

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn K ... ,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Rolf Stahmann,
Rosenthaler Straße 46-47, 10178 Berlin -

gegen a) den Beschluss des Brandenburgischen Oberlandesgerichts vom 20. Juni 2008 - 11 Wx 39/08 -,

b) den Beschluss des Landgerichts Frankfurt (Oder) vom 22. Mai 2008 - 15 T 62/08 -,

c) den Beschluss des Amtsgerichts Eisenhüttenstadt vom 25. April 2008 - 23 XIV 46/08 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterin Osterloh
und die Richter Mellinghoff,
Gerhardt

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 25. Februar 2009 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Reichweite des verfassungsrechtlichen Verbots der analogen Heranziehung materiellrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen für Freiheitsentziehungen und des in Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Gebots zur Beachtung der Formvorschriften in Freiheitsentziehungsverfahren. 1

I.

1. Der Beschwerdeführer ist nach seinen Angaben im Verfassungsbeschwerdeverfahren georgischer Staatsangehöriger. Zuvor gab er an, weißrussischer Staatsangehöriger zu sein. Er wurde am 29. März 2008 in Frankfurt (Oder) von der Bundespolizei in der Nähe der Staatsgrenze ohne Papiere aufgegriffen. Die Bundespolizei stellte ein Rückübernahmeersuchen an die polnischen Behörden und einen Antrag auf Anordnung von Zurückschiebungshaft. Das Amtsgericht Frankfurt (Oder) ordnete mit Beschluss vom 30. März 2008 Zurückschiebungshaft von 30 Tagen Dauer an und gab das Verfahren an das Amtsgericht Eisenhüttenstadt ab. Eine Beschwerde gegen 2

die Haftanordnung hatte keinen Erfolg.

2. Am 9. April 2008 stellte der Beschwerdeführer einen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter. Dieser Antrag wurde mit Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vom 29. April 2008 als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Am 23. April 2008 stellte die Bundespolizei einen Haftverlängerungsantrag, nachdem Maßnahmen zur Klärung der Staatsangehörigkeit zunächst erfolglos geblieben waren. 3

3. Das Amtsgericht ordnete mit dem hier angegriffenen Beschluss vom 25. April 2008 die Verlängerung der Zurückschiebungshaft an: Der Beschwerdeführer unterliege der Zurückschiebung nach § 57 Abs. 1 AufenthG. Die polnischen Behörden hätten eine Rückübernahme nach der so genannten Dublin II-Verordnung abgelehnt. Die Sicherungshaft sei anzuordnen, weil der Beschwerdeführer aufgrund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig sei. Auch bestehe der begründete Verdacht, dass er sich der Zurückschiebung entziehen wolle. 4

4. Mit seiner sofortigen Beschwerde rügte der Beschwerdeführer, dass die Bundespolizei für die Antragstellung nicht zuständig gewesen sei. Die Grenzschutzbehörde sei für Zurückschiebungen in das Land zuständig, aus dem der Ausländer unmittelbar einreise, nicht aber für Abschiebungen in das Heimatland des Ausländers. Der Haft stehe auch entgegen, dass der Beschwerdeführer einen Asylantrag gestellt habe. § 14 Abs. 3 AsylVfG sei auf Fälle der Zurückschiebungshaft nicht anzuwenden. Schließlich sei nicht erkennbar, dass die Abschiebung in den nächsten drei Monaten durchführbar sei. 5

5. Das Landgericht wies die sofortige Beschwerde mit Beschluss vom 22. Mai 2008 zurück: Der Beschwerdeführer sei vollziehbar ausreisepflichtig. Das Amtsgericht habe die Haftgründe zutreffend festgestellt. Die Bundespolizei sei für den Haftantrag nach § 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG zuständig, da sie eine Maßnahme der Zurückschiebung betreibe. Das Verfahren sei nicht deshalb auf eine Abschiebung gerichtet, weil sich das Ziel der aufenthaltsbeendenden Maßnahme mehrfach geändert habe. Nicht nur der Staat, aus dem der Ausländer unmittelbar eingereist sei, sondern auch derjenige, in dem er seine Reise begonnen habe, sein Heimatstaat oder jedes Land, in das er einreisen dürfe, könne Zielstaat einer Zurückschiebung sein. Die Bundespolizei habe im Anhörungstermin glaubhaft dargelegt, dass weitere Bemühungen ergeben könnten, dass der Beschwerdeführer weißrussischer Staatsangehöriger sei. 6

