

Abschiebungshaft und ihre Alternativen: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Haberstroh, Friederike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haberstroh, F. (2022). *Abschiebungshaft und ihre Alternativen: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 92). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79864-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 92
Friederike Haberstroh



Forschung

Kofinanziert durch den Asyl-, Migrations- und
Integrationsfonds der Europäischen Union



Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Friederike Haberstroh

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2021

Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die dauerhafte Rechtsgrundlage des EMN und es wurden nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts ‚Migration, Integration, Asyl‘; die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen erstellt, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens sowie Georgiens und Moldaus vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erstellt, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist. Nach der Fertigstellung der nationalen Studien wird ein Synthesebericht erstellt, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Informs), die knapp und präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde des Weiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die nationalen Studien der deutschen Nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Informs und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite: www.emn-deutschland.de.



Zusammenfassung

Die vorliegende Studie stellt den deutschen Beitrag zur EMN-Studie ‚Detention and Alternatives to Detention in International Protection and Return Procedures‘ dar. Sie beschäftigt sich mit dem Thema Inhaftnahme und Haftalternativen im Asylverfahren sowie im Kontext von Rückführung. Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland werden primär Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft beschrieben. Ein besonderer Fokus liegt auf der Frage, mit welchen Herausforderungen und Vorteilen Alternativen zur Abschiebungshaft in der Praxis verbunden sind. Die Studie wird in allen beteiligten EU-Mitgliedstaaten und Norwegen nach gemeinsamen Vorgaben durchgeführt. Die Ergebnisse der nationalen Studien fließen anschließend in einen vergleichenden Synthesebericht ein, der einen gesamteuropäischen Überblick über die Anwendung, Anordnung und Effektivität von Alternativen zur Abschiebungshaft gibt.

Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Ausländische Staatsangehörige können zur Sicherung ihrer Rückführung in Abschiebungshaft genommen werden. Die Anordnung von Abschiebungshaft gilt als Ultima Ratio: Sie ist nur zulässig, wenn der Zweck der Haft nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann und muss richterlich angeordnet werden. Alternativen zur Abschiebungshaft sind gleich geeignete mildere Maßnahmen zur Überwachung und/oder Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Personen, die anstelle der Abschiebungshaft angeordnet werden. Zuständig für den Vollzug von Haft bzw. Alternativen sind die Länder. In den vergangenen fünf Jahren war die Anordnung von Abschiebungshaft Gegenstand verschiedener Gesetzgebungsverfahren. So wurde etwa der sogenannte Ausreisegewahrsam geschaffen. Im Bereich Alternativen zur Abschiebungshaft gab es in den vergangenen Jahren keine Veränderungen.

Organisation und Verfahrensstruktur

Damit eine Person in Deutschland in Abschiebungshaft genommen werden kann, muss zunächst die zuständige Verwaltungsbehörde, das ist regelmäßig die Ausländerbehörde, einen entsprechenden Haftantrag beim zuständigen Amtsgericht stellen. Wie alle anderen freiheitsentziehenden Maßnahmen, muss auch die Abschiebungshaft durch eine Richterin bzw. einen Richter angeordnet werden. Da diese nur dann angeordnet werden darf, wenn ein milderes Mittel nicht zweckmäßig ist, muss jeweils geprüft werden, ob Alternativen zur Verfügung stehen. In Deutschland gibt es verschiedene Maßnahmen, die als Haftalternativen in Frage kommen, u. a. Meldeauflagen, eine verpflichtende Wohnsitznahme (z. B. in einer Ausreiseeinrichtung) sowie die räumliche Aufenthaltsbeschränkung. Aus Sicht der Länder besteht die größte Herausforderung darin, wirksame Alternativen zu finden, die auch das Untertauchen der betreffenden Personen verhindern könnten. Einen Vorteil sehen einzelne Länder darin, dass Alternativen zur Abschiebungshaft mit geringeren Kosten und Personalaufwand verbunden sind. Der wiederholte Verstoß gegen die Auflagen kann von den Behörden als Anhaltspunkt für das Vorliegen des Haftgrunds ‚Fluchtgefahr‘ gewertet werden.

Effektivität der Abschiebungshaft und ihrer Alternativen

Da in Deutschland nur in einzelnen Ländern systematisch Statistiken zur Abschiebungshaft erhoben werden und Daten über die Anwendung von Alternativen zur Abschiebungshaft überhaupt nicht vorliegen, können die Maßnahmen nicht hinsichtlich ihrer Verbreitung und Effektivität analysiert werden. Ferner fehlen Studien zu diesem Thema.

Inhaltsübersicht

	Das Europäische Migrationsnetzwerk	3
	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	8
2	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen	10
3	Organisation und Verfahrensstruktur der Alternativen zur Abschiebungshaft	22
4	Entscheidungspraxis über Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft	26
5	Effektivität von Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft	34
6	Fazit	38
	Literaturverzeichnis	39
	Anhang	43
	Abkürzungsverzeichnis	44
	Tabellenverzeichnis	46
	Abbildungsverzeichnis	46
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	47

Inhaltsverzeichnis

	Das Europäische Migrationsnetzwerk	3
	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	8
2	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen	10
	2.1 Inhaftnahme im Kontext von Asyl und Rückführung	10
	2.2 Abschiebungshaft: Änderungen in Recht und Praxis	14
	2.3 Alternativen zur Abschiebungshaft: Definition	19
	2.4 Alternativen zur Abschiebungshaft: Änderungen in Recht und Praxis	20
3	Organisation und Verfahrensstruktur der Alternativen zur Abschiebungshaft	22
	3.1 Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland	22
	3.2 Herausforderungen und Vorteile von Alternativen zur Abschiebungshaft aus Sicht der Länder	24
4	Entscheidungspraxis über Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft	26
	4.1 Haftantragstellung durch die Verwaltungsbehörde	26
	4.2 Richterliche Prüfung und Anordnung der Haft	30
	4.3 Rechtsmittel und Beratung	32
5	Effektivität von Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft	34
6	Fazit	38
	Literaturverzeichnis	39
	Anhang	43
	Abkürzungsverzeichnis	44
	Tabellenverzeichnis	46

Abbildungsverzeichnis	46
Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	47

1 Einleitung

Die vorliegende Studie stellt den deutschen Beitrag zur EMN-Studie ‚Detention and Alternatives to Detention in International Protection and Return Procedures‘ dar. Die gemeinsamen Vorgaben des EMN sehen dabei einen besonderen Fokus auf Alternativen zur Inhaftnahme für Personen im Asylverfahren und im Kontext von Rückführung vor. Da das rechtliche Instrument der Inhaftnahme sich in Deutschland weitestgehend auf Rückkehrprozesse beschränkt, beschreibt die vorliegende Studie hauptsächlich die Rahmenbedingungen für Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft. Es werden insbesondere die rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre, die Anwendungs- und Entscheidungspraxis über Haftalternativen in den Ländern, Herausforderungen und Vorteile von Haftalternativen aus Sicht der Länder und verfügbare Statistiken betrachtet.

Abschiebungshaft ist die „Beschränkung der Freizügigkeit einer Person durch eine nicht strafende, von (einer) administrativen oder justiziellen Behörde(n) angeordnete Zwangsunterbringung, damit ein weiteres Verfahren vollzogen werden kann“ (EMN/KOM 2018: 15). Im unionsrechtlichen Kontext können Personen in unterschiedlichen Migrationssituationen inhaftiert werden: 1) im Zusammenhang mit einer Asylantragstellung, 2) zur Verhinderung einer irregulären Einreise, sowie 3) im Rückkehrkontext. Antragstellende im laufenden Asylverfahren werden in Deutschland in der Regel nicht in Haft genommen. Ausnahmen betreffen die Regelungen der Inhaftnahme bei Überstellungen der Asylantragstellenden in die für ihr Verfahren zuständigen Mitgliedstaaten nach der Dublin-III-Verordnung¹ (Dublin-Überstellungen), die Asylantragstellung aus der Abschiebungshaft sowie die Inhaftnahme von Personen, die gegen ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verstoßen und eine Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik darstellen. Insgesamt wird die Inhaftnahme von Migrantinnen und Migranten in Deutschland überwiegend im Kontext von Rückkehrprozessen vorgenommen. Dabei gilt die Abschiebungshaft stets als *Ultima Ratio* und bedarf der richterlichen Anordnung. Zuständig für den Vollzug von Abschie-

bungshaft und ihren Alternativen sind in Deutschland die Länder.

Unter Alternativen zur Abschiebungshaft werden alle „nicht-freiheitsentziehenden Maßnahmen zur Überwachung und/oder Einschränkung der Bewegung von Drittstaatsangehörigen vor einer Zwangsrückführung oder der Entscheidung über das Recht der Person, im [Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU)] zu verbleiben, wie Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Abgabe von Reisedokumenten und elektronische Überwachung“ verstanden (EMN/KOM 2018: 25). Eine Maßnahme kann nur dann als eine Alternative zur Abschiebungshaft gelten, wenn im betreffenden Fall die Voraussetzungen für eine Inhaftnahme vorliegen (Bloomfield/Tsourdi/Pétin 2015: 62). Während die Abschiebungshaft in Deutschland richterlich angeordnet werden muss, können Alternativen zur Abschiebungshaft durch die Ausländerbehörde selbst angeordnet werden.

Im Folgenden werden entsprechend der Spezifikationen für diese Studie zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen möglicher Inhaftnahmen im Kontext von Asyl und Rückführung, relevante rechtliche und politische Entwicklungen der letzten fünf Jahre in diesem Bereich sowie die verwendeten Begriffsdefinitionen benannt (Kapitel 2). Im Anschluss daran wird in Kapitel 3 auf die Anwendung von Alternativen zur Abschiebungshaft und die damit verbundenen Vorteile und Herausforderungen aus Sicht der Länder eingegangen. In Kapitel 4 wird die Entscheidungspraxis über Abschiebungshaft bzw. ihre Alternativen durch Ausländerbehörden und Amtsgerichte skizziert. Abschließend wird – soweit angesichts fehlender Daten und Studien möglich – auf Fragen zur Effektivität von Alternativen zur Abschiebungshaft eingegangen (Kapitel 5).

Da die vorliegende Studie in erster Linie rechtliche Vorgaben dokumentiert, wurden als Quellen vor allem die einschlägigen Gesetzestexte und die dazugehörige Literatur herangezogen. Um die Diskussion um einzelne Maßnahmen zu beleuchten, wurde auf Bundestagsdrucksachen und Presseartikel zurückgegriffen. Diese Studie basiert zum überwiegenden Teil auf öffentlich zugänglichen Quellen, für einzelne Teile wurden jedoch auch Beiträge aus den Innen- und Integrationsministerien der Länder angefragt. Entsprechend des Fokus der Studie auf Alternativen zur Abschie-

¹ 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 (Neufassung).

bungshaft, bezogen sich die Fragen an die Länder auf die Anwendung und Effektivität von Alternativen zur Abschiebungshaft sowie Statistiken zur Anwendung der Abschiebungshaft und ihrer Alternativen. Von den angefragten Ländern haben zwölf eine Rückmeldung gegeben (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nord-

rhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) (siehe Tabelle im Anhang). Die in dieser Studie verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar des EMN (EMN/KOM 2018). Begriffe, die speziell die Rechtslage in Deutschland betreffen, werden innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert.

2 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Inhaftnahme im Kontext von Asyl und Rückführung

Unionsrechtliche Regelungen für die Inhaftnahme

Die Inhaftnahme von Personen im Kontext von Asyl und Rückführung ist auf EU-Ebene in der Aufnahme-richtlinie (RL 2013/33/EU)² und der Rückführungs-richtlinie (RL 2008/115/EG)³ geregelt. Nach Art. 8 der Aufnahme-richtlinie dürfen Personen nicht allein deshalb in Haft genommen werden, weil sie einen Asyl-antrag gestellt haben. Auf Grundlage einer Einzelfall-prüfung dürfen die Mitgliedstaaten Personen dieser Gruppe – sofern erforderlich – jedoch inhaftieren, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen. Asylantragstellende dürfen dabei nur in folgenden Fällen in Haft genommen werden (Art. 8 Abs. 3 Aufnahme-richtlinie):

- zur Feststellung oder Überprüfung der Identität oder Staatsangehörigkeit,
- zur Sicherung von Beweisen im Zusammenhang mit dem Asylverfahren, wenn diese ohne Haft nicht zu erhalten wären, insbesondere, wenn Fluchtge-fahr besteht,
- zur Entscheidung in einem Verfahren über das Recht auf Einreise,
- wenn die Person sich aufgrund eines Rückkehrver-fahrens in Haft befindet und auf Grundlage objek-tiver Kriterien anzunehmen ist, dass die Person den Asylantrag nur gestellt hat, um die Vollstreckung

der Rückkehrentscheidung⁴ zu verzögern oder zu vereiteln,

- wenn es aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist,
- sowie zum Zweck der Überstellung gemäß Art. 28 der Dublin-III-Verordnung (VO (EU) Nr. 604/2013)⁵.

Dabei haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Regelungen zu Alternativen zur Inhaftnahme enthalten. Diese sind beispielsweise Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten (Art. 8 Abs. 4 Aufnah-merichtlinie). Zudem macht die Aufnahme-richtlinie Vorgaben zu den Garantien für in Haft befindliche An-tragstellende (Art. 9 Aufnahme-richtlinie), den Haft-bedingungen (Art. 10 Aufnahme-richtlinie) sowie der Inhaftnahme von besonders schutzbedürftigen Perso-nengruppen (Art. 11 Aufnahme-richtlinie).

Was die Inhaftnahme im Kontext der Rückführung be-trifft, dürfen die Mitgliedstaaten eine Person nur dann in Haft nehmen, wenn im Einzelfall „keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangs-maßnahmen wirksam angewandt werden können“ (d. h. Alternativen zur Abschiebungshaft) und die In-haftnahme den Zweck der Vorbereitung der Rück-kehr verfolgt, und zwar insbesondere dann, wenn 1) Fluchtgefahr besteht oder 2) die betreffende Per-son die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschie-bungsverfahren umgeht oder behindert (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Rückführungsrichtlinie). Die Haftdauer muss so

2 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 (Neufassung).

3 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.

4 Die Rückkehrentscheidung ist eine behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme mit welcher der irreguläre Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird (Art. 3 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie). In Deutschland ist dies beispielsweise die Abschiebungsandrohung nach § 34 AsylG, Ausweisungsverfügung nach § 53 AufenthG, die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG und die Abschiebungsandrohung nach § 59 AufenthG.

5 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 (Neufassung).

kurz wie möglich sein und darf sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt (Beschleunigungsgebot) durchgeführt werden (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 Rückführungsrichtlinie). Darüber hinaus gibt die Rückführungsrichtlinie Vorgaben zu den Haftbedingungen und der Inhaftnahme von Minderjährigen und Familien (Art. 16, 17 Rückführungsrichtlinie).

