

Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft

Das Thema Abschiebungshaft rückt in politischen Debatten zunehmend in den Fokus. Dieser Beitrag erörtert die aktuellen Entwicklungen vor ihren rechtlichen Hintergründen. Neben den veränderten Maßgaben durch das Rückführungsverbesserungsgesetz¹ werden auch weitere nationale Maßnahmen wie die gerichtliche Zuständigkeitskonzentration und anstehende europäische Anpassungen der Rechtsgrundlagen dargestellt. In diesem Beitrag wird nicht auf die faktischen Hürden in Zusammenhang mit dem Haftvollzug eingegangen. Es sei darauf hingewiesen, dass auf den Hohenheimer Tagen 2025 auch diesbezügliche Probleme (z. B. fehlende Gerichtsentscheidungen zur Überprüfung der Haftbedingungen, fehlender Überblick über die faktischen Haftbedingungen und ihre rechtliche Bewertung) im Forum erörtert wurden.

1. Definition von Abschiebungshaft

Zunächst soll der Begriff der Abschiebungshaft definiert werden: Das Migrationsrecht kennt verschiedene Haftarten, denen unterschiedliche Haftzwecke zu Grunde liegen. Diese werden übergreifend als Abschiebungshaft bezeichnet.² Im Gesetz ist § 62 AufenthG mit „Abschiebungshaft“ überschrieben. § 62 AufenthG kennt die Vorbereitungshaft in § 62

¹ Gesetz zur Verbesserung der Rückführung v. 26.02.2024, BGBl. I 2024, Nr. 54, S. 1.

² Vgl. auch *Wolfgang Lesting/Rolf Stahmann*, Kapitel E, in: Rolf Marschner/Wolfgang Lesting/Rolf Stahmann (Hg.), *Freiheitsentziehung und Unterbringung*, München 2019, Rn. 3.

Abs. 2 AufenthG, die Sicherungshaft in § 62 Abs. 3 AufenthG und die Mitwirkungshaft in § 62 Abs. 6 AufenthG. In der Literatur und der Rechtsprechung wird der Begriff darüber hinaus für die Zurückschiebungshaft (§ 57 Abs. 3 AufenthG), die Zurückweisungshaft bzw. den Transitgewahrsam (§ 15 Abs. 5 und Abs. 6 AufenthG), den Ausreisege-
wahrsam (§ 62b AufenthG), die Dublinhaft (Art. 28 Abs. 2, Art. 2 lit. n
Dublin-III-Verordnung i. V. m. § 2 Abs. 14 AufenthG) und die ergän-
zende Vorbereitungshaft (§ 62c AufenthG) verwendet. Abschiebungsh-
aft dient dazu, einen ausländischen Staatsangehörigen aus dem Bun-
desgebiet in seinen Herkunftsstaat oder einen Drittstaat zu befördern
bzw. eine solche Beförderung vorzubereiten, wenn andernfalls die Ge-
fahr besteht, dass die Ausreise nicht erfolgen kann, weil der Ausländer
sich der Abschiebung bzw. Überstellung zu entziehen droht. Sie ge-
währleistet die zwangsweise Durchsetzung der materiell-rechtlichen
Ausreisepflicht.³ Sinn und Zweck von Abschiebungshaft ist nicht, den
Betroffenen für sein Verhalten zu bestrafen oder die Ausreisewilligkeit
zu erzwingen.⁴ Durch die Inhaftierung wird die Bewegungsfreiheit der
Betroffenen für einen nicht unerheblichen Zeitraum aufgehoben, sodass
es sich um einen Freiheitsentzug i. S. d. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG handelt.⁵
Insgesamt ist das Abschiebungshaftrecht durch das europäische Recht,
maßgeblich die Dublin-III-Verordnung, die Aufnahmeleitlinie und die
Rückführungsrichtlinie, überformt.

³ Vgl. so explizit auch BayObLG Beschl. v. 19.12.1973 – BReg 3 Z 118/73, NJW (1974), 425; BayObLG Beschl. v. 24.05.1973 – BReg 3 Z 31/73, NJW (1973), 2166, 2167; *David Kuch*, Freiheitsentziehung, Tübingen 2023, S. 459.

⁴ BT-Drs. 20/4865, S. 47; BT-Drs. 19/31669, S. 1; *Markus Babo*, Abschiebungshaft – Eine Herausforderung für den Rechtsstaat, in: ZAR (2004), 359; *Carsten Hörich/Hannah Tewocht*, Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, in: NVwZ (2017), 1153-1160, 1153.

⁵ BVerfG Beschl. v. 14.04.2020 – 2 BvR 2345/16, NVwZ-RR (2020), 801, 803, Rn. 49; BVerfG Beschl. v. 16.05.2007 – 2 BvR 2106/05, NVwZ (2007), 1296, 1296; *Nicolai Kaniess*, Abschiebungshaft – Rechtshandbuch für die Praxis, Baden-Baden 2024, Kapitel 1, Rn. 1, 12.