6. Mit der sofortigen weiteren Beschwerde machte der Beschwerdeführer erneut geltend, dass die Bundespolizei für die Antragstellung unzuständig gewesen sei. Nach § 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG sei sie nur für Zurückweisungen oder Zurückschiebungen zuständig. Die Auffassung, eine Zurückschiebung könne in das Heimatland erfolgen, sei unzutreffend. Bei einer Verbringung des Beschwerdeführers nach Weißrussland oder Georgien handele es sich um eine Abschiebung, für die die Ausländerbehörde zuständig sei. Die vom Landgericht vertretene Auffassung übersehe, dass eine Zurückschiebung darüber hinaus nur in so genannten Dublin II-Fällen in Betracht komme, nämlich in einen Staat, der aufgrund einer zwischenstaatlichen Über- 7

nahmevereinbarung zur Übernahme verpflichtet sei. Eine Zurückschiebung sei überdies nach Stellung eines Asylantrags ausgeschlossen. § 34a AsylVfG spreche ausdrücklich von einer Abschiebung nach Ablehnung des Antrags. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erlasse daher auch Abschiebungsandrohungen oder -anordnungen. Eine Zurückschiebung nach Stellung eines Asylantrags sei nur in § 18 Abs. 3 AsylVfG vorgesehen, dessen Tatbestandsmerkmale lägen aber ersichtlich nicht vor. An dem Zuständigkeitswechsel ändere auch § 14 Abs. 3 AsylVfG nichts. Der Asylantrag stehe zwar Abschiebungshaft nicht entgegen, die Zurückschiebungshaft werde in der Norm aber nicht erwähnt. Eine analoge Anwendung sei unzulässig, da jeglicher Haftgrund gesetzlich normiert sein müsse.

7. Mit Beschluss vom 20. Juni 2008 wies das Oberlandesgericht die sofortige weitere Beschwerde zurück: Die Entscheidung lasse keine Rechtsfehler erkennen. Bei der beabsichtigten Rückführung handele es sich um eine Zurückschiebung und nicht um eine Abschiebung, so dass die Bundespolizei zuständig sei. Sie habe dem Beschwerdeführer die Zurückschiebung am 9. April 2008 angedroht. Weder der Asylantrag noch die zwischenzeitlich innegehabte Aufenthaltsgestattung stünden der Zurückschiebung entgegen. Im Wortlaut von § 57 AufenthG finde sich kein Anhaltspunkt dafür, dass der Ausländer seit seiner unerlaubten Einreise durchgängig ausreisepflichtig gewesen sein müsse. Insbesondere sei es auch nicht zur behördlichen Legalisierung des Aufenthalts gekommen. Als Zielstaat komme jeder Staat in Betracht, in den der Betroffene einreisen dürfe. Schließlich sei auch die Anwendung von § 14 Abs. 3 AsylVfG rechtlich zutreffend.

8. Mit der fristgemäß erhobenen Verfassungsbeschwerde macht der Beschwerdeführer eine Verletzung in seinem Grundrecht aus Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG geltend. Wenn wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt würden, sei dies bei Freiheitsentziehungen ein nicht mehr zu heilender Grundrechtsverstoß. Da hier die Bundespolizei nicht zuständig gewesen sei, fehle es an einem wirksamen Haftantrag, der nach § 3 Abs. 1 FreihEntzG Voraussetzung für die Haftanordnung sei. Es liege keine Zurückschiebung, sondern eine Abschiebung vor. Voraussetzung einer Zurückschiebung sei unter anderem, dass der Betroffene durchgängig aufgrund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig gewesen und weiter sei. Aus § 34a AsylVfG folge, dass nach einer erfolglosen Asylantragstellung eine Zurückschiebung nicht mehr möglich sei.

Ferner hätten die Gerichte gegen das in Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Analogieverbot verstoßen, indem sie § 14 Abs. 3 AsylVfG analog auf die Zurückschiebungshaft angewendet hätten.

II.

Die Annahmeveraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG sind nicht erfüllt. Die Verfassungsbeschwerde, der keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>). Sie ist unbegründet. Die Gerichte haben weder gegen freiheitsschützende Formvor-

schriften, deren Beachtung von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG zum Verfassungsgebot erhoben ist, verstoßen (1.), noch haben sie das Verbot der analogen Heranziehung materiell-rechtlicher Ermächtigungsgrundlagen für Freiheitsentziehungen verletzt (2.).