Nationale Regelungen für die Inhaftnahme im Asylverfahren

In Deutschland findet sich die Umsetzung der unionsrechtlichen Regelungen im Asylgesetz (AsylG) und Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Während des Asylverfahrens sind in Deutschland weniger Möglichkeiten zur Inhaftnahme vorgesehen, als es nach der Aufnahme-richtlinie möglich wäre. Jede Freiheitsentziehung bedarf einer richterlichen Anordnung (Art. 104 Abs. 2

Grundgesetz (GG)). Das Gericht kann die Haft nur auf Antrag der zuständigen Verwaltungsbehörde anordnen (§ 417 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG⁶)). Insgesamt ist zu beobachten, dass die Möglichkeiten der Inhaftnahme im Asylverfahren sich weitgehend auf solche Fälle beschränken, in denen neben dem Asylverfahren parallel die Rückführung bzw. Rücküberstellung vorbereitet wird, beispielsweise bei der Überstellungshaft im Kontext von Dublin-Verfahren oder auch der Asylantragstellung aus der Abschiebungshaft. Infokasten 1 beschreibt Haftarten, die im Rahmen des Asylverfahrens in Deutschland Anwendung finden können.

⁶ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587).

Infokasten 1: Haftarten im Rahmen des Asylverfahrens

Parallele Vorbereitung der Rückführung

Asylantragstellung aus der Haft (§ 14 Abs. 3 AsylG): Befindet sich die Person zum Zeitpunkt der Asylantragstellung in Untersuchungshaft, Strafhaft, Vorbereitungshaft, Sicherungshaft, Mitwirkungshaft oder im Ausreisegewahrsam, steht die Asylantragstellung der Anordnung oder Aufrechterhaltung von Abschiebungshaft nicht entgegen. Die Abschiebungshaft endet mit der Zustellung der Entscheidung des BAMF, spätestens jedoch vier Wochen nach Eingang des Asylantrags, es sei denn, es wurde ein Auf- oder Wiederaufnahmeersuchen an einen anderen Mitgliedstaat gerichtet oder der Asylantrag wurde als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt (entspricht Haftgrund Art. 8 Abs. 3 lit. d Aufnahme-richtlinie).

Anordnung von Haft bei Folge- und Zweit- anträgen (§§ 71 Abs. 8, 71a Abs. 2 Satz 3 AsylG): Folge- und Zweit- anträge stehen der Anordnung von Abschiebungshaft nicht entgegen, es sei denn, es wird ein weiteres Asylverfahren durchgeführt (entspricht Haftgrund Art. 8 Abs. 3 lit. d Aufnahme-richtlinie).

Ergänzende Vorbereitungshaft (§ 62c AufenthG): Wenn eine Person einen Asylantrag in Deutschland stellt, obwohl ihr gegenüber ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) besteht, ihr keine Betretenserlaubnis (§ 11 Abs. 8 AufenthG) erteilt wurde und von ihr eine Gefahr für die innere Sicherheit ausgeht, kann sie zur Vorbereitung der Abschiebungsandrohung nach § 34 AsylG in Haft genommen werden (entspricht Haftgrund Art. 8 Abs. 3 lit. e Aufnahme-richtlinie).

Überstellungshaft (Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung i. V. m. § 2 Abs. 14 AufenthG i. V. m. § 62 Abs. 3a und 3b AufenthG): Personen, bei denen im Rahmen des Dublin-Verfahrens die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates zur Prüfung des Asylantrages festgestellt und im Zusammenhang mit ihrer Überstellung in diesen Mitgliedstaat eine erhebliche Fluchtgefahr festgestellt wurde, können zur Sicherung der Überstellung nach erfolgter Einzelfallprüfung in Haft genommen werden, wenn die Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen (entspricht Haftgrund Art. 8 Abs. 3 lit. f Aufnahme-richtlinie).



Inhaftnahme aus Gründen der öffentlichen Ordnung

Verbringungshaft zur Durchsetzung der räumlichen Beschränkung („Verlassenspflicht“) (§ 59 Abs. 2 AsylG i. V. m. § 12 Abs. 3 AufenthG): Die Aufenthaltsgestattung von Personen im Asylverfahren ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem sich die zuständige Aufnahmeeinrichtung befindet. Hält sich eine Person ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde außerhalb des vorgeschriebenen Bezirks auf, ist sie dazu verpflichtet, das Gebiet, für das die Aufenthaltsgestattung nicht gilt, zu verlassen (sogenannte Verlassenspflicht). Wenn die Person das Gebiet nicht freiwillig verlässt und die Durchsetzung der Verlassenspflicht dadurch wesentlich erschwert oder gefährdet würde, ist die Person in Haft zu nehmen. Die Haft kann jedoch nicht präventiv angeordnet werden, auch wenn davon auszugehen ist, dass die Person in Zukunft erneut die räumliche Beschränkung verletzen wird (Grotkopp 2020: 94f.). Die Verbringungshaft stellt in Deutschland eine Ausnahme dar, weil Personen im Regelfall unter Anwendung unmittelbaren Zwangs sofort in den Bezirk ihrer Aufenthaltsgestattung transportiert werden (Selders 2009: 35; siehe auch Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 2. Juli 2008, Rn. 20⁷; entspricht Haftgrund Art. 8 Abs. 3 lit. e Aufnahmerichtlinie).

⁷ BVerfG, Beschluss vom 2. Juli 2008 – 2 BvR 1073/06.

Nationale Regelungen für die Inhaftnahme zur Sicherung der Rückführung

Neben den oben beschriebenen Haftarten gibt es die Inhaftnahme im Rahmen der Rückführung. Die Inhaftnahme von Personen zur Sicherung der Rückführung (Abschiebungshaft) ist in Deutschland im Aufenthaltsgesetz normiert. Auch hier gilt der Grundsatz, dass jede Freiheitsentziehung richterlich und nur auf Antrag der zuständigen Verwaltungsbehörde angeordnet werden kann. Dabei ist stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten: Die Inhaftnahme ist nur zulässig, wenn der Zweck der Haft nicht durch ein milderes Mittel (d. h. Alternative zur Abschiebungshaft) erreicht werden kann (§ 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Es gibt insgesamt sechs verschiedene Haftarten im Bereich Rückkehr. Erstens gibt es Möglichkeiten der Inhaft-

nahme, die unmittelbar mit einer (versuchten) unerlaubten Einreise in Verbindung stehen und die Sicherung der Rückführung in diesen Fällen sicherstellen sollen (Zurückweisungshaft und Zurückschiebungshaft). Zweitens besteht mit der Vorbereitungshaft die Möglichkeit, Personen in Haft zu nehmen, um eine Ausweisung oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG vorzubereiten, d. h. noch bevor eine Ausreisepflicht entstanden ist. Zuletzt können Personen zur zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht aufgrund eines unerlaubten Aufenthalts in Haft genommen werden (Sicherungshaft, Mitwirkungshaft, Ausreisegewahrsam).

Infokasten 2 erläutert die unterschiedlichen Haftarten zur Sicherung der Rückführung. Tabelle 1 gibt einen Überblick zur jeweils geltenden maximalen Haftdauer.

Infokasten 2: Haftarten im Rahmen der Rückführung

Inhaftnahme im Zusammenhang mit einer (versuchten) unerlaubten Einreise

Zurückweisungshaft (§ 15 Abs. 5 AufenthG): Personen, die unerlaubt einreisen wollen, werden an der Grenze zurückgewiesen. Wenn eine Zurückweisungsentscheidung ergangen ist und diese nicht unmittelbar vollzogen werden kann, soll die Person zur Sicherung der Zurückweisung in Haft genommen werden.

Zurückschiebungshaft (§ 57 i. V. m. § 62 AufenthG): Personen, die in Verbindung mit einer unerlaubten Einreise aufgegriffen werden, sollen zurückgeschoben werden. Zur Sicherung der Zurückschiebung können Personen in Haft genommen werden. Hierzu wird analog die Vorbereitungs- bzw. Sicherungshaft gemäß § 62 AufenthG angewandt.

Inhaftnahme vor dem Entstehen einer Ausreisepflicht

Vorbereitungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG): Zur Vorbereitung einer Ausweisung oder einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG (betrifft sogenannte Gefährderinnen bzw. Gefährder) werden Personen in Haft genommen, wenn über die Ausweisung bzw. die Abschiebungsanordnung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde. Die Ausweisung bzw. Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG sind spezifische ausländerrechtliche Maßnahmen, die vornehmlich Personen betreffen, die Deutschland z. B. aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zur Abwehr von terroristischen Gefahren verlassen müssen. Somit steht die Vorbereitungshaft „keineswegs in jeder Situation, in der eine Behörde die Abschiebung vorbereiten will, zur Verfügung“ (Grotkopp 2020: 81).

Inhaftnahme im Zusammenhang mit dem unerlaubten Aufenthalt

Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG): Wenn Fluchtgefahr besteht, die Person aufgrund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG ergangen ist (s. o.), die nicht unmittelbar vollzogen werden kann, wird die Person zur Sicherung der Abschiebung in Haft genommen. Die Haft ist unzulässig, wenn feststeht, dass die Abschiebung aus Gründen, die die betreffende Person nicht zu vertreten hat, nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

Mitwirkungshaft (§ 62 Abs. 6 AufenthG): Personen ausländischer Staatsangehörigkeit sind bei einer bestehenden Ausreisepflicht zu verschiedenen Mitwirkungshandlungen verpflichtet. Kommt eine Person der Verpflichtung nach § 82 Abs. 4 AufenthG bei der ausländischen Vertretung persönlich zu erscheinen und/oder eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit durchführen zu lassen nicht nach, kann sie in Haft genommen werden. „Die Mitwirkungshaft ist nur zulässig, um Mitwirkungspflichten sicherzustellen, deren Erfüllung aufgrund des bisherigen Verhaltens des Ausländers nicht sichergestellt ist. Eine Inhaftnahme zu anderen Zwecken, beispielsweise als Sanktion, ist nicht zulässig. Auch muss eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung bestehen und der Zweck der Haft erreichbar sein“ (Deutscher Bundestag 2019a: 43f.; entspricht Haftgrund Art. 15 Abs. 1 Satz 1 lit. b Rückführungsrichtlinie).

Ausreisegewahrsam (§ 62b AufenthG): Unabhängig insbesondere vom Vorliegen von Fluchtgefahr, kann eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit zur Sicherung der Abschiebung in Gewahrsam genommen werden, wenn die Ausreisepflicht verstrichen, eine Abschiebung innerhalb der Frist möglich und eine Vereitelung oder Erschwerung der Abschiebung zu erwarten ist (entspricht Haftgrund Art. 15 Abs. 1 Satz 1 lit. b Rückführungsrichtlinie).

Tabelle 1: Überblick Haftdauer

Haftart	Haftdauer
Zurückweisungshaft § 15 Abs. 5 AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bei Erstanordnung in der Regel drei Monate, jedoch bis zu sechs Monate möglich ■ Verlängerung um höchstens 12 Monate möglich, wenn die Abschiebung aus von der betreffenden Person zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann ■ Gesamtdauer beträgt maximal 18 Monate
Zurückschiebungshaft § 57 i. V. m. § 62 AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bei Erstanordnung in der Regel drei Monate, jedoch bis zu sechs Monate möglich ■ Verlängerung um höchstens 12 Monate möglich, wenn die Abschiebung aus von der betreffenden Person zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann ■ Gesamtdauer beträgt maximal 18 Monate
Vorbereitungshaft § 62 Abs. 2 AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Grundsätzlich maximal 6 Wochen ■ Längere Dauer bei der Erstanordnung oder Verlängerung sind nur ausnahmsweise möglich, wenn sich der Erlass der Rückkehrentscheidung aus „besonderen, nicht vorhersehbaren Gründen verzögert oder wenn außergewöhnliche Umstände, die von der Ausländerbehörde nicht zu vertreten sind,“ eine Entscheidung über die Rückkehrentscheidung „innerhalb von sechs Wochen unmöglich machen“ (Bayerisches Oberstes Landesgericht (OLG Bayern), Beschluss vom 25. November 1993, Rn. 8⁸)
Sicherungshaft § 62 Abs. 3, 4 AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bei Erstanordnung in der Regel drei Monate, jedoch bis zu sechs Monate möglich ■ Verlängerung um höchstens 12 Monate möglich, wenn die Abschiebung aus von der betreffenden Person zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann oder wenn die Haft aufgrund einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG, die nicht unmittelbar vollzogen werden kann, angeordnet worden ist und sich die Übermittlung der für die Abschiebung erforderlichen Unterlagen oder Dokumente durch den zur Aufnahme verpflichteten oder bereiten Drittstaat verzögert ■ Gesamtdauer beträgt maximal 18 Monate, dabei ist – sofern zutreffend – die Dauer einer vorausgehenden Vorbereitungshaft und/oder Mitwirkungshaft auf die Gesamtdauer der Sicherungshaft anzurechnen.
Mitwirkungshaft § 62 Abs. 6 AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maximal 14 Tage ■ Verlängerung nicht möglich
Ausreisegewahrsam § 62b AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maximal zehn Tage

8 OLG Bayern, Beschluss vom 25. November 1993 - 3 Z BR 262/93.

2.2 Abschiebungshaft: Änderungen in Recht und Praxis

In diesem Unterkapitel werden Entwicklungen in Bezug auf Abschiebungshaft in Deutschland von 2015 bis 2020⁹ dargestellt. Nachdem in den Jahren 2015 und 2017 bereits gesetzgeberische Maßnahmen getroffen wurden, die die Rückkehr von Personen mit Ausreisepflicht sicherstellen sollten, wurden im Jahr 2019 weitere Änderungen umgesetzt. Ziel dabei war laut Bundesregierung „eine stärkere Durchsetzung des Rechts“ im Rückkehrbereich, nachdem das „zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium [...] sich als noch nicht effektiv genug erwiesen“ habe, „um eine ausreichende Durchsetzung der Ausreisepflicht zu gewährleisten“ (Deutscher Bundestag 2019a: 1). Insgesamt lässt sich bei den Veränderungen eine Ausweitung der

Inhaftierungsmöglichkeiten sowie das verstärkte Ineinandergreifen von Maßnahmen zur Migrationskontrolle und Gefahrenabwehr erkennen.