2. Zahlen, Daten, Fakten

Jährlich werden ca. 5 000 Personen in Abschiebungshaft genommen.⁶ Genaue Zahlen sind schwierig zu ermitteln, denn die Angaben der Bundesländer sind häufig (u. a. in Bezug auf die Haftarten und Zeiträume) unvollständig. Seit dem Jahr 2021 werden gar keine aussagekräftigen Zahlen mehr erhoben.⁷

Die Inhaftierung dauert von wenigen Tagen bis zu 18 Monate an; die durchschnittliche Haftdauer betrug (in den Jahren 2018 bis 2020) rund 24 Tage.⁸ Sie erfolgt (mit Ausnahme von der Inhaftierung bei „Gefährdern“) in speziellen Hafteinrichtungen. Solche finden sich derzeit Pforzheim (Baden-Württemberg), Eichstätt (Bayern), Büren (Nordrhein-Westfalen), Berlin, Hof und München-Flughafen (Bayern), Darmstadt-Eberstadt und Frankfurt-Flughafen (Hessen), Ingelheim (Rheinland-Pfalz), Dresden (Sachsen), Bremen, Hannover-Langenhagen (Niedersachsen) und Glückstadt (Schleswig-Holstein). Weitere Abschiebungshafteinrichtungen sind geplant (z. B. in Mönchengladbach (Nordrhein-Westfalen)).⁹

Die Bundesländer ordnen Abschiebungshaft unterschiedlich häufig an. Absolut betrachtet greifen Berlin und Mecklenburg-Vorpommern (insbesondere im Vergleich zu Bayern und Nordrhein-Westfalen) sel-

⁶ BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff., 109 ff.

⁷ BT-Drs 20/14042, S. 1, 3.

⁸ Der Wert beruht auf den Angaben der Bundesländer zur durchschnittlichen Haftdauer in den Jahren 2018-2020 gem. BT-Drs. 19/31669, S. 67 f., wobei es an verwertbaren Angaben für die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland fehlt. Für die weiteren Jahre liegen keine Angaben vor.

⁹ <https://www.land.nrw/pressemitteilung/neue-kapazitaeten-fuer-abschiebungshaft-nordrhein-westfalen-sollen> (Abruf 04.04.2025).

ten auf sie zurück.¹⁰ Auch im relativen Vergleich von Abschiebungen zu Abschiebungshaft lassen sich teils gravierende Abweichungen erkennen. In Sachsen-Anhalt und Berlin geht einer Abschiebung nur selten (in 0,3 % bzw. 1,8 % der Fälle) eine Abschiebungshaft voraus. In Hessen liegt das Verhältnis bei knapp 10 %, in Nordrhein-Westfalen bei rund 15 %, in Bayern bei gut 42 % und in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ist fast jede Abschiebung mit einer vorausgehenden Inhaftierung verbunden.¹¹ Ob es sich bei der Haft um eine zwingende Voraussetzungen für die Durchführbarkeit Abschiebung handelte, wird statistisch nicht erhoben.¹² Vergleicht man die absoluten *Abschiebungszahlen* mit den absoluten *Abschiebungshaftzahlen*, spricht dies jedenfalls für eine unproportional häufige Anwendung der Haft. Während die Abschiebungsquote zwischen 2015 und 2019 um 5 % zunahm, stieg die Inhaftierungsquote um 180 %.¹³

3. Das Rückführungsverbesserungsgesetz

Im Februar 2024 trat das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung in Kraft. Dieses enthält auch umfassende Änderungen in Zusammenhang mit Abschiebungshaft.

¹⁰ Siehe BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff. für die absoluten Zahlen in den Bundesländern in den Jahren 2018-2021. Aktuellere Zahlen liegen nicht vor.

¹¹ Zu den absoluten Zahlen, die der Berechnung zu Grunde liegen: BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff.; BT-Drs. 19/18201, S. 19. Zu den Verhältnissen auch BT-Drs. 19/31669, S. 78 ff.; *Peter Fahlbusch/Heiko Habbe*, EuGH: Kein justizfreier Raum bei Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in Strafhaft, in: ANA_ZAR (2022), 25-27, 26.

¹² BT-Drs. 19/5817, S. 59 f.; BT-Drs. 19/31669, S. 68 ff.

¹³ Im Jahr 2015 wurden bundesweit 20 888 Personen abgeschoben und 1 845 Personen in Abschiebungshaft genommen, BT-Drs. 19/5817, S. 39 ff.; BT-Drs. 19/31669, S. 2. Im Jahr 2019 wurden 22 097 Personen abgeschoben und 5 261 in Abschiebungshaft genommen, BT-Drs. 20/1508, S. 3; BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff., 113 ff.

So wurde in § 62 Abs. 1 S. 3 AufenthG der Wortlaut in Bezug auf Minderjährige geändert. Während Minderjährige und Familien mit Minderjährigen bisher nur „in besonderen Ausnahmefällen“ und „nur so lange [...] wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist“ in Abschiebungshaft genommen werden konnten, soll eine Inhaftierung nun „grundsätzlich“ nicht erfolgen. Dies bedeutet – so die Gesetzesbegründung –, allerdings nicht, dass Abschiebungshaft bei Minderjährigen von nun an ausgeschlossen ist. Nach wie vor soll im Falle außergewöhnlicher Umstände (z. B. bei minderjährigen Gefährdern oder Jugendstraftätern) eine Inhaftnahme möglich bleiben.¹⁴ Außerdem sei es in Einzelfällen unter Berücksichtigung des Kindeswohles nötig, Kinder gemeinsam mit ihren Eltern in Abschiebungshaft zu nehmen, wenn ansonsten eine Trennung von Eltern und Kind im Raum stünde.¹⁵