1. Den Gerichten ist kein verfassungsrechtlich relevanter Verstoß gegen Form- oder Verfahrensvorschriften unterlaufen. 12

a) Nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG darf die in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die formellen Gewährleistungen des Art. 104 GG stehen mit der materiellen Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in unlösbarem Zusammenhang (vgl. BVerfGE 10, 302 <322>; 58, 208 <220>). Art. 104 Abs. 1 GG nimmt den schon in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG enthaltenen Gesetzesvorbehalt auf und verstärkt ihn für alle Freiheitsbeschränkungen, indem er neben der Forderung nach einem förmlichen Gesetz die Pflicht, die sich aus diesem Gesetz ergebenden freiheitsschützenden Formvorschriften zu beachten, zum Verfassungsgebot erhebt (vgl. BVerfGE 10, 302 <323>; 29, 183 <195 f.>; 58, 208 <220>). 13

Inhalt und Reichweite der Formvorschriften, deren Beachtung über Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG zum Verfassungsgebot erhoben ist, sind von den Fachgerichten so auszulegen, dass sie einer der Bedeutung des Grundrechts angemessene Wirkung entfalten können. Jenseits der Grenze der Aushöhlung und Entwertung des Grundrechts über das Verfahrensrecht verbleibt den Fachgerichten aber Raum, sich zwischen mehreren möglichen Deutungen des Gesetzes zu entscheiden. Es bleibt in erster Linie Aufgabe der Fachgerichte, den Sinn des Gesetzesrechts mit Hilfe der anerkannten Methoden der Rechtsfindung zu ergründen. Das Bundesverfassungsgericht greift erst dann korrigierend ein, wenn das fachgerichtliche Auslegungsergebnis über die vom Grundgesetz gezogenen Grenzen hinausgreift, insbesondere wenn es mit Bedeutung und Tragweite des Grundrechts auf persönliche Freiheit nicht zu vereinbaren ist oder wenn es sachlich schlechthin unhaltbar ist und somit Willkür vorliegt (BVerfGE 65, 317 <322 f.>). 14

b) Die angegriffenen Entscheidungen halten einer Überprüfung an diesen Maßstäben stand. 15

aa) § 3 Abs. 1 FreihEntzG gehört mit seiner Bestimmung, dass ein Haftantrag von der zuständigen Behörde zu stellen ist, zu den Formvorschriften, deren Beachtung durch Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG zum Verfassungsgebot erhoben ist. Inwieweit Normen, die die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden regeln, grundrechtssichernde Funktion haben und dem Einzelnen rügefähige Rechtspositionen vermitteln, bedarf keiner generellen Klärung. Jedenfalls im Bereich freiheitsentziehender Maßnahmen bedarf es klarer und eindeutiger Zuständigkeitsregelungen, auf deren Beachtung sich Betroffene berufen können. 16

bb) Die Gerichte haben § 3 Abs. 1 FreihEntzG beachtet. Sowohl in der amtsgerichtlichen Anordnung der Verlängerung der Zurückschiebungshaft als auch in den diese bestätigenden Beschlüssen im Rechtsmittelverfahren ist die Zuständigkeit der Bundespolizei als antragstellender Behörde geprüft und jeweils bejaht worden. 17

cc) Die Gesetzesanwendung durch die Fachgerichte ist nicht willkürlich oder mit Bedeutung und Tragweite von Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Sie steht mit dem Wortlaut der angewendeten Normen im Einklang und erweist sich nicht als unter keinem rechtlichen Aspekt vertretbar. 18

Das Landgericht hat § 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG als für die Bundespolizei zuständigkeitsbegründende Norm herangezogen. Die damit verbundene Rechtsauffassung, es stehe der Einstufung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme als Zurückschiebung im Sinne von § 57 Abs. 1 AufenthG nicht entgegen, dass ihr Zielstaat nicht der Staat sei, aus dem der Ausländer unmittelbar in das Bundesgebiet eingereist ist, sondern jeder zur Aufnahme des Ausländers bereite Staat, entspricht allgemeiner Meinung (vgl. nur Hailbronner, AuslR, Stand: April 2006, § 57 AufenthG, Rn. 18). Der weitere Vortrag des Beschwerdeführers betrifft nicht die für die Prüfung von § 3 Abs. 1 FreihEntzG maßgebliche Frage, ob die Bundespolizei für eine Zurückschiebung und damit für den Haftantrag zuständige Behörde ist, sondern die Rechtmäßigkeit der mit der Freiheitsentziehung zu sichernden zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung. 19

Es spricht auch nichts dafür, dass die Gerichte bei der Auslegung und Anwendung der für die Bestimmung der Behördenzuständigkeit erheblichen Bestimmungen Bedeutung und Tragweite der Freiheitsgewährleistung verkannt haben könnten. Insbesondere sind mit der Annahme der Zuständigkeit der Bundespolizei keine Erschwernisse des Verfahrens verbunden, die dem Beschleunigungsgebot in Haftsachen zuwider laufen könnten. 20