Haftgrund ‚Fluchtgefahr‘

Das seit 2015 geltende ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘¹⁰ definiert konkrete Anhaltspunkte für die Annahme von Fluchtgefahr (§ 2 Abs. 14, 15 Satz 2 AufenthG i. d. F. v. 1. August 2015). Indizien für eine mögliche Fluchtgefahr können sein, wenn die Person

- sich bereits in der Vergangenheit den Behörden entzogen hat, indem sie ohne Mitteilung an die Behörden ihren Aufenthaltsort gewechselt hat,
- über ihre Identität täuscht,
- die gesetzlichen Mitwirkungspflichten zur Identitätsfeststellung verweigert oder unterlässt und aus

9 Für Entwicklungen vor dem Jahr 2015 siehe Grote 2014.

10 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 (BGBl I. S. 1386).

den individuellen Umständen geschlossen werden kann, dass sie einer Abschiebung aktiv entgegenwirken will,

- erhebliche Geldbeträge für ihre unerlaubte Einreise an Schleuserinnen bzw. Schleuser bezahlt hat, die für die Person so maßgeblich sind, dass davon ausgegangen werden kann, dass sie die Abschiebung verhindern wird, damit die Aufwendungen nicht vergeblich waren,
- ausdrücklich erklärt hat, dass sie sich der Abschiebung entziehen will,
- sich, um sich der Abschiebung zu entziehen, sonstige ähnliche konkrete Vorbereitungsmaßnahmen vorgenommen hat, die nicht durch Anwendung unmittelbaren Zwangs überwunden werden können (§ 2 Abs. 14 AufenthG i. d. F. v. 1. August 2015),
- in: im Zusammenhang mit Dublin-Überstellungen, einen Mitgliedstaat vor Abschluss des Dublin-Verfahrens oder zur Prüfung eines Asylantrags verlassen hat und die Umstände der Feststellung im Bundesgebiet konkret darauf hindeuten, dass sie den zuständigen Mitgliedstaat in absehbarer Zeit nicht aufsuchen will (§ 2 Abs. 15 Satz 2 AufenthG i. d. F. v. 1. August 2015).

Laut der Gesetzesbegründung knüpfen die nun gesetzlich normierten Tatbestände an Aspekte an, die bisher in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis für die Annahme von Fluchtgefahr herangezogen worden waren (Deutscher Bundestag 2015a: 32). Trifft eine der oben genannten Tatsachen zu, bedeutet dies jedoch nicht, dass automatisch Fluchtgefahr angenommen wird. Inwiefern man vom Bestehen einer Fluchtgefahr ausgehen kann und wie bedeutend das Vorliegen eines der Anhaltspunkte ist, wird jeweils im Einzelfall geprüft (siehe Kapitel 4.1 und 4.2) (Deutscher Bundestag 2015a: 32).

Das ‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ erweiterte mit Inkrafttreten am 29. Juli 2017 die Definition der Fluchtgefahr um einen weiteren Tatbestand. So definierte das Gesetz, dass bei Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, ein konkreter Anhaltspunkt für das

Vorliegen von Fluchtgefahr besteht (§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG i. d. F. v. 29. Juli 2017). Darüber hinaus wurden für diese Personengruppe auch weitere Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungshaft geändert: Die Abschiebungshaft kann in diesen Fällen auch dann angeordnet werden, wenn eine Abschiebung innerhalb von drei Monaten nicht möglich ist (§ 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG). Hintergrund für diese Änderungen war der Anschlag von Anis Amri, einem ausreisepflichtigen Täter, auf dem Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016 (Deutscher Bundestag 2017a: 22523). Die bestehende Fluchtgefahr von Gefährdenden und Gefährdeten zeigt sich darin, dass diese Personen in der Regel „eine hohe Mobilität aufweis[en] und sich behördlichen Maßnahmen oftmals zu entziehen versuch[en]“ (Deutscher Bundestag 2017b: 17).

Mit dem ‚Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ wurde im Jahr 2019 der Begriff der Fluchtgefahr noch weiter konkretisiert. So wurden zunächst die Kriterien für die Anordnung von Überstellungshaft neu gefasst (§ 2 Abs. 14 AufenthG). Zudem wurden bestimmte Anhaltspunkte normiert (z. B. Identitätstäuschung; siehe auch Tabelle 2), bei deren Erfüllung die Fluchtgefahr vermutet wird und nicht individuell durch die Behörden nachgewiesen werden muss (sogenannte widerlegliche Vermutung; § 62 Abs. 3a AufenthG). Die betreffende Person hat die Möglichkeit (zum Beispiel im Rahmen der richterlichen Anhörung) diese Vermutung zu widerlegen.

Neben der Einführung von widerleglichen Vermutungstatbeständen, wurden mit dem ‚Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ in § 62 Abs. 3b AufenthG auch neue konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr wie das Begehen von Straftaten, der Verstoß gegen die räumliche Beschränkung sowie gegen andere Auflagen und das Fehlen eines gewöhnlichen Aufenthaltsortes eingeführt (siehe Tabelle 2). Ob Fluchtgefahr im Einzelfall besteht, wird jeweils durch das Gericht anhand dieser Anhaltspunkte bewertet (Grotkopp 2020: 13f.). Tabelle 2 gibt einen Überblick über die im Jahr 2020 geltenden gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit dem Haftgrund ‚Fluchtgefahr‘.

Tabelle 2: Haftgrund ‚Fluchtgefahr‘

<p>Konkrete Anhaltspunkte für Fluchtgefahr (§ 2 Abs. 14 und § 62 Abs. 3b AufenthG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identitätstäuschung in einer für ein Abschiebungshindernis erheblichen Weise in der Vergangenheit, ■ Zahlung erheblicher Geldbeträge für die unerlaubte Einreise an Schleuserinnen bzw. Schleuser, ■ erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit, ■ die Person ist wiederholt wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu mindestens einer Freiheitsstrafe verurteilt worden, ■ Verweigerung bzw. Unterlassen von gesetzlichen Mitwirkungspflichten, ■ wiederholter Verstoß gegen die räumliche Beschränkung des Aufenthalts, einer Wohnsitzauflage, oder einer zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht verhängten Auflage (z. B. Meldeauflage), ■ kein gewöhnlicher Aufenthaltsort, ■ Bei Inhaftnahme zum Zweck der Überstellung, ■ die Person hat den zuständigen Mitgliedstaat während eines laufenden Verfahrens verlassen und die Umstände deuten konkret darauf hin, dass sie den zuständigen Mitgliedstaat nicht in absehbarer Zeit aufsuchen will, ■ mehrfache Stellung von Asylanträgen in anderen Mitgliedstaaten und Verlassen des jeweiligen Mitgliedstaats vor Ablauf des Verfahrens.
<p>Fluchtgefahr wird widerleglich vermutet (§ 62 Abs. 3a AufenthG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identitätstäuschung in einer für ein Abschiebungshindernis erheblichen Weise im zeitlichen Zusammenhang mit der Abschiebung, ■ Unentschuldigtes Fehlen an einem Termin zur Durchführung einer Anhörung oder ärztlichen Untersuchung, sofern die Person bei der Ankündigung des Termins auf die Möglichkeit ihrer Inhaftnahme im Falle des Nichtantreffens hingewiesen wurde, ■ Verletzung der Anzeigepflicht des Aufenthaltsortes nach Ablauf der Ausreisefrist, ■ Bestehen eines Einreise- und Aufenthaltsverbots ohne Betretenserlaubnis, ■ Entziehen der Abschiebung in der Vergangenheit, ■ ausdrücklich erklärte Absicht sich der Abschiebung zu entziehen.

Haftgrund ‚Innere Sicherheit‘

Mit dem ‚Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ aus dem Jahr 2019 wurden auch Änderungen bei der Inhaftnahme von Personen, die eine besondere Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik oder eine terroristische Gefahr darstellen (sogenannte Gefährderinnen und Gefährder), vorgenommen. Durch die Gesetzesänderung können diese nun auch zur Vorbereitung einer Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG auf richterliche Anordnung in Haft genommen werden. So soll ähnlich wie bei der Vorbereitungshaft eine sofortige Inhaftnahme ermöglicht werden, wenn über die Abschiebungsanordnung nicht sofort entschieden werden kann (§ 62 Abs. 2 Satz 1 AufenthG).

Neue Haftart: Ausreisegewahrsam

Im Jahr 2015 wurde mit dem ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ mit § 62b AufenthG die neue Haftart des Ausreisegewahrsams geschaffen und damit die vorherige

Regelung zur sogenannten Kleinen Sicherungshaft¹¹ ersetzt. Ziel des Ausreisegewahrsams ist laut Gesetzesbegründung die „Sicherstellung der Durchführbarkeit von Abschiebungsmaßnahmen, insbesondere bei Abschiebungen, die einen erheblichen organisatorischen Aufwand erfordern“, wie zum Beispiel bei Sammelabschiebungen (Deutscher Bundestag 2015a: 55). Im Gegensatz zur Sicherungshaft kann der Ausreisegewahrsam auch ohne Bestehen von Fluchtgefahr angeordnet werden. So kann eine Person mit vollziehbarer Ausreisepflicht auf richterliche Anordnung für einige Tage in Haft genommen werden, wenn die Ausreisepflicht abgelaufen ist, es feststeht, dass die Abschiebung innerhalb dieser Frist durchgeführt werden kann und die Person durch ihr Verhalten gezeigt hat, dass sie die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird. Die Dauer des Ausreisegewahrsams wurde im Jahr 2017 mit Inkrafttreten des ‚Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘¹² von längstens vier auf zehn Tage erweitert. Die Einrichtung des Aus-

11 Bei der sogenannten Kleinen Sicherungshaft konnte eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit für eine Dauer von längstens zwei Wochen in Sicherungshaft genommen werden, wenn die Ausreisefrist abgelaufen war und feststand, dass die Abschiebung durchgeführt werden konnte (§ 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG i. d. F. v. 26. November 2011).

12 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 (BGBl I. S. 2780).

reisegewahrsams wurde von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, wie z. B. dem Deutschen Anwaltverein, sowie den Oppositionsfraktionen Bündnis 90/ Die Grünen und Die Linke insbesondere dafür kritisiert, dass im Gegensatz zur Sicherungshaft auch ohne Bestehen von Fluchtgefahr Haft angeordnet werden kann (Deutscher Bundestag 2015b: 11160; Deutscher Bundestag 2019b: 181f.). In diesem Zusammenhang ist aber hervorzuheben, dass der Ausreisegewahrsam den Voraussetzungen aus Art. 15 Abs. 1 lit. b der Rückführungsrichtlinie entspricht, wonach Personen, die das Rückkehrverfahren umgehen oder behindern in Haft genommen werden können (Deutscher Bundestag 2019b: 24). Eine wichtige Voraussetzung für den Ausreisegewahrsam ist eine begründete Vermutung, dass betreffende Personen die Abschiebung erschweren oder vereiteln werden. Die Anhaltspunkte hierfür wurden mit dem ‚Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ im Jahr 2019 weiter konkretisiert. Neben den bereits bestehenden Anhaltspunkten der Verletzung von Mitwirkungspflichten und Identitätstäuschung sind nun auch Verurteilungen für in Deutschland begangene Straftaten und das Überschreiten der Ausreisefrist um mehr als 30 Tage als weitere Indizien normiert. Auch wurde klargestellt, dass – entgegen der vorherigen Interpretation von manchen Haftrichterinnen und -richtern – für die Anordnung von Ausreisegewahrsam keine Fluchtgefahr bestehen muss (BMI 2019).

Neue Haftart: Mitwirkungshaft

Im Jahr 2019 wurde durch das ‚Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ eine weitere Haftart, die sogenannte Mitwirkungshaft, geschaffen (§ 62 Abs. 6 AufenthG). Damit wurde Art. 15 Abs. 1 lit. b der Rückführungsrichtlinie umgesetzt. Im Gegensatz zur Sicherungshaft ist der primäre Zweck der Mitwirkungshaft nicht die Durchführung der Abschiebung selbst, sondern die Sicherung von Identifizierungsterminen bei den Vertretungen des Herkunftsstaates und auch der ärztlichen Feststellung der Reisefähigkeit, wenn die betreffende Person in der Vergangenheit diese Mitwirkungspflichten (§ 82 Abs. 4 AufenthG) verletzt hat. Die Anordnung von Mitwirkungshaft ist nur zur Vorbereitung der Rückkehr oder der Durchführung der Abschiebung zulässig. Inhaftnahmen „aus anderen Zwecken, beispielsweise als Sanktion“, sind nicht zulässig (BMI 2019). Somit ist die Haft unzulässig, wenn „keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung besteht“, „da dann der Zweck der Haft nicht mehr erreicht werden kann“ (BMI 2019). Grund für diese neue Haftart ist die Verletzung von Mitwirkungspflichten hinsichtlich der Identitätsklärung, die in der Praxis

häufig beobachtet wurde. So argumentiert der Gesetzgeber, dass Personen oftmals nicht auffindbar seien, wenn sie zu einem Termin bei der Vertretung des Herkunftsstaates vorgeführt werden sollen (Deutscher Bundestag 2019a: 43).

Neue Haftart: Ergänzende Vorbereitungshaft

Mit Inkrafttreten des ‚Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes‘¹³ am 10. Dezember 2020 wurde die Vorbereitungshaft ergänzt. In Folge können Personen, die gegen ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verstoßen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) und einen Asylantrag stellen, in Abschiebungshaft genommen werden. Damit wurde eine neue Haftart im Rahmen des Asylverfahrens geschaffen. Bereits zuvor konnten Personen, die gegen ein Einreiseverbot verstoßen, in Sicherungshaft genommen werden, da in diesen Fällen der Haftgrund Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird (§ 62 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 62 Abs. 3a Nr. 4 AufenthG). Jedoch kann Sicherungshaft nur in Fällen angeordnet werden, in denen die Person einer Ausreisepflicht unterliegt. Stellt die Person nun vor der Haftanordnung einen Asylerstantrag, ist der Aufenthalt der Person zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet und die Ausreisepflicht entfällt. Bei einer Asylantragstellung aus der Haft steht der Anordnung bzw. Aufrechterhaltung von Abschiebungshaft jedoch nichts entgegen (§ 14 Abs. 3 AsylG). Laut Gesetzesbegründung sei es in der Praxis regelmäßig Zufall, ob in solchen Fällen eine Person zuerst einen Asylantrag stelle oder Abschiebungshaft angeordnet werde und damit auch Zufall, ob eine Haft zulässig sei oder nicht (Deutscher Bundestag 2020a: 18). Die Regelungslücke wurde u. a. durch den Fall ‚Miri‘ deutlich: Im Jahr 2019 war der mehrfach vorbestrafte Ibrahim Miri in den Libanon abgeschoben worden und kehrte entgegen des erlassenen Einreise- und Aufenthaltsverbots im selben Jahr wieder nach Deutschland zurück, um dort einen Asylantrag zu stellen. Da Ibrahim Miri einen Asylfolgeantrag stellte, konnte er in Abschiebungshaft genommen werden (§ 71 Abs. 8 AsylG). Der Fall machte die Bundesregierung jedoch auf eine Regelungslücke in der bestimmten Fallkonstellation Einreise- und Aufenthaltsverbot, Asylerstantrag und Gefahr für die Sicherheit aufmerksam (Deutscher Bundestag 2020b: 23900; RND 2020).