Auch wurden die Haftgründe der Mitwirkungshaft (§ 62 Abs. 6 AufenthG) erweitert. Eine entsprechende Haftanordnung für bis zu 14 Tage ist seither nicht mehr nur dann möglich, wenn der Betroffene einer behördlichen Mitwirkungsanordnung verschuldet ferngeblieben ist, sondern auch, wenn er erforderliche Angaben zur Klärung seiner Staatsangehörigkeit unterlassen hat. Begründet wurde dies damit, dass in der Praxis der Ausländer zwar häufig in Vertretung ihres mutmaßlichen Herkunftsstaats erscheinen würden, dort aber jegliche Angaben verweigerten.¹⁶ Die Gesetzesbegründung geht allerdings nicht darauf ein, wie mit den bisweilen als unzumutbar zu bewertenden Anforderungen an die Passausstellung (Schuldeingeständnisse, Reueerklärungen oder finanzielle Zusagen) umzugehen ist, die die Betroffenen nicht erfüllen können oder wollen.¹⁷

¹⁴ BT-Drs. 20/10090, S. 17.

¹⁵ BT-Drs. 20/10090, S. 18.

¹⁶ BT-Drs. 20/9463, S. 53.

¹⁷ So auch Gemeinsame Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe und der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland mit der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat

Darüber hinaus erfolgten diverse Erweiterungen in Zusammenhang mit den materiellen Voraussetzungen des Ausreisegewahrsams und der Sicherungshaft und sowie Anpassungen der allgemeinen Verfahrensvoraussetzungen. Diese werden im Folgenden erörtert.

3.1. Ausreisegewahrsam: Erweiterung Haftzeitraum und Abkehr von der örtlichen Begrenzung

In Zusammenhang mit dem Ausreisegewahrsam (§ 62b AufenthG) wurde der maximale Haftzeitraum von 10 auf 28 Tage erweitert; bei Einführung der Norm im Jahr 2015 lag der Maximalzeitraum noch bei vier Tagen.¹⁸ Außerdem wurde die örtliche Begrenzung hinsichtlich des Vollzuges des Ausreisegewahrsams aufgehoben. Dieser kann von nun an in allen Abschiebungshafteinrichtungen, unabhängig ihrer Entfernung zu einem Flughafen oder Grenzübergangsstelle und unabhängig der Möglichkeit des Betroffenen zur freiwilligen Ausreise, erfolgen.

Die Ausweitung ging auf den Vorschlag mehrerer Länder zurück, wonach der Vorlauf zur Abschiebung von zehn Tagen in der Praxis oftmals zu knapp sei.¹⁹ Eine Ausweitung auf 28 Tage sei notwendig, um den Sinn und Zweck der Norm (Effektuierung von organisatorisch aufwändigen Abschiebungen) vollumfänglich zu erreichen.²⁰

Zunächst ist fraglich, inwiefern es gerechtfertigt ist, dass die vorgebrachten Verzögerungen auf Behördenseite eine länger andauernde Frei-

eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung, S. 6. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-verbesserung-der-rueckfuehrung/deutsche_bischoefe.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf 04.04.2025).

¹⁸ BT-DRs. 18/4097, S. 56 f.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 20/9463, S. 54.

²⁰ BT-Drs. 20/9463, S. 54.

heitsentziehung rechtfertigen können.²¹ Darüber hinaus ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen, wie lange die Vorbereitung der Behörden tatsächlich dauert und worauf die Verzögerungen zurückzuführen sind, sodass letztlich nicht nachzuprüfen ist, ob eine solche Erweiterung aus Behördensicht notwendig oder lediglich arbeitserleichternd ist. Auch wurde nicht adressiert, dass in den Fällen, in denen die Abschiebung nicht innerhalb der bisherigen Maximalfrist von zehn Tagen erfolgen konnte, beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen durchaus die Möglichkeit für die Behörde bestand, Sicherungshaft nach § 62 Abs. 3 AufenthG zu beantragen.²²

Auch das Entfallen des Ortsbezugs in Zusammenhang mit der Ausweitung des Haftzeitraums ist kritisch zu hinterfragen. Von nun an dürfte es für die Ausländerbehörden naheliegend sein, den im Vergleich zur Sicherungshaft einfacher zu argumentierenden Ausreisegewahrsam zu beantragen. Damit besteht die Gefahr, dass die deutlich schärferen Voraussetzungen der Sicherungshaft umgangen werden. Schließlich dürfte der Ausreisegewahrsam, der mit einer Haftdauer von 28 Tagen oberhalb der durchschnittlichen Haftdauer von 24 Tagen liegt, in zeitlicher Hinsicht in den meisten Fällen ausreichend sein.

²¹ Vgl. hierzu auch: Stellungnahme ProAsyl v. 13.10.2023, S. 2, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_Kommentierung-GE-Abschiebungen_2023-10-13.pdf (Abruf 04.04.2025).

²² In ähnliche Richtung auch: Kurzstellungnahme Deutscher Caritasverband e. V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI) zur Verbesserung der Rückführung v. 13.10.2023, S. 4 https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-verbesserung-der-rueckfuehrung/caritas.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf 04.04.2025).