2. Das verfassungsrechtliche Verbot der analogen Heranziehung materiell-rechtlicher Ermächtigungsgrundlagen für Freiheitsentziehungen wird durch die angegriffenen Entscheidungen nicht verletzt. 21

a) Nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG darf die in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes beschränkt werden. Die Eingriffsvoraussetzungen müssen sich unmittelbar und hinreichend bestimmt aus dem Gesetz selbst ergeben (vgl. - insbesondere zu den Konsequenzen für die Androhung von Freiheitsstrafen - BVerfGE 14, 174 <187>; 51, 60 <70>; 75, 329 <342 f.>; 78, 374 <383>; BGHZ 15, 61 <63 f.>). Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG steht einer analogen Heranziehung materiell-rechtlicher Ermächtigungsgrundlagen für Freiheitsentziehungen entgegen (vgl. BVerfGE 29, 183 <196>; 83, 24 <32>). Der Gesetzgeber soll gezwungen werden, Freiheitsentziehungen in berechenbarer, messbarer und kontrollierbarer Weise zu regeln. Dem Grundgesetz kommt es im Bereich der Freiheitsentziehungen auf eine besonders rechtsstaatliche, förmliche Regelung an (vgl. BVerfGE 29, 183 <195 f.>). 22

Nicht anders als beim strafrechtlichen Analogieverbot (Art. 103 Abs. 2 GG) ist demgemäß jede Rechtsanwendung ausgeschlossen, die über den Inhalt des gesetzlichen Hafttatbestandes hinausgeht. Der mögliche Wortsinn des Gesetzes markiert die äußerste Grenze zulässiger richterlicher Interpretation (vgl. BVerfGE 92, 1 <12>). Der Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG einschließlich der Vorhersehbarkeit einer Haftanordnung für den Normadressaten kann auch dann gewahrt sein, wenn das Gesetz die entsprechende Anwendung einer zu Freiheitsentziehungen ermächtigenden Norm anordnet. Voraussetzung ist, dass die Normen der Verweisungskette mit hinreichender Deutlichkeit Grund und Umfang möglicher Freiheitsentziehungen erkennen lassen (vgl. BVerfGE 96, 68 <97>).

b) Die Anwendung von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AsylVfG auf die nach § 57 Abs. 3 AufenthG und § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG angeordnete Haft zur Sicherung der Zurückschiebung des Beschwerdeführers durch die Fachgerichte ist gemessen an diesen Maßstäben verfassungsrechtlich unbedenklich.

aa) Mit der Verweisung in § 57 Abs. 3 AufenthG auf § 62 AufenthG ist jedenfalls in Bezug auf die hier allein entscheidungserhebliche Bestimmung des § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG - die Erfüllung dieses Tatbestandes wird mit der Verfassungsbeschwerde nicht angezweifelt - erkennbar angeordnet, dass der Begriff der Abschiebung durch denjenigen der Zurückschiebung zu ersetzen ist. Die Legaldefinition der Sicherungshaft wird damit auf die Inhaftnahme zur Sicherung der Zurückschiebung erstreckt. Es handelt sich bei dieser Haft damit - wie auch die amtliche Überschrift zu § 62 AufenthG nahe legt - um eine Form der Abschiebungshaft.

bb) Die Anwendung von § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AsylVfG durch die Gerichte begegnet ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach dieser Vorschrift steht die Asylantragstellung der Anordnung oder Aufrechterhaltung von Abschiebungshaft nicht entgegen, wenn sich der Ausländer u.a. in Sicherungshaft nach § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG befindet. Da von der in § 57 Abs. 3 AufenthG gesetzlich angeordneten Verweisung auf § 62 AufenthG auch dessen Begrifflichkeit umfasst ist, handelt es sich bei der Haft zur Sicherung der Zurückschiebung um Sicherungshaft (hier nach § 62 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 AufenthG) und damit um Abschiebungshaft (vgl. Westphal/Stoppa, Ausländerrecht für die Polizei, 3. Aufl. 2007, S. 596). § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AsylVfG stellt damit eine für den Normadressaten hinreichend vorhersehbare Erweiterung der Haftgründe aus § 62 Abs. 2 AufenthG für die in § 14 Abs. 3 AsylVfG genannten Fälle dar, in denen die nach § 62 Abs. 2 AufenthG tatbestandlich vorausgesetzte vollziehbare Ausreisepflicht aufgrund einer Asylantragstellung erlischt.

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Osterloh

Mellinghoff

Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom
25. Februar 2009 - 2 BvR 1537/08**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 25. Februar 2009 - 2 BvR 1537/08 - Rn. (1 - 28), http://www.bverfg.de/e/rk20090225_2bvr153708.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2009:rk20090225.2bvr153708