¹³ Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 3. Dezember 2020, BGBl. I Nr. 59 S. 2675.

Mit der neuen ‚ergänzenden Vorbereitungshaft‘ (§ 62c AufenthG) können Personen unter den folgenden speziellen Voraussetzungen zur Vorbereitung einer Abschiebungsandrohung (§ 34 AsylG) in Haft genommen werden:

- Aufenthalt in Deutschland entgegen eines bestehenden Einreise- und Aufenthaltsverbotes (§ 11 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) und ohne Betretenserlaubnis (§ 11 Abs. 8 AufenthG)
- Erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit oder Ausweisung aufgrund eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses¹⁴ (§ 54 Abs. 1 AufenthG)

Darüber hinaus gilt, wie bei den anderen Haftarten auch, das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Haft endet mit der Zustellung der Entscheidung des BAMF oder spätestens vier Wochen nach der Asylantragstellung. Wird der Asylantrag als unzulässig (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG) oder offensichtlich unbegründet abgelehnt und wird daraufhin ein Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz beantragt, sind jeweils Verlängerungen der Haft möglich. Wird der Antrag vom Verwaltungsgericht abgelehnt, endet die Haft spätestens eine Woche nach der gerichtlichen Entscheidung, um einen Übergang von der ergänzenden Vorbereitungshaft zur Abschiebungshaft zu ermöglichen (§ 62c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG; Deutscher Bundestag 2020a: 18). Im Gegensatz zur bereits bestehenden Vorbereitungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG), wonach Personen zur Vorbereitung der Ausweisung oder der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG auf richterliche Anordnung in Haft genommen werden können, wenn über die Rückkehrentscheidung nicht sofort entschieden werden kann und die Rückführung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde, sind bei der ‚ergänzenden Vorbereitungshaft‘ die Anforderungen an das Ausmaß der ausgehenden Gefahr sowie die maximale Haftdauer geringer (Deutscher Bundestag 2020c: 16).

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung der Sachverständigen zum Gesetzentwurf wurde in Frage gestellt, ob aufgrund der Abschiebungshaftbedingungen (u. a. eingeschränkter Zugang zu Asylberatung) die Durchführung eines „sachgerechten Asylverfahrens“ möglich sei (Deutscher Bundestag 2020c: 23, 76). Dem wurde

entgegnet, dass keine verfassungs- oder unionsrechtlichen Aspekte gegen die ‚ergänzende Vorbereitungshaft‘ sprächen (Deutscher Bundestag 2020c: 5ff.).

Vollzug der Abschiebungshaft

Mit dem ‚Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ wurde das europarechtliche Trennungsgebot von Abschiebungsgefangenen und Strafgefangenen in Haftanstalten vorübergehend bis zum 30. Juni 2022 ausgesetzt¹⁵ (§ 62a Abs. 1 AufenthG). Begründet wurde diese Maßnahme damit, dass ein Mangel an Abschiebungshaftplätzen bestehe und für den geplanten Zeitraum die Abschiebungshaft auch in Justizvollzugsanstalten vollzogen werden können soll, sofern Abschiebungsgefangene und Strafgefangene getrennt untergebracht sind (Deutscher Bundestag 2019c: 3). Auch soll ab Ablauf dieser Frist die Inhaftnahme von Gefährderinnen und Gefährdern in Justizvollzugsanstalten grundsätzlich möglich sein (§ 62a Abs. 1 Satz 2 AufenthG i. d. F. vom 1. Juli 2022).

Die Aufhebung des Trennungsgebots von Abschiebungsgefangenen und Strafgefangenen wurde hinsichtlich der unionsrechtlichen Vorschriften infrage gestellt (Dienelt 2019).¹⁶ Darüber hinaus wurde angezweifelt, ob mehr Haftplätze auch „tatsächlich zu mehr Abschiebungen führen“ würden, da beispielsweise Frankreich und Italien im Jahr 2018 mehr migrationsbezogene Haftplätze zur Verfügung gehabt hätten, jedoch weniger Personen abgeschoben worden seien als in Deutschland (Rietig/Günnewig 2020: 33). Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hingegen betonte, dass es sich bei der Aussetzung des Trennungsgebots nur um eine temporäre Lösung aufgrund der niedrigen Anzahl an Abschiebungshaftplätzen handele. Auch solle die Unterbringung auf eine Weise geregelt werden, dass Abschiebungsgefangene und Strafgefangene sich nicht begegnen würden können (Koch 2019). Zum 27. März 2019 bestand eine Kapazität von rund 490 Abschiebungshaftplätzen, die laut Bundesregierung im Missverhältnis zur Anzahl an vollziehbar ausreisepflichtigen Personen stehe. Die Überlastung der Abschiebungshaftanstalten stelle zudem einen wesentlichen Engpass bei der Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht dar (Deutscher Bundestag 2019a: 44). In den

14 Rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten oder Anordnung von Sicherungsverwahrung bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung (§ 54 Abs. 1 AufenthG).

15 Die Möglichkeit ist im europäischen Recht in Art. 18 der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) vorgesehen.

16 Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass Gefährderinnen und Gefährder zur Abschiebungshaft auch in Justizvollzugsanstalten untergebracht werden können solange sie von Strafgefangenen getrennt sind (EuGH, Urteil vom 2. Juli 2020 - C-18/19 [ECLI:EU:C:2020:511]).

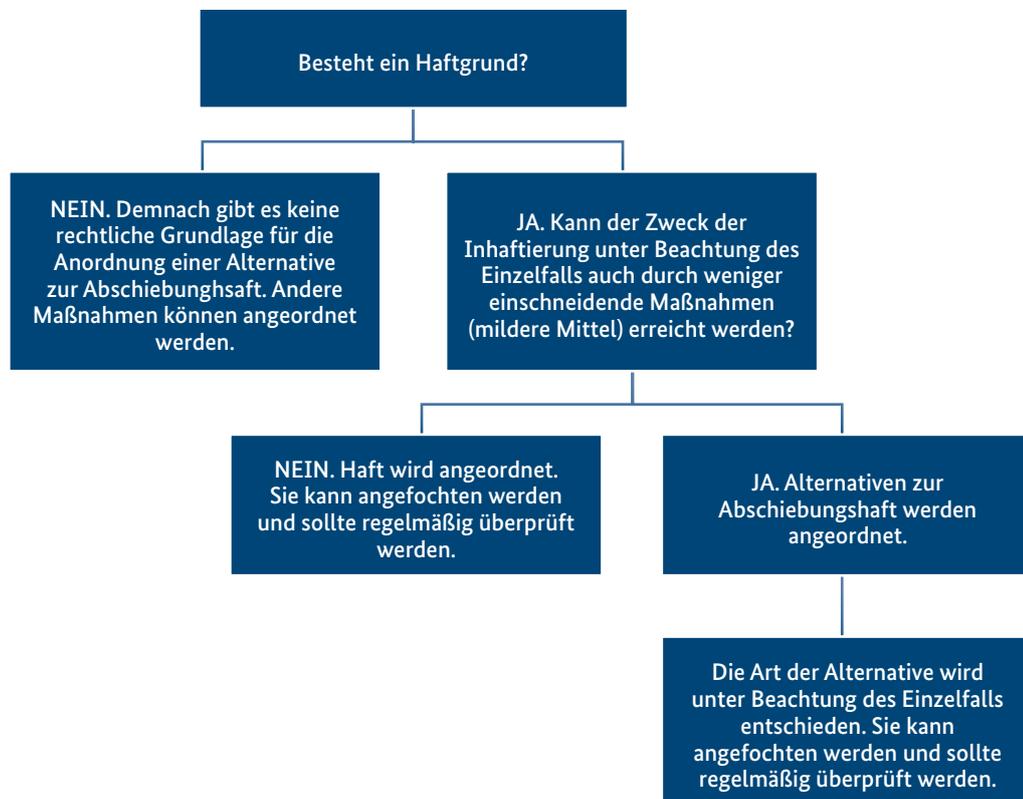
vergangenen Jahren haben die Länder ihre Haftkapazitäten erhöht: Am 30. Mai 2021 standen 619 Haftplätze zur Verfügung (Deutscher Bundestag 2021a: 130). Ab Inbetriebnahme der von den Ländern geplanten Abschiebungshaft- und Ausreisegewahrsamseinrichtungen werden perspektivisch 1.133 Plätze zur Verfügung stehen (Deutscher Bundestag 2021a: 22ff., eigene Berechnungen).

2.3 Alternativen zur Abschiebungshaft: Definition

Vor der Anordnung von Haft ist – wie bereits erwähnt – stets die Verhältnismäßigkeit zu prüfen: Kann der Zweck der Haft auch durch ein milderes Mittel, eine Alternative zur Abschiebungshaft, erreicht werden? Wenn ja, ist die Abschiebungshaft unzulässig (§ 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Alternativen zur Abschiebungshaft sind Maßnahmen, bei denen „im Einzelfall ein gerecht-

fertiger Grund für eine Inhaftnahme festgestellt wird, dem Staat aber ein weniger restriktives Kontrollmittel zur Verfügung steht“ und dieses anstelle der Inhaftnahme angewendet wird (Costello/Kaytaz 2013: 10). Wo keine rechtliche Grundlage für eine Inhaftnahme besteht, gibt es somit auch keine rechtliche Grundlage für die Anordnung einer Alternative zur Abschiebungshaft (Bloomfield/Tsourdi/Pétin 2015: 62). Wird ein Kontrollmittel ohne Vorliegen eines Haftgrundes angeordnet, handelt es sich nicht um eine Alternative zur Abschiebungshaft, sondern lediglich um ein nicht näher bestimmtes migrationssteuerndes Kontrollmittel zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht. Abbildung 1 stellt die verwendete Definition noch einmal grafisch dar. Welche Alternativen in Deutschland zur Verfügung stehen und wie sie angewendet werden, wird in Kapitel 3.1 thematisiert.

Abbildung 1: Definition Alternativen zur Abschiebungshaft



2.4 Alternativen zur Abschiebungshaft: Änderungen in Recht und Praxis

Welche milderen Mittel im Sinne des § 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG anstelle der Abschiebungshaft zur Durchsetzung der Ausreisepflicht in Frage kommen, ist im Gesetz nicht explizit definiert. Auch in der damaligen Gesetzesbegründung zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird nicht näher definiert, welche Maßnahmen angeordnet werden könnten (Bundesrat 2011: 65). Es lassen sich dennoch an einzelnen Stellen im Aufenthaltsgesetz sowie in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Maßnahmen finden, die als mildere Mittel vorgesehen sind (z. B. § 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1e, 1f, 2 AufenthG, Nr. 46.1, 61.2 AufenthGAVwV; siehe Kapitel 3.1). Beispielsweise stellt laut der Gesetzesbegründung die Unterbringung von Personen in Ausreiseeinrichtungen ein milderes Mittel zur Abschiebungshaft dar (Deutscher Bundestag 2003: 64). Da die Anordnung der genannten Maßnahmen aber nicht vom Vorliegen eines Haftgrundes abhängig ist, sind die zur Verfügung stehenden milderen Mittel nur im Einzelfall als Alternative zur Abschiebungshaft zu sehen.

Landesebene

In den vergangenen Jahren wurde an verschiedenen Stellen darüber debattiert, ob Alternativen zur Abschiebungshaft auch gesetzlich umfassend reguliert werden sollten. In einigen Ländern wurden daraufhin Maßnahmen getroffen, um die Anwendung von Alternativen auf Landesebene per Erlass expliziter zu regeln (Bremen¹⁷, Nordrhein-Westfalen¹⁸, Niedersachsen¹⁹,

Brandenburg²⁰ und Schleswig-Holstein²¹). In anderen Landesparlamenten wurden die Anträge der jeweils oppositionellen Partei Bündnis 90/Die Grünen abgelehnt, so im Jahr 2015 in Mecklenburg-Vorpommern (LT MV 2015a), im Jahr 2017 in Sachsen (LT SN 2016) und im Jahr 2018 in Bayern (LT BY 2018a). Eine explizite Regelung der Haftalternativen wurde in diesen Fällen mit Verweis auf die geltende Rechtslage abgewiesen: So haben sowohl die Ausländerbehörden vor Stellung des Haftantrages als auch die RichterIn bzw. der Richter bei der Entscheidung über den Haftantrag zu prüfen, ob die freiheitsentziehende Maßnahme verhältnismäßig ist und ob nicht andere Maßnahmen in Frage kommen. Somit bedürfe es keiner „[nähere(n)] Ausführungsbestimmungen“ zu den möglichen milderen Maßnahmen, da „diese [...] längst geübte und gelebte Praxis“ seien (LT MV 2015b: 32).

Bundesebene

Neben den Diskussionen auf der Länderebene kam im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum ‚Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘²² Anfang des Jahres 2015 eine Debatte im Bundesrat und Bundestag über die explizitere Regelung von Alternativen zur Abschiebungshaft im Aufenthaltsgesetz auf. In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass „[d]er bisherige Regelungsansatz im Aufenthaltsgesetz [...] um Instrumente der Haftvermeidung ergänzt und mildere Mittel [...] geprüft und gesetzlich vorgesehen werden [sollten]“ und bat um Berücksichtigung der Änderungswünsche im weiteren Gesetzgebungsverfahren (Bundesrat 2015: 19f.). Die Bundesregierung sah laut der Gegenäußerung keinen Anlass, die bereits im Aufenthaltsgesetz sowie der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz bestehenden Regelungen zur Prüfung milderer Mittel zusätzlich zu regeln (Deutscher Bundestag 2015c: 4f.).

Als im Zusammenhang mit der erhöhten Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 die Anzahl ausreisepflichtiger Personen anstieg und in der Migrationsdebatte sicherheitspolitische Aspekte an Relevanz gewannen, erfolgten in den Jahren 2017 mit dem

17 Erlass - e13-05-01 - des Senators für Inneres und Sport Freie Hansestadt Bremen vom 15. Mai 2013 zu § 62 AufenthG - Sicherungshaft - Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

18 Richtlinien für die Abschiebungshaft im Land Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftrichtlinien - AHaftRL) Rund-erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales - 121-39.21.01.-2-AHaftRL - vom 8. Juni 2016.

19 Rechtliche Hinweise und verfahrensmäßige Vorgaben zur Organisation und Durchführung des Rückführungs- und Rücküberstellungsvollzugs (Abschiebung) und zur Beantragung von Abschiebungshaft (Rückführungserlass). Runderlass des Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport vom 24. August 2016 - AZ. 15 - 12231.3.