3.2. Sicherungshaft

3.2.1. Erweiterung der Haftgründe

Das Rückführungsverbesserungsgesetz brachte auch zwei weitere Haftgründe für die Sicherungshaft mit sich. Zunächst wurde der Haftgrund des § 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG um Fälle erweitert, in denen der Betroffene erlaubt eingereist war und anschließend eine vollziehbare Ausreisepflicht entstand. Bisher war die nach erlaubter Einreise eintretende Ausreisepflicht über den Indiztatbestand für die Fluchtgefahr gem. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 62 Abs. 3b Nr. 7 a. F. AufenthG erfasst, der im Rahmen des Rückführungsverbesserungsgesetzes entfiel. Der Gesetzgeber bezweckte hiermit die Angleichung der Haftgründe an § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG: In § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG werde der unerlaubte Aufenthalt der unerlaubten Einreise gleichgestellt. Es sei konsequent, diese Wertung auf die Sicherungshaft zu übertragen.²³

In § 62 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG wurde außerdem ein neuer Haftgrund in Form des Verstoßes gegen die Einreise- und Aufenthaltsverbote i. S. d. § 11 AufenthG eingeführt. Ziel dieser Regelung ist es, Einreise- und Aufenthaltsverbote nach § 11 AufenthG effektiver vollziehen zu können, ihnen unmittelbare Geltung zu verschaffen und so die Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens zu gewährleisten.²⁴ Bisher wurde in diesen Fällen lediglich das Vorliegen von Fluchtgefahr widerleglich vermutet (vgl. § 62 Abs. 3a Nr. 4 AufenthG a. F.). Sie stellten nur dann einen eigenständigen Haftgrund dar, wenn der Betroffene *auf Grund* der unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig geworden war, vgl. § 62 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG a. F. Gemäß der Neufassung von § 2 Abs. 14 S. 1 AufenthG findet dieser Haftgrund auch im Kontext der Dublinhaft Anwendung.

Es ist fraglich, inwieweit diese Erweiterungen unionsrechtskonform

²³ BT-Drs. 20/9463, S. 46.

²⁴ BT-Drs. 20/9463, S. 21, 47.

sind. So knüpft § 62 Abs. 3 Nr. 2 Alt. 2 AufenthG die Inhaftierung lediglich unmittelbar an die vollziehbare Ausreisepflicht an und lässt das Kausalitätserfordernis zwischen unerlaubter Einreise und vollziehbarer Ausreisepflicht entfallen. Ähnliche Überlegungen gelten in Zusammenhang mit dem Haftgrund des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AufenthG, soweit dieser an den Verstoß gegen ein Aufenthaltsverbot anknüpft. In beiden Fällen ist Anknüpfungspunkt der Inhaftierung ein Umstand, der bereits Grundvoraussetzung jeder Abschiebung und damit auch jeder Abschiebungshaft ist: Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist gem. Art. 2 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie nur für Personen eröffnet, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten. Um die – gegenüber den weiteren Maßnahmen der Rückführungsrichtlinie – gesteigerte Eingriffsstärke der Inhaftierung zu rechtfertigen, verlangt Art. 15 Abs. 1 S. 1 Rückführungsrichtlinie, dass *ergänzend* zum illegalen Aufenthalt bzw. zum anhängigen Rückkehrverfahren ein Haftgrund hinzutritt. Dieser kann nicht allein in den Umständen, die zu den Grundvoraussetzungen der Haftanordnung gehören, liegen.²⁵

3.2.2. Erweiterung des Prognosezeitraums

Darüber hinaus wurde die maximale Haftzeit für Sicherungshaftanordnungen von drei auf sechs Monate erweitert, § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG. Dies soll der Verwaltungspraxis Rechnung tragen, nach der etwa die Beschaffung von Heimreisedokumenten als Voraussetzung der Durchführung der Abschiebung mehr als drei Monate in Anspruch nehmen könne.²⁶ Des Weiteren wurde § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG angepasst, sodass eine Inhaftierung von Gefährdern seither auch dann zulässig ist, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten sechs Monate mög-

²⁵ Siehe hierzu ausführlich: *Hannah Franz*, Abschiebungshaft und Freiheitsrechte (Dissertation, erscheint voraussichtlich Frühjahr 2026).

²⁶ BT-Drs. 20/9463, S. 47.

lich ist. Erst mit dem Chancenaufenthaltsgesetz (2022)²⁷ war es zu einer Ausweitung dieses Prognosezeitraums bei „Gefährdern“ auf sechs Monate gekommen.

