsbedürftig, warum die Antragsgegnerin inzwischen von einer derartig massiven Gefahrenlage im Abschiebungsgewahrsam ausgeht. Eine solche Erklärung ist bislang nicht erfolgt. Aus dem Inhalt der „Chats“, die der Antragsteller anfänglich aus dem Polizeigewahrsam heraus hatte führen können (Polizeivermerk vom 05./06.04.2017), folgt sie nicht.

cc.

Die Anordnung, sich bei den Besuchen auf Deutsch zu unterhalten, ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand rechtmäßig. Sie ist Ausfluss des Rechts der Polizei, die Gespräche des Antragstellers jedenfalls mit Familienangehörigen oder Dritten zu überwachen. Soweit der Antragsteller hiergegen zwischenzeitlich eingewandt hatte, eine Kommunikation mit seinen wohl nur schlecht Deutsch sprechenden Eltern sei dann nicht möglich, hat der Senators für Inneres in seinem Schreiben vom 24.05.2017 darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit besteht, einen Dolmetscher anzufordern. Der Dolmetscherbedarf ist zusammen mit der Besuchsanmeldung mitzuteilen. Dass die Anordnung unverhältnismäßig ist, ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG. Der Senat legt insoweit den Auffangstreitwert zugrunde (anders noch Beschl. des Senats vom 07.02.2008 – 1 B 50/08). Eine weitere Differenzierung danach, gegen wie viele Haftbeschränkungen sich der Antragsteller wendet, ist nicht angezeigt. Sie ließe sich auch nur schwer durchführen. Dementsprechend ist die Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts von Amts wegen zu ändern (§ 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG). Da das vorläufige Rechtsschutzverfahren die Hauptsache hier vorwegnimmt, kommt eine weitere Absenkung nicht in Betracht.

gez. Traub

gez. Dr. Jörgensen

gez. Dr. Harich