20 Ausführungsbestimmungen zu § 3 Nr. 6 und § 4 der Verordnung über die Zuständigkeiten im Ausländerrecht (Allgemeine Weisung im Ausländerrecht Nr. 09/2020 - AW-AuslR Nr. 2020.09).

21 Erlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein zum Aufenthaltsrecht; hier: Durchführung von Abschiebungshaft, Überstellungshaft und Ausreisegewahrsam vom 1.9.2017.

22 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I Nr. 32 S. 1386).

‚Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ und 2019 mit dem ‚Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ verschiedene Gesetzesänderungen in Bezug auf die Abschiebungshaft (s. o.). Der Aspekt Alternativen zur Abschiebungshaft wurde in diesem Zusammenhang nicht thematisiert. Im sicherheitspolitischen Bereich wurde im Jahr 2017 im Zusammenhang mit dem Fall ‚Amri‘ die Möglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (auch elektronische Fußfessel genannt) von Personen mit Ausreisepflicht bei erheblicher Gefahr für die innere Sicherheit geschaffen (§ 56a AufenthG). Während die Gesetzesbegründung die elektronische Fußfessel als Haftalternative benennt, komme sie nach Auffassung von Sachverständigen aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung nicht als milderes Mittel zur Abschiebungshaft in Frage, da Ziel dieser Maßnahme

die Überwachung sicherheitsgefährdender ausländischer Personen und nicht die Vorbereitung bzw. Sicherung der Abschiebung sei (Deutscher Bundestag 2017: 132f.).

Insgesamt ist festzuhalten, dass den Behörden in Deutschland verschiedene Maßnahmen zur Verfügung stehen, die als Alternativen zur Abschiebungshaft in Frage kommen. Dabei wurde in den vergangenen Jahren sowohl auf Landes- als auch Bundesebene immer wieder debattiert, ob die vorhandenen Maßnahmen auf systematischere Art und Weise in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen werden sollten, ohne dass es zu entsprechenden Regelungen gekommen wäre, da die geltenden Regelungen als ausreichend bewertet wurden.

3 Organisation und Verfahrensstruktur der Alternativen zur Abschiebungshaft

3.1 Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland

Den Ausländerbehörden stehen in der Praxis verschiedene Maßnahmen zur Verfügung, die im Einzelfall bei einem Vorliegen von Haftgründen (auch) als Alternativen zur Abschiebungshaft angewendet werden können.

Ziel dieser Maßnahmen ist es, den Zugriff der Ausländerbehörden auf die betreffenden Personen zu sichern und damit die Rückkehr durchzusetzen. Gleichwohl ist nach Angaben der an der Studie beteiligten Länder zu beachten, dass diese Maßnahmen auch dann standardmäßig eingesetzt werden, wenn eine Inhaftnahme noch nicht in Erwägung gezogen wird. Tabelle 3 gibt einen Überblick über mögliche Alternativen zur Abschiebungshaft.

Tabelle 3: Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland

Maßnahme	Rechtliche Grundlage
Verpflichtung, sich zur Aufenthaltsüberwachung regelmäßig bei der Ausländerbehörde oder der Polizei zu melden (Meldeauflage)	Meldeauflage „zur Förderung der Ausreise“ gegenüber einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person (§ 46 Abs. 1 AufenthG; Nr. 46.1.4.1 AufenthGAVwV)
	Meldeauflage einmal wöchentlich oder in längeren Abständen „zur Sicherung und Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht [...] wenn konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorstehen“ (§ 61 Abs. 1e AufenthG)
Räumliche Beschränkung des Aufenthalts	Verpflichtung, einen bestimmten räumlichen Bereich nicht zu verlassen (§ 46 Abs. 1 AufenthG; Nr. 46.1.4.5 AufenthGAVwV)
	Der Aufenthalt von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen kann unter anderem beschränkt werden, wenn konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen. Der Aufenthalt soll beschränkt werden, wenn die Person das Abschiebungshindernis, z. B. durch Identitätsäuschung, selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung zur Beseitigung des Ausreisehindernisses nicht erfüllt (§ 61 Abs. 1c Satz 1 Nr. 3 AufenthG)
Verpflichtende Wohnsitznahme an einem von der Ausländerbehörde bestimmten Ort oder Unterkunft	Verpflichtung zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort oder in einer bestimmten Unterkunft (§ 46 Abs. 1 AufenthG; Nr. 46.1.4.4 AufenthGAVwV)
	Auflage zur Wohnsitznahme in einer Ausreiseeinrichtung zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht, wenn konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorstehen (§ 61 Abs. 1e, 2 AufenthG)
Nachtzeitbeschränkung/ Hausarrest bei Nacht/ Bereithaltungsverfügung	Anordnung sich zwischen 22:00 und 6:00 Uhr in der zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten (§ 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1e AufenthG) Anordnung sich für die Dauer von ca. 14 Tagen tagsüber für eine bestimmte Zeit (z. B. 7:30 bis 9:00 Uhr) in ihrem Zimmer in der Unterkunft bereitzuhalten, kurzfristige Abwesenheiten von weniger als zehn Minuten sind davon ausgenommen.
Kaution	Verpflichtung, finanzielle Mittel für die Finanzierung der Rückkehr anzusparen und hierzu auf ein von der Ausländerbehörde eingerichtetes Sperrkonto einzuzahlen (§ 46 Abs. 1 AufenthG; Nr. 46.1.4.3 AufenthGAVwV) Zwar ist diese Maßnahme in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vorgesehen, jedoch wird sie in den Ländern bisher nicht angewendet.

Bürgschaften	Garantien durch Vertrauenspersonen (Nr. 2 AHaftRL NRW ²³). Es gibt bisher keine bundesweiten Regelungen für diese Maßnahme, auch wird sie in den Ländern bisher nicht angewendet.
Elektronische Aufenthaltsüberwachung	Der Aufenthalt von ausreisepflichtigen sicherheitsgefährdenden Personen kann zur Gefahrenabwehr auf richterliche Anordnung elektronisch für längstens drei Monate überwacht werden. Die Überwachung kann um jeweils höchstens drei Monate verlängert werden (§ 56a AufenthG). Wird in den Ländern bisher nicht angewendet.

23 Richtlinien für die Abschiebungshaft im Land Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshafrichtlinien - AHaftRL), Rundtlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales - 121-39.21.01-2-AHaftRL - vom 8. Juni 2016.

Meldeauflagen

Wird bei einer Person eine Meldeauflage nach § 46 Abs. 1 oder § 61 Abs. 1e AufenthG angeordnet, muss sie sich regelmäßig (einmal pro Woche oder auch in größeren Zeitabständen) bei der Ausländerbehörde melden. Voraussetzung für die Anordnung einer Meldeauflage ist, dass sie der Ausreise dient (Nr. 46.1.3 AufenthGAVwV). Es gibt keine Vorgaben, wie lange eine Person längstens einer Meldeauflage unterliegen darf, gleichzeitig muss die Ordnungsverfügung verhältnismäßig sein (Nr. 46.1.3 AufenthGAVwV). Der betreffenden Person stehen Rechtsmittel zur Verfügung: Widerspruch und Klage gegen eine Meldeauflage nach § 46 Abs. 1 AufenthG haben aufschiebende Wirkung (Nr. 46.0.2 AufenthGAVwV).

In der Regel sind die Ausländerbehörden für die Anordnung von Meldeauflagen für ausländische Staatsangehörige zuständig. Verstößt die betreffende Person gegen die Meldeauflage, wird dies als Ordnungswidrigkeit sanktioniert und kann mit einer Geldbuße bis zu 1.000 Euro geahndet werden (§ 98 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 5 AufenthG). Zudem kann der wiederholte Verstoß gegen eine nach § 61 Abs. 1e AufenthG verhängte Meldeauflage zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht als konkreter Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Fluchtgefahr bei der Entscheidung über die Anordnung von Abschiebungshaft gewertet werden (§ 62 Abs. 3b Nr. 6 AufenthG). Es liegen keine statistischen Daten zur Anordnung von Meldeauflagen als Alternativen zur Abschiebungshaft vor.

Nachtzeitbeschränkung/Hausarrest bei Nacht/Bereithaltungsverfügung

Personen können zum Aufenthalt in der zugewiesenen Wohnung während einzelner Stunden der Tages- oder Nachtzeit verpflichtet werden. Für diese Alternative gibt es verschiedene Bezeichnungen: Die sogenannte Nachtzeitbeschränkung in Sachsen-Anhalt, der ‚Hausarrest bei Nacht‘ in Thüringen sowie

tagsüber die Bereithaltungsverfügung in Bayern (STMI BY, IM ST, MMJV TH). In Thüringen wird teilweise parallel zu einer Meldeauflage angeordnet, dass die betreffende Person sich zwischen 22:00 und 6:00 Uhr in ihrer zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten hat. In Bayern werden Personen, die regelmäßig von der zugewiesenen Unterkunft abwesend sind, aber nicht genügend Nachweise für eine bestehende Fluchtgefahr vorliegen, dazu verpflichtet, sich zur Sicherung der Abschiebung tagsüber für einen bestimmten Zeitraum in ihrem Zimmer aufzuhalten (z. B. von 7:30 bis 9:00 Uhr). Dies geschieht in der Regel für den Zeitraum von 14 Tagen. Diese Auflagen können als eine Art zeitlicher begrenzter Hausarrest gesehen werden und können im Rahmen des § 46 Abs. 1 oder § 61 Abs. 1e AufenthG angeordnet werden. Es gibt keine Vorgaben zur maximalen Dauer einer solchen Anordnung, doch auch hier gelten das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der betreffenden Person stehen, wie oben beschrieben, Rechtsmittel zur Verfügung. Zudem wird auch bei dieser Maßnahme der Verstoß als Ordnungswidrigkeit geahndet und kann im Falle der Wiederholung als konkreter Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Fluchtgefahr bei der Entscheidung über die Anordnung von Abschiebungshaft gewertet werden (§ 62 Abs. 3b Nr. 6 AufenthG). Es liegen keine statistischen Daten zur Anordnung solcher Maßnahmen als Alternativen zur Abschiebungshaft vor.

Räumliche Aufenthaltsbeschränkung

Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung besteht darin, dass der Aufenthalt von Personen entweder auf das Bundesland, oder aber auch auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden kann (§ 61 AufenthG). Es gibt keine Vorgaben zur maximalen Dauer einer solchen Anordnung, doch auch hier gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der betreffenden Person stehen, wie oben beschrieben, Rechtsmittel zur Verfügung. Es stehen keine Statistiken über die Nutzung der räumlichen Beschränkung als Alternative zur Abschiebungshaft vor.

Wohnsitzauflage und Ausreiseeinrichtungen

Eine weitere Maßnahme stellt die Verpflichtung dar, an einem bestimmten Ort, z. B. in einer Ausreiseeinrichtung, zu wohnen (§ 61 Abs. 1d, 1e, Abs. 2 AufenthG). Die Länder haben die Möglichkeit sogenannte Ausreiseeinrichtungen zu schaffen (§ 61 Abs. 2 AufenthG). Der Aufenthalt in den Ausreiseeinrichtungen hat laut Gesetz zum Ziel, die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise durch Betreuung und Beratung zu fördern und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie den Vollzug der Ausreise zu sichern (§ 61 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Bisher haben vier Länder – Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – von der Möglichkeit, Ausreiseeinrichtungen zu schaffen, Gebrauch gemacht. Die maximale Dauer einer solchen Anordnung ist nicht festgelegt, aber auch hier gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip und es stehen Rechtsmittel zur Verfügung. Die Entscheidung steht im Ermessen der Behörde und muss im Einzelfall begründet werden (Dollinger 2020: § 61 AufenthG Rn. 31). In Bayern werden insbesondere vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die über ihre Identität täuschen oder ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten nicht erfüllen, dazu verpflichtet, in Ausreiseeinrichtungen zu wohnen. Darüber hinaus sollen in Bayern auch Personen in solchen Unterkünften untergebracht werden, „bei denen die Zentrale Ausländerbehörde zu der Einschätzung gelangt, dass deren zentrale Unterbringung und die damit verbundene engere ausländerbehördliche Betreuung für die Durchsetzung der Ausreisepflicht erforderlich ist“ (LT BY 2018b: 3). Es liegen keine Statistiken zur Nutzung von Ausreiseeinrichtungen als Alternative zur Abschiebungshaft vor. Lediglich einzelne Zahlen aus Bayern zur Nutzung von Ausreiseeinrichtungen geben Anhaltspunkte zur Häufigkeit der Nutzung: Laut dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration waren zum 30. Juni 2021 26 Personen in bayerischen Ausreiseeinrichtungen untergebracht und 53 Personen in bayerischen Abschiebungshafteinrichtungen inhaftiert.

3.2 Herausforderungen und Vorteile von Alternativen zur Abschiebungshaft aus Sicht der Länder

Die größte Herausforderung in Bezug auf die Anwendung von Alternativen zur Abschiebungshaft ist, dass die in Deutschland möglichen milderen Mittel aus

Sicht der Länder bei Vorliegen von Fluchtgefahr keine wirksame Alternative zur Abschiebungshaft bieten. Im Rahmen der Länderumfrage für diese Studie geben die jeweils zuständigen Innen- bzw. Integrationsministerien größtenteils an, dass weder Meldeauflagen, räumliche Beschränkungen des Aufenthalts, die verpflichtende Wohnsitznahme in einer von der Ausländerbehörde bestimmten Unterkunft noch der ‚Hausarrest bei Nacht‘ effektive Alternativen darstellen, da sie das Untertauchen der betreffenden Person nicht ausschließen können.

Bei einzelnen Maßnahmen, wie der Anordnung von Meldeauflagen und Bereithaltungsverfügungen berichten einzelne Länder, dass diese von den betroffenen Personen als Vorwarnung gesehen werden und somit ein Untertauchen befördern könnten. Auch bestehe eine weitere Herausforderung bei Meldeauflagen dahingehend, dass Rückführungsmaßnahmen, insbesondere in Bezug auf Chartermaßnahmen, nicht so terminiert werden können, dass eine Festnahme im Rahmen der Erfüllung der Meldeauflage in der Behörde möglich sei. Die verpflichtende Wohnsitznahme scheitere als Alternative daran, dass sich „ein Teil der ausreisepflichtigen Personen mit Wohnsitzverpflichtung regelmäßig nicht in der Unterkunft, sondern bei Verwandten oder Bekannten aufhalt[e]“, wie Erfahrungen aus dem Land Thüringen zeigen (MMJV TH). Zusätzliche Herausforderungen zeigen sich bei weiteren Alternativen. So sei beispielsweise durch die Belegungsvorgaben keine Unterbringung von Familien mit minderjährigen Kindern möglich. Ferner bestehe beim sogenannten Hausarrest bei Nacht eine Herausforderung darin, dass die Kontrolle über das Einhalten der Auflage sich aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen problematisch erweise.