Die Ausweitung der Haftdauer auf sechs Monate ist mit Art. 15 Abs. 6 lit. a Rückführungsrichtlinie vereinbar. Rechtlich kritisch zu bewerten ist der Umstand, dass Gefährder auch inhaftiert werden können, wenn die Abschiebung nicht innerhalb des Maximalzeitraums von sechs Monaten erfolgen kann. Damit wird die Haft von ihrem Zweck, die Durchführung der Abschiebung zu gewährleisten, losgelöst. Dies widerspricht Art. 15 Abs. 5 S. 1 Rückführungsrichtlinie, der fordert, dass Sicherungshaft die konkrete Durchführung der Abschiebung und nicht lediglich ihre Vorbereitung ermöglicht.²⁸

3.3. Verfahrensvorgaben

3.3.1. Erweiterung des Feststellungsinteresses

In § 62 FamFG nach Abs. 2 wurde ein neuer Abs. 3 eingeführt, wonach ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit auch besteht, wenn die Voraussetzungen des § 70 Abs. 2 S. 1 FamFG vorliegen, also die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder der Fortbildung des Rechts oder der Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung dient. Insbesondere der Behörde soll so eine Klärung rechtsgrundsätzlicher Fragen ermöglicht werden, wenn die Anordnung der Haft abgelehnt wurde und sich die Hauptsache erledigt hat.²⁹ Damit wollte der Gesetzgeber ein Gleichgewicht zwischen der nachträglichen Überprüfungsmöglichkeit des Betroffenen und der Behörde herstellen.³⁰

²⁷ Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts v. 21.12.2022, BGBl. I, 2022 Nr. 57, S. 2847.

²⁸ Siehe hierzu ausführlich *Franz*, Abschiebungshaft (s. Fn. 25).

²⁹ BT-Drs. 20/9463, S. 24.

³⁰ BT-Drs. 20/9463, S. 73.

Bis dato war ein Feststellungsverfahren mangels Feststellungsinteresse der Behörde nicht möglich³¹ bzw. auf den Kostenpunkt beschränkt.³² Theoretisch kann sich auch der Betroffene auf diese neue Kategorie des Feststellungsinteresses berufen.³³ Dieser ist allerdings regelmäßig durch die Haftanordnung bereits in seinen Grundrechten verletzt, sodass die Regelung auf die Gruppe der Betroffenen keine praktische Relevanz entfaltet.

3.3.2. Einführung eines Pflichtbeistandes

Darüber hinaus wurde § 62d AufenthG neu geschaffen. Dieser regelt, dass zur richterlichen Entscheidung über die Anordnung von Abschiebungshaft nach § 62 AufenthG und Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG der Richter dem Betroffenen, der noch keinen anwaltlichen Vertreter hat, von Amts wegen für die Dauer des Verfahrens einen anwaltlichen Vertreter als Bevollmächtigten bestellt. Diese Norm fand erst nach einer Anpassung des ursprünglichen Gesetzesentwurfs im Innenausschuss³⁴ Einzug in das AufenthG. Die Stellung im materiellen Recht (statt im Verfahrensrecht) begründete der Gesetzgeber mit der besseren Sichtbarkeit.³⁵ Der Regelungsstandort machte sogleich eine Ergänzung des § 106 Abs. 2 S. 1 AufenthG (wonach sich das Verfahren nach Buch 7 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit richtet) um einen Hs. 2 („*soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist*“) notwendig.

Gemäß § 2 Abs. 14 S. 1 AufenthG n. F. findet die Norm auch Anwendung auf die Dublinhaft. Offen geblieben ist allerdings, inwieweit § 62d AufenthG auch auf weitere Haftarten anwendbar ist. Im Oktober 2024 entschied der BGH, dass § 62d AufenthG nicht auf die Zurückwei-

³¹ BGH Beschl. v. 22.06.2021 – XIII ZB 88/20.

³² BGH Beschl. v. 07.06.2018 – V ZB 237/17, Rn. 4.

³³ BT-Drs. 20/9463, S. 73.

³⁴ BT-Drs. 20/10090.

³⁵ BT-DRs. 20/10090, S. 18.

sungshaft (§ 15 Abs. 5 AufenthG) anwendbar ist.³⁶ Dies begründete er unter anderem mit dem Wortlaut des § 62d AufenthG der eine direkte Anwendung ausschließe. Auch die systematische Stellung spreche gegen die direkte Anwendbarkeit. Eine analoge Anwendung verbiete sich ebenfalls mangels planwidriger Regelungslücke.³⁷ Aufgrund der inhaltlichen Nähe der Haft nach § 15 Abs. 5 AufenthG zum Transitgewahrsam nach § 15 Abs. 6 AufenthG, als Spezialform der Zurückweisungshaft bei Einreisen über einen Flughafen ist anzunehmen, dass der BGH hier ebenfalls die Anwendbarkeit verneinen wird. Möglicherweise anders könnte die Anwendbarkeit auf die ergänzende Vorbereitungshaft (§ 62c AufenthG) und die Zurückschiebungshaft (§ 57 Abs. 3 AufenthG) zu bewerten sein. Zwar greift auch hier das Wortlautargument. Allerdings dürfte die systematische Stellung des § 62d AufenthG im zweiten Kapitel des fünften Abschnitts für eine Anwendbarkeit auf sämtliche im selben Abschnitt geregelten Haftarten sprechen.

Auch weitere Aspekte der Anwendung des § 62d AufenthG waren im Gesetzgebungsverfahren offengeblieben.³⁸ Der Gesetzgeber bestimmt lediglich, „die Regelungen des §§ 140 ff. StPO [sind] nicht anwendbar“.³⁹ Nach der Gesetzesbegründung soll die Auswahl des Anwalts aus einem Verzeichnis der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) erfolgen. Ein entsprechendes Gesamtverzeichnis der BRAK ist auf der Website nicht ersichtlich. Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass ein solches Verzeichnis nicht existiert. Auch ist unklar, ob dem Betroffenen ein Wahlrecht bei der Auswahl des Pflichtbeistandes zukommt und ob er den Anwalt ggf. auswechseln kann. Aus der Rechtsprechungspraxis der Fachgerichte lassen sich erste Leitlinien ableiten. So soll dem Betroffenen grundsätzlich ein Wahlrecht bei der Auswahl des Pflichtbeistandes

³⁶ BGH Beschl. v. 29.10.2024 – XIII ZB 76/24.