Darüber hinaus sehen die Länder auch Herausforderungen bei Alternativen, die in Deutschland bisher noch nicht genutzt werden. Während in anderen EU-Mitgliedstaaten Personen mit Ausreisepflicht teilweise zur individuellen Fallbetreuung in den Verantwortungsbereich von Sozialarbeiterinnen und -arbeitern (z. B. Sozialamt, Jugendamt, freie Wohlfahrtspflege, Migrantenorganisationen oder andere Nichtregierungsorganisationen) übergeben werden, wird dies in Deutschland bisher nur bei der Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen praktiziert, die grundsätzlich durch Jugendämter in Obhut genommen werden. Eine Herausforderung bestünde hier darin, dass die genannten Institutionen ihre Aufgabe in der Interessenvertretung der betreffenden Personen sehen, wozu die Rückführung nicht gehöre. Ähnlich würde es sich mit Bürgschaften als Alternative zur Abschiebungshaft

verhalten, da es auch hier aufgrund der unterschiedlich gelagerten Interessen schwierig sein dürfte, eine Bürgin bzw. einen Bürgen zu finden.

Neben diesen Herausforderungen gibt es aus Sicht der Bundesländer auch einige wenige Vorteile in Bezug auf Alternativen zur Abschiebungshaft. Einzelne Bundesländer sehen zum einen Vorteile für die betroffenen Personen, da Alternativen im Vergleich zur Abschiebungshaft eine mildere Maßnahme darstellen. Zum anderen sehen die Länder verschiedene Vorteile auf Seiten der Behörden. Laut einigen Ländern seien Meldeauflagen aus administrativer Sicht dahingehend vorteilhaft, dass sie im Gegensatz zum Haftantragsverfahren weniger aufwendig und insgesamt nur

mit geringen Kosten und Personalaufwand verbunden seien. Darüber hinaus besteht aus Sicht der Länder bei Maßnahmen, die nach § 61 Abs. 1e AufenthG angeordnet werden können (bspw. Meldeauflagen), ein indirekter Vorteil auch in Bezug auf die Durchsetzung der Ausreisepflicht: Der wiederholte Verstoß gegen eine solche Maßnahme gibt (weitere) Anhaltspunkte für das Vorliegen des Haftgrunds Fluchtgefahr und erleichtert damit die Verhängung von Abschiebungshaft.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass aus der Sicht der Länder Alternativen zur Abschiebungshaft überwiegend mit Herausforderungen verbunden sind. Insbesondere könnten die vorhandenen Alternativen zur Abschiebungshaft nicht das Untertauchen verhindern.

4 Entscheidungspraxis über Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft

In Deutschland wird grundsätzlich in einem Zwei-Schritt-Verfahren entschieden, ob eine Person in Abschiebungshaft genommen oder eine Alternative angeordnet wird. Dieses unterliegt dem Grundsatz, dass eine Person nicht ohne vorherige richterliche Anordnung in Abschiebungshaft genommen werden darf (Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG). Weiterhin darf das Gericht nur auf Antrag der zuständigen Verwaltungsbehörde die Haft anordnen (§ 417 FamFG). Entsprechend findet im ersten Schritt des Verfahrens eine Einzelfallprüfung durch die zuständige Verwaltungsbehörde statt, wodurch eine Vorentscheidung getroffen wird. Sofern die Voraussetzungen für eine Inhaftnahme vorliegen (u. a. Haftgrund) und der Zweck der Haft nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann, wird in der Regel ein Haftantrag beim zuständigen Amtsgericht gestellt. Im zweiten Schritt des Verfahrens wird der Fall dort umfassend geprüft. Wie bereits in Kapitel 3.1 angemerkt, werden die in Deutschland zur Verfügung stehenden Maßnahmen standardmäßig bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht eingesetzt, „noch lange, bevor man sich im Einzelfall mit der Frage auseinandersetzt, ob Abschiebungshaft beantragt wird oder nicht“ (IM BW). Abschiebungshaft wird erst dann beantragt, wenn mildere Maßnahmen sich als nicht praktikabel erwiesen haben und die Inhaftnahme als die einzig vollziehbare Lösung erscheint.

Im Folgenden wird näher beschrieben, welche Faktoren im Einzelfall für und gegen die Anwendung von Alternativen sprechen. Dabei wird zunächst auf die Praxis der Verwaltungsbehörden eingegangen und dann die Verhältnismäßigkeitsprüfung im gerichtlichen Verfahren näher beleuchtet. Der Schwerpunkt wird dabei immer auf die Frage Abschiebungshaft oder Alternativen gesetzt.

4.1 Haftantragstellung durch die Verwaltungsbehörde

Zuständig für die Festnahme und Beantragung der Inhaftnahme sind die Ausländerbehörden²⁴ (§ 71 Abs. 1 AufenthG), die Polizeien der Länder (§ 71 Abs. 5 AufenthG) sowie die Bundespolizei (§ 71 Abs. 3 Nr. 1e AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (BPolG)²⁵). Bevor ein Haftantrag gestellt wird, prüft die Verwaltungsbehörde im Rahmen einer Einzelfallprüfung, ob die Voraussetzungen für eine Inhaftnahme vorliegen. Dabei wird auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet (Nr. 62.0.3.2 AufenthGAVwV). Ein Haftantrag muss folgende Informationen beinhalten:

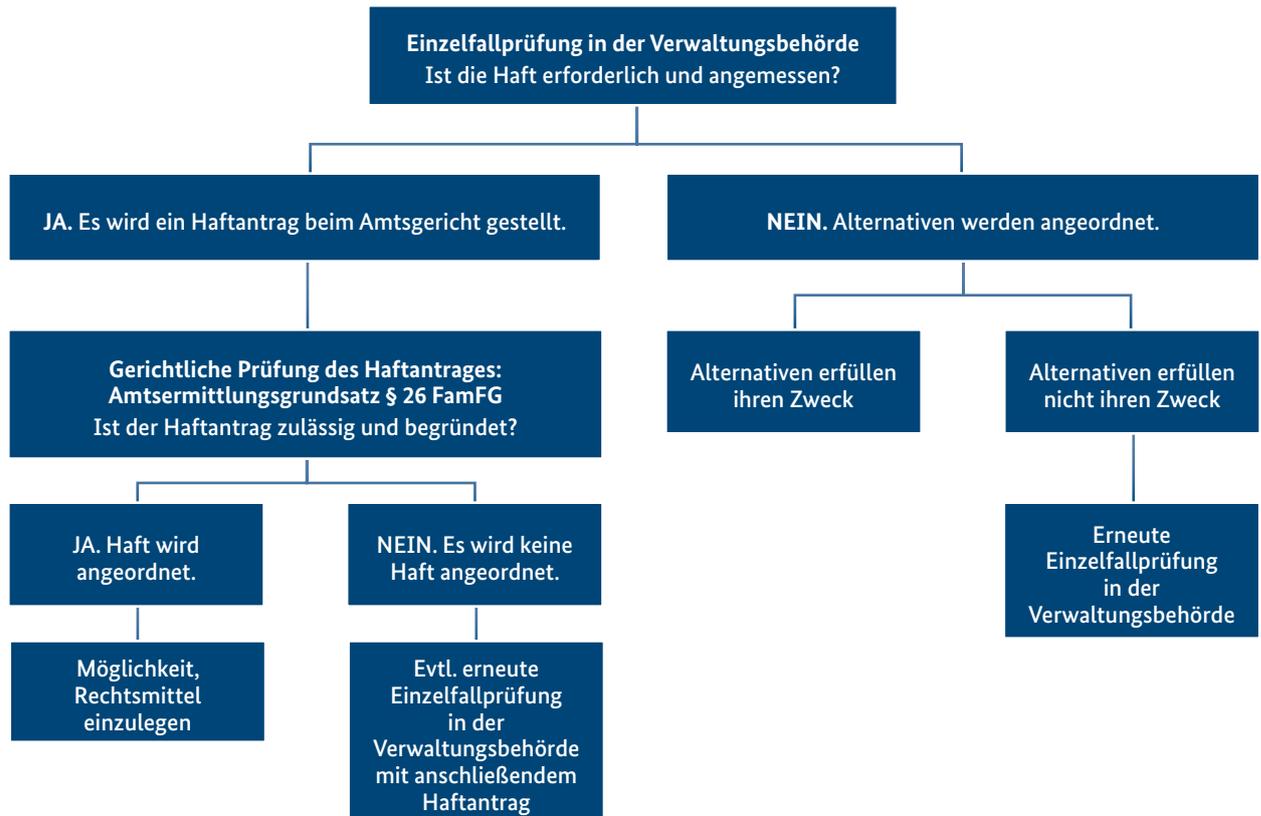
- die Identität der betreffenden Person,
- ihr gewöhnlicher Aufenthalt,
- die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung,
- die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung sowie
- in Verfahren der Abschiebungs-, Zurückschiebungs- und Zurückweisungshaft die Ausreisepflicht der betreffenden Person sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Rückführung,
- die Akte der betreffenden Person (auch ‚Ausländerakte‘ genannt) (§ 417 Abs. 2 FamFG).

Dabei kann die Behörde seit einer verfahrensrechtlichen Änderung durch das ‚Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht‘ im Jahr 2019 die Begründung bis zum Ende der letzten Tatsacheninstanz ergänzen (§ 417 Abs. 3 FamFG). Im Folgenden wird näher beschrieben, welche Aspekte die Verwaltungsbehörde in diesem Zusammenhang in der Regel prüft. Die Verfahrensabläufe sind in Abbildung 2 abgebildet.

²⁴ Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle kann bestimmen, dass für einzelne Aufgaben nur eine oder mehrere Ausländerbehörden zuständig sind. Für die Vollziehung von Abschiebungen ist in den Ländern jeweils eine zentral zuständige Stelle zu bestimmen (§ 71 Abs. 1 Satz 2 und 4 AufenthG).

²⁵ Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979).

Abbildung 2: Verfahren über die Haftantragstellung und -anordnung



Quelle: Eigene Darstellung.

Nur in bestimmten, gesetzlich geregelten Ausnahmefällen kann die Verwaltungsbehörde eine betreffende Person auch ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen. Dies ist der Fall, wenn der dringende Verdacht besteht, dass die Voraussetzungen für Fluchtgefahr vorliegen, die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft nicht vorher eingeholt werden kann und der begründete Verdacht vorliegt, dass die betreffende Person sich der Anordnung der Sicherungshaft entziehen will. Die Person ist jedoch unverzüglich dem Gericht zur Entscheidung vorzuführen (§ 62 Abs. 5 AufenthG). Dies gilt auch für den Ausreisegewahrsam (§ 62b Abs. 4 AufenthG). Ist die Freiheitsentziehung nicht bis zum Ablauf des nächsten Tages durch richterliche Entscheidung angeordnet, ist die betreffende Person freizulassen (§ 428 Abs. 1 Satz 2 FamFG).

Haftgrund: Fluchtgefahr oder Vereitelung bzw. Erschwerung der Rückführung

Liegen die Voraussetzungen für eine Inhaftnahme vor, wird von der Verwaltungsbehörde im Rahmen der Einzelfallprüfung in der Regel auch der Grad der Fluchtgefahr beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit, dass

die Person die Rückführung vereiteln oder erschweren wird, betrachtet. Dass Alternativen zur Abschiebungshaft die Durchsetzung der Abschiebung sichern werden können, gilt hierbei als desto unwahrscheinlicher, je höher die Fluchtgefahr ist. So steht laut der befragten Länder eine hohe Fluchtgefahr der Anwendung milderer Mittel in der Regel entgegen. Jeder Einzelfall wird jedoch gesondert geprüft, indem jeweils gegeneinander abgewogen wird, welche Umstände für und welche gegen eine Inhaftnahme sprechen. Welche Kriterien über den Haftgrund hinaus bei der Abwägung eine Rolle spielen, wird in den folgenden Abschnitten thematisiert.

Erwägung milderer Mittel

Grundsätzlich erforderlich für eine Freiheitsentziehung sind Ausführungen zum konkreten gesetzlichen Haftgrund sowie zu dessen Voraussetzungen und Erläuterungen darüber, inwiefern diese im betreffenden Fall gegeben sind (Wendtland 2019: § 417 FamFG Rn. 11). Wie der Bundesgerichtshof (BGH) im Jahr 2017 klargestellt hat, genügt die Behörde diesen Anforderungen, wenn sie im Antrag erläutert, warum sie die beantragte Haft für erforderlich hält. „Sie muss nicht zusätzlich

erläutern, dass und aus welchen Gründen ein milderes Mittel, mit dem der Zweck der beantragten Haft in ebenso ausreichender Weise erreicht werden kann, nicht zur Verfügung steht“ (BGH, Beschluss vom 30. März 2017, Rn. 11²⁶). Die im Haftantrag dargelegten Informationen sollen eine angemessene Grundlage für die Prüfung durch das Gericht bieten. Dies wird bereits erreicht, indem die Behörde ausführt, aus welchen Gründen die Haft angeordnet werden soll und auf welchen Tatsachen diese Gründe jeweils beruhen, ohne dass zusätzlich hervorgehoben wird, dass mildere Mittel keine Alternative darstellen. Vielmehr ist es die Aufgabe der Richterin bzw. des Richters dies im Rahmen der Anhörung kritisch zu prüfen (BGH, Beschluss vom 30. März 2017, Rn. 12).

In manchen Ländern sind die Behörden jedoch per Erlass dazu verpflichtet, derartige Ausführungen zur möglichen Anwendung milderer Mittel im Haftantrag zu thematisieren. In Brandenburg ist dies beispielsweise folgendermaßen bestimmt: Im Haftantrag „sind zu allen Tatsachen des § 417 Abs. 2 Nr. 1-5 FamFG Angaben zu machen. Insbesondere ist die Erforderlichkeit der Abschiebungshaft bzw. des Ausreisegewahrsams darzulegen. Hierzu gehört auch, dass kein milderes und gleichgeeignetes Mittel zur Verfügung steht, um die Abschiebung zu sichern“ (Nr. 5.2 AW-AuslR²⁷). Auch in Nordrhein-Westfalen ist per Erlass geregelt, dass „im Haftantrag [...] darzulegen [ist], dass Haftalternativen geprüft worden sind“ (Nr. 2 AHaftRL²⁸).