³⁷ Kritisch zu dieser Wertung des BGH: *Jara Al-Ali/ Hannah Franz*, in NVwZ (2025), 278-280, 279 f.

³⁸ Umfassend zu den sich daraus ergebenden Problemen mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz: *Franz*, Abschiebungshaft (s. Fn. 25).

³⁹ BT-Drs. 20/10090, S. 18.

zukommen.⁴⁰ Zumindest dann, wenn er – z. B. aufgrund von Zeitdruck – keine freie Auswahl treffen konnte, soll er im Übrigen den Anwalt wechseln können.⁴¹

Aus der Norm ergibt sich des Weiteren nicht eindeutig, ob § 62d AufenthG auch im Rahmen des Haftverlängerungsverfahrens und des Rechtsschutzverfahrens Anwendung findet. Bezüglich letzterem entschied der BGH, dass die Norm auch im Beschwerdeverfahren vor den Landgerichten Anwendung findet.⁴² Das LG Hannover hat sich darüber hinaus mit der Frage der Anwendbarkeit im Verlängerungsverfahren befasst und spricht sich hier ebenfalls für eine Anwendbarkeit aus.⁴³

Abgesehen von diesen inhaltlich-konzeptionellen Mängeln berichten Anwälte von praktischen Hürden bei der Anwendung.⁴⁴ Nicht selten würden die Gerichte Anwälte beordnen, die wenig bis keine Verfahrensschritte vornehmen (z. B. eine eingelegte Haftbeschwerde nicht oder unzureichend begründen). Werde anschließend ein anderer Pflichtbeistand bestellt, seien diesem ggf. die Hände gebunden, sodass es letztlich zur Aushöhlung einer Rechtsschutzinstanz komme. Als letzte Rechtsschutzinstanz verbleibt dann nur noch der BGH, wobei hier keine neuen Tatsachen mehr vorgebracht werden können.

Ob und wie lange die Norm noch bestehen bleibt, ist derzeit fraglich. Bereits während der Plenarsitzung zum Rückführungsverbesserungsgesetz war sie politischen Gegenwind ausgesetzt. So bezeichnete *Christoph de Vries* (CDU/CDU) die Norm als „*ein fatales Signal für den Rechtsstaat*“⁴⁵. Auch führte die Fraktion der CDU/CSU zum gleichen

⁴⁰ LG Gera Beschl. v. 19.11.2024 – 7 T 325/24, S. 5 (unveröffentlicht); AG Itzehoe Beschl. v. 27.09.2024 – 86 XIV 2414 B, S. 2 (unveröffentlicht); LG Mainz Beschl. v. 07.08.2024 – 8 T 149/24, S. 2 f. (unveröffentlicht).

⁴¹ LG Halle Beschl. v. 05.12.2024 – 1 T 222/24, S. 5 (unveröffentlicht).

⁴² BGH Beschl. v. 11.06.2024 – XIII ZA 2/24, Rn. 6, 11.

⁴³ LG Hannover Beschl. v. 18.12.2024 – 2 T 112/24, S. 3 (unveröffentlicht).

⁴⁴ Zurückgehend auf die im Forum bei den Hohenheimer Tagen am 03.05.2025 stattgefundene Diskussion.

⁴⁵ Plenarprotokoll 20/147 v. 18.01.2024, S. 18726.

Zeitpunkt an, die Beiordnung des Pflichtverteidigers widerspreche der Zielsetzung des Rückführungsverbesserungsgesetz. Erfolge die Beiordnung in einem frühen Verfahrensstadium, bestehe die Gefahr, dass die Betroffenen durch den Anwalt vor den Rückführungen gewarnt würden, was diese deutlich erschweren würden.⁴⁶ Die 95. Justizministerkonferenz hatte im Februar 2024 beschlossen, man wolle sich dafür einsetzen, dass § 62d AufenthG zeitnah aufgehoben werde. Die Vorbereitung und Durchführung der Abschiebungshaftanhörung sei zu zeitintensiv und komplex geworden.⁴⁷ Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD zur 21. Legislaturperiode heißt es: „Den verpflichtend bereitgestellten Rechtsbeistand bei der Durchsetzung der Abschiebung schaffen wir [...] ab.“⁴⁸ Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde am 7. Juli vorgelegt.⁴⁹

Diese Aussagen lassen nicht nur erkennen, dass offensichtlich der Zweck der Norm (rechtlicher Beistand im Abschiebungshaftverfahren) missverstanden wurden⁵⁰, sondern lassen auch vermuten, dass seitens der Politik kein Interesse daran besteht, die Rechtsstaatlichkeit des Abschiebungshaftverfahrens sicherzustellen. Dass Bedarfe für dahingehende schützende Verfahrensgewährleistungen (z. B. in Form des Pflichtbeistandes) bestehen, dürfte nicht zuletzt aufgrund der Fehlerquote der

⁴⁶ BT-Drs. 20/10090, S. 27.

⁴⁷ Beschluss der 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2024/Fruehjahrskonferenz_2024 (Abruf 07.04.2025).

⁴⁸ https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (Abruf 07.05.2025), S. 94.

⁴⁹ BT-Drs. 21/780.

⁵⁰ Hierauf bei den Hohenheimer Tagen am 02.05.2025 angesprochen äußerte Alexander Throm, MdB, CDU/CSU-Bundestagsfraktion und mitverantwortlich für den Migrationsteil im Koalitionsvertrag, es handele sich lediglich um eine sprachliche Ungenauigkeit.

Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft

Abschiebungshaftanordnungen von 50-65 %⁵¹ auf der Hand liegen. Der Pflichtbeistand in Freiheitsentziehungssachen und somit auch in Abschiebungshaftverfahren gehört letztlich zu den rechtsstaatlichen Notwendigkeiten eines fairen Verfahrens.⁵²

4. Weitere Entwicklungen auf nationaler Ebene

Auch abgesehen vom Rückführungsverbesserungsgesetz gibt es auf nationaler Ebene fortwährend Bestrebungen zur Anpassung und Ausweitung von Abschiebungshaft.

4.1. Konzentrierte Gerichtszuständigkeit

So haben in den letzten Jahren einige Bundesländer eine konzentrierte Gerichtszuständigkeit auf einige wenige Amtsgerichte für die Anordnung von Abschiebungshaft eingeführt. In Baden-Württemberg ist gem. § 30 der Zuständigkeitsverordnung Justiz⁵³ eine konzentrierte Zuständigkeit für Freiheitsentziehungen zur Sicherung der Aufenthaltsbeendigung auf ein Amtsgericht pro Landesgerichtsbezirk vorgesehen. Ähnliche Regelungen finden sich für Schleswig-Holstein⁵⁴ und Nordrhein-

⁵¹ Zahlen zurückgehend auf *Peter Fahlbusch* und *Hannah Franz*, vgl. Abschiebungshaft in Deutschland, Jesuiten Flüchtlingsdienst, https://www.jrs-germany.org/fileadmin/user_upload/Fluechtlingsdienst/Abschiebungshaft/Abschiebungshaft_UEbersicht_24-06.pdf (Abruf 07.04.2025).

⁵² Vgl. auch LG Mainz v. 07.08.2024 – 8 T 149/24, S. 2 (unveröffentlicht); LG Augsburg Beschl. v. 15.04.2024 – 51 T 918/24, juris Rn. 20.

⁵³ Verordnung des Justizministeriums über Zuständigkeiten der Justiz, GBl. S. 680.

⁵⁴ § 16a Justizzuständigkeitsverordnung, GVOBl., S. 55.

Hannah Franz

Westphalen.⁵⁵ Auch Bayern plant (Stand 01.04.2025) eine solche Konzentrationsanordnung.⁵⁶

4.2. Pläne zur dauerhaften Inhaftierung ausreisepflichtiger Personen?

Dem kurz vor der Bundestagswahl von der CDU/CSU-Fraktion vorgelegten „*Fünf Punkte für sichere Grenzen und das Ende der illegalen Migration*“⁵⁷ ist zu entnehmen, dass sich die von nun an stärkste Kraft im deutschen Bundestag dafür einsetzen wird, ausreisepflichtige Personen dauerhaft in Haft zu nehmen, unabhängig davon, ob die Voraussetzungen für eine Rückführung vorliegen und diese absehbar erfolgt. Ein solches Vorgehen, dürfte der Rückführungsrichtlinie widersprechen und zudem auch nicht in Einklang mit der EMRK und dem Grundgesetz stehen.⁵⁸

4.3. Dublin-Zentren

Außerdem hatte das Bundesinnenministerium den Ländern bereits im Dezember 2024 die Einrichtung sog. Dublin-Zentren vorgeschlagen. Mit ihnen sollen Verfahren zur Rücküberstellung in Dublinfällen beschleu-

⁵⁵ § 18 Verordnung über die Zuständigkeit des Amtsgerichts in Strafsachen gegen Erwachsene, in Jugendstrafsachen, in Bußgeldverfahren sowie für Durchsuchungsanordnungen und Freiheitsentziehungssachen nach dem Aufenthaltsgesetz, GV.NRW S. 422.

⁵⁶ <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-gerichte-abschiebehaft-li.3229590> (Abruf 04.04.2025).

⁵⁷ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-de-regierungserklaerung-1041594> (Abruf 07.04.2025).