Ob eine Alternative gegenüber der Abschiebungshaft ein milderes Mittel darstellt, ist jeweils eine Frage des konkreten Einzelfalls. „Die Alternative muss zur Person und deren Verhalten in der Vergangenheit passen“ (MMJV TH). Hier können insbesondere auch die persönliche Situation und die Lebensumstände (Familie oder Einzelperson) der Person bei der Auswahl geeigneter Alternativen eine Rolle spielen. In Bezug auf das bisherige Verhalten der Person können laut der befragten Länder beispielsweise folgende Aspekte einzelfallbezogen eine Rolle spielen: häufiger Verstoß gegen behördliche Auflagen, bisherige Anwesenheitszeiten, unbekannter Aufenthalt, Erreichbarkeit für die Verwaltungsbehörde, finanzielle Leistungsfähigkeit der

Person sowie die Bereitschaft der Person zu einer freiwilligen Ausreise. Die (fehlende) Mitwirkungsbereitschaft wird im Rahmen von persönlichen Gesprächen, die oftmals bereits bei der Identitätsklärung, Passbeschaffung oder auch Rückkehrberatung erfolgten, festgestellt. Dabei sind die Verwaltungsbehörden der Länder – wie in Kapitel 3.2 bereits dargestellt – oftmals mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass keine der vorhandenen Maßnahmen das Untertauchen verhindern kann.

Schutzbedürftigkeit und Haftfähigkeit

Bei schutzbedürftigen Personen gelten höhere Ansprüche für die Verhältnismäßigkeitsprüfung. Dies ist zum einen aus dem Aufenthaltsgesetz ableitbar, wonach Minderjährige und Familien mit Minderjährigen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur so lange in Abschiebungshaft genommen werden dürfen, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist (§ 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Darüber hinaus gibt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AufenthGAVwV)²⁹ vor, dass Minderjährige unter 16 Jahren und Personen über 65 Jahren sowie Schwangere bzw. Mütter innerhalb der Mutterschutzvorschriften³⁰ grundsätzlich nicht in Haft genommen werden sollen. Bei unbegleiteten Minderjährigen hat die Ausländerbehörde Kontakt mit dem Jugendamt aufzunehmen. Die unbegleiteten Minderjährigen sollen in der Regel in der bisherigen Unterkunft untergebracht werden. Bei Familien mit minderjährigen Kindern soll im Regelfall nur für ein Elternteil Haft beantragt werden (Nr. 62.0.5 AufenthGAVwV). Laut der Rechtsprechung ist im Falle Minderjähriger die Verwaltungsbehörde dazu verpflichtet, „alle Möglichkeiten zu prüfen, die auf mildere und weniger einschneidende Weise die beabsichtigte Abschiebung sichern können. [...] Dass derartige mildere Mittel von der Verwaltung geprüft wurden und warum sie im Einzelfall nicht in Betracht kommen, ist von der Verwaltung bereits in ihrem Haftantrag ausführlich darzustellen“ (Oberlandesgericht (OLG) Köln, Beschluss vom 11. September 2002³¹). Zudem haben einzelne Länder per Erlass geregelt, in welchem Umfang die Verwaltungsbehörden im Fall von schutzbedürftigen Personen in

26 BGH, Beschluss vom 30. März 2017 - V ZB 128/16 [ECLI:DE:BGH:2017:300317BVZB128.16.0].

27 Ausführungsbestimmungen zu § 3 Nr. 6 und § 4 der Verordnung über die Zuständigkeiten im Ausländerrecht (Allgemeine Weisung im Ausländerrecht Nr. 09/2020 - AW-AuslR Nr. 2020.09) vom 10. Dezember 2020.

28 Richtlinien für die Abschiebungshaft im Land Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftrichtlinien - AHaftRL). Rund-erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales - 121-39.21.01-2-AHftRL - vom 8. Juni 2016.

29 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, GMBI S. 877.

30 Die letzten sechs Wochen vor der Entbindung und acht bzw. in besonderen Fällen 12 Wochen nach der Entbindung (§ 3 Abs. 1 und 2 Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz - MuSchG) vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228)).

31 OLG Köln, Beschluss vom 11. September 2002 - 16 Wx 164/2002 [ECLI:DE:OLGK:2002:0911.16WX164.2002.00].

Infokasten 3: Schutzbedürftige Personen nach Art. 3 Nr. 9 Rückführungsrichtlinie

Schutzbedürftige Personen sind:

- Minderjährige,
- unbegleitete Minderjährige,
- Menschen mit Behinderungen,
- ältere Menschen,
- Schwangere,
- Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und
- Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.

ihren Haftanträgen darzulegen haben, ob Haftalternativen geprüft worden sind. So sind in Nordrhein-Westfalen bei „schutzbedürftigen Personen“ im Sinne von Art. 3 Nr. 9 der Rückführungsrichtlinie (siehe Infokasten 3) vor der Antragstellung alle in Betracht kommenden Alternativen zu prüfen. Im Haftantrag ist entsprechend darzulegen und zu dokumentieren, warum die Alternativen im konkreten Fall nicht ausreichen (Nr. 2 AHaftRL³²).

Ob eine betreffende Person als schutzbedürftig anzusehen ist, entscheiden die Behörden im Zusammenhang mit der Überprüfung der Haftfähigkeit. Dies wird laut Informationen der befragten Länder in der Regel nach Aktenlage, zum Beispiel, wenn bereits Informationen zu einer bestehenden Schutzbedürftigkeit aus dem Asylverfahren oder einem anderen früheren Verfahren vorliegen, und/oder durch ein Gespräch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Hinblick auf die aktuelle Situation geprüft. Es wird vorrangig beachtet, ob aufgrund der Schutzbedürftigkeit mögliche Abschiebungshindernisse³³ vorliegen. Auch wird untersucht, ob die Abschiebungshafteinrichtung, zum Beispiel in ihrer Ausstattung, für die Unterbringung der schutzbedürftigen Person im Einzelfall geeignet ist. Zudem muss vor der Aufnahme einer Person in Abschiebungshaft die Haftfähigkeitsbescheinigung einer Ärztin bzw. eines Arztes vorliegen.

Organisatorische Voraussetzungen

Die Verwaltungsbehörde prüft vor der Beantragung der Haft, ob ein Haftplatz zur Verfügung steht. Darüber hinaus prüfen die Behörden die organisatorischen Voraussetzungen der Abschiebung (z. B. Dokumente, Flüge). In diesem Zusammenhang können auch die Staatsangehörigkeit bzw. das Herkunftsland der betreffenden Person eine Rolle spielen. Ist aufgrund des Herkunftslandes nicht sicher, ob die Beschaffung von Passersatzpapieren oder die Rückführung in angemessener Zeit möglich sein wird, wird in der Regel kein Haftantrag gestellt, weil damit die Voraussetzungen für eine Haftanordnung nicht vorliegen. Bei Ausweisungen und Abschiebungen von Personen, gegen die öffentliche Klage erhoben wurde oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, muss zudem das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft eingeholt werden, sofern nicht nur ein geringes Strafverfolgungsinteresse besteht (§ 72 Abs. 4 Satz 1 und 3 AufenthG). Laut aktueller Rechtsprechung des BGH, muss das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft nicht mehr bereits bei Haftantragstellung vorliegen. Die Behörde muss lediglich darlegen, dass diese bis zum vorgesehenen Abschiebungstermin vorliegen oder bis dahin entbehrlich geworden sein werde (BGH, Beschluss vom 12. Februar 2020, Ls.³⁴). Wirtschaftliche Aspekte hingegen spielen in der Regel keine Rolle: Die Wirtschaftlichkeit darf verfassungsrechtlich gesehen nicht ausschlaggebend für die Entscheidung sein. In Einzelfällen werden jedoch Aufwand und personelle Kapazitäten in der Verwaltungsbehörde berücksichtigt.

32 Richtlinien für die Abschiebungshaft im Land Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftrichtlinien - AHaftRL). Rund-erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales - 121-39.21.01-2-AHaftRL - vom 8. Juni 2016.

33 Wenn es um die Frage geht, ob etwaige zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5, 7 AufenthG in dem Staat vorliegen, in den die betreffende Person abgeschoben werden soll, sind die Verwaltungsbehörden dazu verpflichtet, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einzubeziehen (§ 72 Abs. 2 AufenthG).

34 BGH, Beschluss vom 12. Februar 2020 - XIII ZB 15/19 [ECLI:DE:BGH:2020:120220BXIII ZB15.19.0].

4.2 Richterliche Prüfung und Anordnung der Haft

Nachdem der Haftantrag von der Verwaltungsbehörde beim Amtsgericht gestellt wurde, wird der Haftantrag von der HaftrichterIn bzw. dem Haftrichter geprüft. Das Gericht hat hierbei von Amts wegen die zur Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen erforderlichen Ermittlungen durchzuführen (§ 26 FamFG, sogenannte Amtsermittlung). Hierzu ist grundsätzlich auch die betreffende Person anzuhören.³⁵ Das Gericht muss prüfen, ob die Haftanordnung angemessen ist. Das heißt, es muss geprüft werden, „ob die Wirkungen der Abschiebungshaft in einem angemessenen Verhältnis zu der beabsichtigten Abschiebung stehen. Immer dann, wenn der Eingriff in die Rechte der betreffenden Drittstaatsangehörigen nicht mehr im Verhältnis zum staatlichen Interesse an der Sicherung der Aufenthaltsbeendigung steht, darf Abschiebungshaft nicht angeordnet werden“ (Hörich 2015: 169). Im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung hat das Gericht verschiedene Aspekte zu prüfen, die im Aufenthaltsrecht geregelt und in der Rechtsprechung des BGH konkretisiert sind (Grotkopp 2020: 41ff.). Dies sind

- das Nichtvorhandensein eines milderen Mittels (§ 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG),
- die Beschränkung der Haft auf die kürzest mögliche Dauer (§ 62 Abs. 1 Satz 2 AufenthG),
- die Berücksichtigung sozialer Härtefälle bei Minderjährigen und Familien sowie Bestehen einer Bestandsgemeinschaft (§ 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG; BGH, Beschluss vom 6. Dezember 2010, Ls.³⁶),
- das Vorliegen gesundheitlicher Hinderungsgründe (Haftfähigkeit und Reisefähigkeit³⁷; BGH, Beschluss vom 1. Juni 2017, Rn. 8³⁸),
- die Unmöglichkeit der Abschiebung; beispielsweise „mangels tatsächlicher Aufnahmebereitschaft im Zielstaat“, wodurch die Abschiebung „mit Si-

- cherheit zum Scheitern verurteilt wäre“ (BGH, Beschluss vom 17. Juni 2010, Rn. 18³⁹),
- die Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft der betreffenden Person (Grotkopp 2020: 46),
- sowie die freiwillige Ausreise (§ 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG; BGH, Beschluss vom 17. Juni 2010, Rn. 26).

„Bei der gerichtlichen Prüfung des behördlichen Haftantrages besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Antragsgrundsatz, der [den Antragstellenden] weitreichende Beibringungspflichten auferlegt, und der Amtsermittlung“ (Grotkopp 2020: 115). So darf die HaftrichterIn bzw. der Haftrichter die Angaben des Haftantrages der Behörde nicht ohne weitere Prüfung übernehmen, sondern „muss [...] selbst die Tatsachen feststellen, die die Freiheitsentziehung rechtfertigen“ (BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 1990⁴⁰). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die betreffende Person Tatsachen bestreitet, die von der Behörde vorgebracht werden. Hier muss das Gericht in der Haftanordnung darlegen, warum und auf welcher Grundlage es die Entscheidung getroffen hat (BGH, Beschluss vom 11. Mai 2017, Rn. 6f.⁴¹). Was die richterliche Prüfung von möglichen Alternativen zur Abschiebungshaft betrifft, muss laut der Rechtsprechung das Gericht in der Haftanordnung nicht zusätzlich erläutern, „dass und aus welchen Gründen ein milderes Mittel, mit dem Zweck der beantragten Haft in ebenso ausreichender Weise erreicht werden kann, nicht zur Verfügung steht“ (BGH, Beschluss vom 11. Januar 2018, Rn. 24⁴²). Dies müssen die HaftrichterIn bzw. der Haftrichter nur dann tun, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Zweck der Haft auch durch ein milderes Mittel erreicht werden könnte. In diesem Zusammenhang kann das Gericht auch Alternativen anstelle der Haft anordnen, in dem es den Haftbeschluss gegen Auflagen außer Vollzug setzt (§ 424 FamFG; Grotkopp 2020: 41f.).

Auch die Schutzbedürftigkeit wird im Rahmen der Amtsermittlung erneut geprüft. Was Minderjährige betrifft, hat der BGH entschieden, dass „dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Anordnung von Sicherungshaft wegen der Schwere des Eingriffs besondere Bedeutung zu[kommt]“ (BGH, Beschluss vom

35 Von einer persönlichen Anhörung darf lediglich abgesehen werden, wenn nach ärztlichem Gutachten hiervon erhebliche Nachteile für die Gesundheit der Person zu besorgen sind, sie an einer übertragbaren Krankheit im Sinne des Infektionsschutzgesetzes leidet oder die Person offensichtlich nicht in der Lage ist, ihren Willen kundzutun (§§ 34 Abs. 2, 420 Abs. 2 FamFG).

36 BGH, Beschluss vom 6. Dezember 2012 - V ZB 218/11.

37 Die Frage nach der Reisefähigkeit hat das zuständige Verwaltungsgericht zu prüfen. In Fällen wo die Reisefähigkeit auch die Möglichkeit der Abschiebung innerhalb von drei Monaten betrifft (§ 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG), hat das Amtsgericht die Sache weiter zu prüfen (Grotkopp 2020: 46).

38 BGH, Beschluss vom 1. Juni 2017 - V ZB 163/15 [ECLI:DE:BGH:2017:010617BVZB163.15.0].

39 BGH, Beschluss vom 17. Juni 2010 - V ZB 13/10.

40 BVerfG, Beschluss vom 30. Oktober 1990 - 2 BvR 562/88, NJW 1991, 1284.

41 BGH, Beschluss vom 11. Mai 2017 - V ZB 175/16 [ECLI:DE:BGH:2017:110517BVZB175.16.0].

42 BGH, Beschluss vom 11. Januar 2018 - V ZB 28/17 [ECLI:DE:BGH:2018:110118BVZB28.17.0].

29. September 2010, Rn. 9⁴³). Weicht das Gericht von rechtlichen Vorgaben zur Inhaftnahme von besonders schutzbedürftigen Personen ab, muss dies im Beschluss begründet werden (BGH, Beschluss vom 7. März 2012, Rn. 7f.⁴⁴). Darüber hinaus wird auch die Haftfähigkeit erneut vor Gericht geprüft (Grotkopp 2020: 45). Die Reisefähigkeit, die die Rückführung beeinflussen könnte, wird hingegen durch die Verwaltungsbehörden bzw. Verwaltungsgerichte festgestellt. Nur, wenn die Reisefähigkeit die Möglichkeit der Abschiebung innerhalb von drei Monaten beeinflusst, hat die HaftrichterIn bzw. der Haftrichter selbst zu ermitteln (Grotkopp 2020: 46; zu den Zuständigkeiten zwischen Amtsgerichten und Verwaltungsgerichten siehe Infokasten 4).