⁵⁸ Vgl. hierzu ausführlicher *Winfried Kluth*, Jenseits geltenden Rechts: Zu den aktuellen migrationspolitischen Vorschlägen der CDU, *VerfBlog*, 2025/1/30, <https://verfassungsblog.de/funf-punkte-plan/> (Abruf 07.04.2025).

nigt werden.⁵⁹ In Hamburg-Rahlstedt ist im Februar 2025 ein solches Dublin-Zentrum mit 250 Plätzen eröffnet worden.⁶⁰ In Eisenhüttenstadt (Brandenburg) folgte im März 2025 ein weiteres Zentrum mit einer Kapazität von 50 Plätzen. Letzteres soll mit dem Schwerpunkt von Rückführungen nach Polen betrieben werden.⁶¹ Laut Angaben des BMI fungieren die Zentren als zentrale Unterbringung von Antragstellenden im Dublin-Verfahren. Durch die zentralisierte Unterbringung könne die Anwesenheit der Personen besser nachgehalten werden und Prozesse (z. B. die Zustellung von Bescheiden) vereinfacht werden. Die Überstellung soll aus den Zentren heraus innerhalb von zwei Wochen erfolgen.⁶² Während der Unterbringung erhalten die Betroffenen lediglich Sachleistungen und – so zumindest die Informationen für Hamburg⁶³ – einmalig 8,85 Euro für Hygieneartikel.⁶⁴

Ob es sich bei diesen Dublin-Zentren um eine spezielle Art des Dublinhaftvollzugs handelt, ist – zumindest nach dem derzeitigen Kenntnisstand – zu bezweifeln. Die Unterbringung ist Presseberichten zufolge mit einer Wohnsitzauflage verbunden.⁶⁵ Anhaltspunkte, die darüber hinaus einen haftähnlichen Vollzug (insbesondere die fehlende Möglichkeit sich zumindest zeitweise außerhalb der Zentren aufzuhalten) nahelegen, bestehen aktuell nicht. Es wird zu beobachten sein, wie

⁵⁹ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 04.04.2025).

⁶⁰ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 04.04.2025).

⁶¹ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 07.04.2025).

⁶² <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 07.04.2025).

⁶³ <https://taz.de/Ausreisezentrum-in-Hamburg!/6074159/> (Abruf 07.04.2025).

⁶⁴ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/besch-such-hh-hbf-ankunftszentrum.html>;
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 07.04.2025).

⁶⁵ <https://taz.de/Ausreisezentrum-in-Hamburg!/6074159/> (Abruf 07.04.2025).

die Dublin-Zentren praktisch umgesetzt werden, um daraufhin eine fundierte rechtliche Bewertung vorzunehmen.

5. Weitere Entwicklungen auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene wird die Dublin-III-Verordnung zum 01.07.2026 durch die Asyl-Migrations-Verordnung⁶⁶ ersetzt. Hieraus ergeben sich allerdings weitestgehend keine Änderungen der europarechtlichen Vorgaben an die Abschiebungshaft. Unterschied dürfte sein, dass Art. 44 Abs. 2 der Asyl-Migrations-Verordnung anders als ihre Vorgängervorschrift keine „erhebliche“ Fluchtgefahr mehr verlangt.⁶⁷ Darüber hinaus erlaubt die neue Aufnahmeleitlinie (2024)⁶⁸ – von den Mitgliedstaaten bis zum 12. Juni 2026 umzusetzen – in Art. 10 die Inhaftierung von Personen während des Asylverfahrens unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. zur Identitätsfeststellung, zur Beweismittelsicherung, aus Gründen der nationalen Sicherheit und Ordnung). Damit dürfte auf nationaler Ebene die Neuregelung von § 14 Abs. 3 AsylG und § 71 Abs. 8 AsylG im Zuge des Rückführungsverbesserungsgesetzes in Zusammenhang stehen. Die Stellung eines Asyl(folge)antrags vor der Haft steht der Anordnung bzw. Aufrechterhaltung von Abschiebungshaft seither nicht mehr entgegen, soweit im Zeitpunkt der Stellung des Asylantrags die Voraussetzungen der Abschiebungshaft vorlagen.⁶⁹

⁶⁶ Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.05.2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

⁶⁷ Damit dürfte der Umstand, dass es auf nationaler Ebene an einer ausdrücklichen Normierung der Erheblichkeit fehlt, unionsrechtlich bedeutungslos werden. Siehe hierzu ausführlich *Franz*, Abschiebungshaft (s. Fn. 25).

⁶⁸ Richtlinie (EU) 2024/1364 des europäischen Parlaments und des Rates v. 14.05.2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

⁶⁹ BT-Drs. 20/9463, S. 68.

Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft

Darüber hinaus bleibt abzuwarten, welche weiteren Neuregelungen es in Zukunft auf EU-Ebene geben wird. Im März 2025 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine neue Rückführungsordnung vor.⁷⁰ Diese sieht in Art. 32 Nr. 3 eine Inhaftierung von bis zu 24 Monaten vor. Die Fluchtgefahr ist in Art. 29 Abs. 3 lit. a i. V. m. Art. 30 deutlich ausführlicher als bisher definiert und scheint sich in der Konzeption am deutschen Recht zu orientieren. Gem. Art. 33 Nr. 1 soll die Anordnung von Abschiebungshaft regelmäßig – mindestens alle drei Monate – überprüft werden.

Informationen zur Autorin

Hannah Franz ist Juristin und promoviert an der Universität zum Thema Abschiebungshaft. Außerdem engagiert sie sich in der Abschiebehaftberatungsgruppe Nord, einem Projekt, das Menschen in Abschiebungshaft kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung stellt.

Schlagwörter

Abschiebungshaft, Freiheitsentziehung, Dublinzentren, Asylverfahrenshaft

⁷⁰ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, COM(2025) 101 final, v. 11.03.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0101> (Abruf 07.05.2025).