Sollten bei einem Haftantrag „gravierende Ermittlungsdefizite der Behörde“ bestehen, darf das Gericht nicht versuchen, diese von sich aus zu kompensieren, sondern hat im Sinne des § 26 FamFG bei der Behörde nachzufragen und entsprechende Nachbesserungen anzuregen (Grotkopp 2020: 115). Ist nach Überzeugung der HaftrichterIn bzw. des Haftrichters die Sache ausreichend aufgeklärt, ordnet das Gericht die Haft an. Das Gericht ist dabei an den Haftantrag der Verwaltungsbehörde gebunden, und darf die beantragte Haftdauer nicht überschreiten, ist aber dazu verpflichtet, sie zu unterschreiten, wenn „nur eine geringere als die beantragte Haftdauer erforderlich erscheint“ (Schmidt-Räntsch 2014: 119).

43 BGH, Beschluss vom 29. September 2010 - V ZB 233/10.

44 BGH, Beschluss vom 7. März 2012 - V ZB 41/12.

Die Haftrichterinnen und -richter müssen dabei wie oben dargestellt eine umfassende Prüfung des Haftantrags vornehmen. In der Fachdiskussion wird vor diesem Hintergrund debattiert, wie umfassend speziell die Prüfung der Alternativen für Abschiebungshaft bei Gerichten ausfallen soll. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass den für die Haftanordnung zuständigen Amtsgerichten im Gegensatz zu den Ausländerbehörden, die „intensive Milieukennntnis“ fehle, die für die Beurteilung der Erforderlichkeit der Haft und die Verfügbarkeit möglicher Alternativen benötigt würde (Hailbronner 2020: § 62 AufenthG Rn. 58f.). Deshalb sei es angebracht, „den Ausländerbehörden einen Beurteilungsspielraum über die Verfügbarkeit und Wirksamkeit milderer Mittel zuzugestehen“ (Hailbronner 2020: § 62 AufenthG Rn. 58f.).

Gleichwohl obliegt die rechtliche Prüfung der HaftrichterIn bzw. dem Haftrichter. Verschiedene Sachverständige bemängeln in diesem Zusammenhang das fehlende Wissen unter Haftrichterinnen und -richtern über mögliche Alternativen zur Abschiebungshaft sowie insgesamt die hohe Komplexität des Abschiebungsrechts (Deutscher Bundestag 2015d: 13, 34f.). So stoße gerade die ordentliche Gerichtsbarkeit bei der Behandlung des Abschiebungshaftrechts „an die Grenzen dessen, was noch realistisch bewältigt werden“ könne (Grotkopp 2020: V). Hier spielen mehrere Faktoren eine wichtige Rolle: Zunächst sind die Haftrichterinnen bzw. Haftrichter in der Regel nicht ausreichend in aufenthaltsrechtliche Fragen eingearbeitet, da diese meist von den Verwaltungsgerichten bearbeitet werden. Im Vergleich zu anderen freiheitsentziehenden Maßnahmen würden Haftrichterinnen und Haftrich-

Infokasten 4: Zuständigkeiten Amtsgericht und Verwaltungsgericht

Während in Deutschland die Amtsgerichte für alle freiheitsentziehenden Maßnahmen, darunter auch die Abschiebungshaft, zuständig sind, sind in allen anderen aufenthaltsrechtlichen Belangen die Verwaltungsgerichte zuständig.

So entscheidet zwar das Amtsgericht über die Anordnung von Abschiebungshaft, aber nicht über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung zur Rückkehrentscheidung und Abschiebung selbst, da hierfür die Verwaltungsgerichte zuständig sind. Damit beschränkt sich der Prüfungsumfang der HaftrichterIn bzw. des Haftrichters zum Bestehen der Ausreisepflicht und den Rückführungsvoraussetzungen auf eine formelle Prüfung. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit obliegt den Verwaltungsgerichten (Grotkopp 2020: 6f.).

Bei der Prüfung zur Durchführbarkeit der Abschiebung innerhalb von drei Monaten hat das Amtsgericht jedoch anhängige Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht zu beachten, den Sachstand aufzuklären und diesen bei der Entscheidung zu berücksichtigen (BVerfG, Beschluss vom 27. Februar 2009, Rn. 26⁴⁵).

45 BVerfG, Beschluss vom 27. Februar 2009 - 2 BvR 538/07.

ter weitaus seltener mit Fragen der Abschiebungshaft konfrontiert, wodurch ihnen die nötige Praxiserfahrung fehle. Darüber hinaus sind bei der Anordnung von Abschiebungshaft an mehreren Stellen das EU-Recht und die stetig anwachsende Rechtsprechung des BGH in Bezug auf das Verfahrensrecht zu beachten. Um die Professionalisierung und Qualität von Haftentscheidungen zu erhöhen, wurden die Zuständigkeiten neu bestimmt. So wurde beispielsweise in Baden-Württemberg die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Freiheitsentziehungssachen zur Sicherung der Aufenthaltsbeendigung zum 1. Januar 2017 in den einzelnen Bezirken zentralisiert. Anstelle von insgesamt 32 Amtsgerichten sind nunmehr nur noch 17 Amtsgerichte an erster Stelle zuständig (§ 30 Zuständigkeitsverordnung Justiz (ZuVoJu)⁴⁶ i. d. F. vom 29. März 2006 und 30. August 2016).

4.3 Rechtsmittel und Beratung

Bei Anordnung von Alternativen im Verwaltungsverfahren

Personen, bei denen von der Ausländerbehörde per Verwaltungsakt Alternativen zur Abschiebungshaft angeordnet wurden, können Widerspruch – soweit dieser landesrechtlich vorgesehen ist – und Klage gegen die angeordneten Maßnahmen erheben. Der Widerspruch ist innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt der betreffenden Person bekanntgegeben worden ist, zu erheben (§ 70 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)). Hält die Ausländerbehörde den Widerspruch für begründet, wird Abhilfe geschaffen. Wenn nicht, wird ein Widerspruchsbeseitigungserlass erlassen, gegen den die betreffende Person innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage beim Verwaltungsgericht erheben kann (§§ 73, 74 AufenthG). Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts kann beim zuständigen Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof Beschwerde eingelegt werden. Widerspruch und Klage gegen die Auflage in einer Ausreisereinrichtung zu wohnen sowie andere Auflagen zur Sicherung und Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht nach § 61 Abs. 1e AufenthG haben keine aufschiebende Wirkung (§ 84 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 2a AufenthG).

⁴⁶ Verordnung des Justizministeriums über Zuständigkeiten in der Justiz (Zuständigkeitsverordnung Justiz – ZuVOJu) vom 20. November 1998 (GBl. S. 680).

Im Gerichtsverfahren: Beschwerde und Rechtsbeschwerde

Wurde Haft angeordnet, kann die betreffende Person selbst oder ihre anwaltliche Vertretung gegen den Beschluss des Amtsgerichts innerhalb eines Monats nach der schriftlichen Bekanntgabe (bzw. innerhalb von zwei Wochen bei einstweiligen Anordnungen) Beschwerde einlegen (§§ 63, 64 FamFG). Hält das Gericht die Beschwerde für begründet, hat es ihr abzuhelfen, anderenfalls ist die Beschwerde dem Landgericht als Beschwerdegericht zur Entscheidung vorzulegen (§ 68 FamFG). Wird die Beschwerde vom Landgericht abgelehnt, kann die betreffende Person innerhalb eines Monats Rechtsbeschwerde beim BGH als Beschwerdegericht einreichen (§ 70 Abs. 3 Nr. 3, § 71 Abs. 1 FamFG). Bei der Rechtsbeschwerde vor dem BGH ist zu berücksichtigen, dass die betreffende Person sich hier nur durch eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt vertreten lassen kann, die bzw. der beim BGH zugelassen⁴⁷ ist (RAK BGH 2021b).

Rechtsberatung und finanzielle Unterstützung

Im Gegensatz zum Strafrecht, wo in Fällen der notwendigen Verteidigung der beschuldigten Person eine Pflichtverteidigung bestellt wird (§§ 140, 141 Strafprozessordnung (StPO)), gilt dies nicht im Abschiebungshaftrecht. Eine betreffende Person kann selbstverständlich trotzdem eine anwaltliche Vertretung hinzuziehen. Zusätzlich ist im Abschiebungshaftrecht vorgesehen, dass das Gericht zur Wahrnehmung der Interessen der betreffenden Person eine Verfahrenspflegerin bzw. einen Verfahrenspfleger bestellen kann (§ 419 FamFG; Grotkopp 2020: 130). Hierbei hat das Gericht zu prüfen, ob die betreffende Person ihre „Verfahrensrechte selbst nicht sachgerecht wahrnehmen kann“ (Deutscher Bundestag 2007: 291). Als Kriterien für die Bestellung einer Verfahrenspflegerin bzw. eines Verfahrenspflegers können folgende Punkte genannt werden:

- Einschränkung der Verfahrensrechte, zum Beispiel im Eilverfahren;
- Dauer der Maßnahme;
- Vorhandensein einer geeigneten Vertretungsperson;
- mangelnde sprachliche Verständigungsmöglichkeit und fehlende geeignete Dolmetscherin bzw. Dolmetscher;
- besondere Schutzbedürftigkeit (Grotkopp 2020: 130f.).

⁴⁷ Zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Studie waren 39 Anwältinnen bzw. Anwälte beim BGH zugelassen (RAK BGH 2021a).

Ist die Person bedürftig, wie es bei den betreffenden Personen oftmals der Fall vermutet werden kann, und bestehen hinreichende Erfolgsaussichten, kann außerdem gemäß §§ 76ff. FamFG i. V. m. §§ 114ff. Zivilprozessordnung (ZPO) durch das Gericht Verfahrenskostenhilfe bewilligt werden (Grotkopp 2020: 135). Die Verfahrenskostenhilfe übernimmt die Gerichts- und Anwaltskosten. In diesem Fall ist der betreffenden Person auch eine Rechtsanwältin bzw. ein Rechtsanwalt beizuordnen (§ 78 Abs. 3 FamFG; BGH, Beschluss vom 28. Februar 2013, Ls.⁴⁸; Deutscher Bundestag 2018: 130). Es muss der Rechtsanwältin bzw. dem Rechtsanwalt die Möglichkeit gegeben werden, am Termin zur Anhörung der betreffenden Person teilzunehmen (BGH, Beschluss vom 10. Juli 2014, Rn. 8⁴⁹).

Zudem ist in Deutschland eine Rechtsberatung für Menschen mit niedrigem Einkommen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – gegen eine Eigenleistung von 15 Euro, die aber auch erlassen werden kann – grundsätzlich anzubieten (BMJV 2021: 10; Caritas o. J.a; Deutscher Bundestag 2018: 102). Die Beratungshilfe umfasst bei Abschiebungssachen eine juristische Beratung und gegebenenfalls auch die Vertretung. Der Antrag auf Beratungshilfe wird beim Amtsgericht gestellt. Anrecht auf Beratung haben Personen, die „so wenig Geld zur Verfügung [haben], dass [sie] Prozesskostenhilfe nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung erhalten würde[n], ohne Raten aus [ihrem] Einkommen oder etwas aus [ihrem] Vermögen dazu bezahlen zu müssen“ (BMJV 2021: 10). Für die Gewährung von Beratungshilfe ist die hinreichende Erfolgsaussicht keine Voraussetzung. Darüber hinaus bieten verschiedene Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen kostenlose Rechtsberatung in aufenthaltsrechtlichen Sachen an (z. B. Beratungsstellen oder auch Online-Beratung der Caritas⁵⁰, Flüchtlingsräte der Länder (bspw. Caritas o. J.b; Flüchtlingsrat Niedersachsen 2020)). Wurde eine Person bereits inhaftiert, hat sie auch von dort aus Zugang zu einer Rechtsberatung, die in bayerischen Abschiebungshaft-einrichtungen bspw. vom Jesuiten-Flüchtlingsdienst und Amnesty International angeboten wird (JRS o. J.).

Soziale und psychologische Beratung

In sozialen und psychologischen Fragen bieten verschiedene Wohlfahrtsverbände und Nichtregierungsorganisationen in ihren Beratungsstellen kostenlose Beratung an (z. B. Beratungsstellen oder auch Online-Beratung der Caritas (Caritas o. J.b)). Zudem gibt es in einigen Ländern auch in den Abschiebungshafteinrichtungen ein staatliches Beratungsangebot durch Sozialarbeiterinnen bzw. Sozialarbeiter (so z. B. in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) oder auch Anstaltspsychologinnen und -psychologen (in Bayern) (Deutscher Bundestag 2018: 93, 102f.). Darüber hinaus werden die Abschiebungshafteinrichtungen in der Regel regelmäßig von Wohlfahrtsverbänden oder Nichtregierungsorganisationen aufgesucht, um soziale und psychologische Unterstützung zu leisten (z. B. Verein Hilfe für Menschen in Abschiebehaft Büren e. V.⁵¹).

Gesundheitsversorgung

Die Länder beauftragen Ärztinnen und Ärzte mit der gesundheitlichen Betreuung und Versorgung von Abschiebungsgefangenen (Deutscher Bundestag 2018: 95). Die Leistungsgewährung richtet sich dabei nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und beinhaltet nur die Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen. Chronische Erkrankungen werden in der Regel nur behandelt, wenn sie zu akuten Krankheitszuständen führen oder die Behandlung der akuten Erkrankung zwingend auch die Behandlung der chronischen Erkrankung erfordert (Korff 2021: § 4 AsylbLG Rn. 4f.).

48 BGH, Beschluss vom 28. Februar 2013 - V ZB 138/12.

49 BGH, Beschluss vom 10. Juli 2014 - V ZB 32/14.

50 <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/onlineberatung/migration/start>.

51 <http://www.gegenabschiebehaft.de/hfmia/indexhttps://www.caritas.de/hilfeundberatung/onlineberatung/migration/start..php?id=43>.

5 Effektivität von Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft

Ziel dieser EMN-Studie ist es, zum einen die verschiedenen Alternativen zur Abschiebungshaft und die Entscheidungsprozesse für und gegen die Anordnung von Abschiebungshaft bzw. ihrer Alternativen darzulegen. Zum anderen soll im Rahmen dieser Studie auch analysiert werden, inwiefern und in welchen Fallkonstellationen die genutzten Alternativen auch tatsächlich wirksam sind. Ziel von Alternativen zur Abschiebungshaft und Abschiebungshaft ist es, unter Beachtung der Grundrechte den Zugriff der Behörden auf die betreffenden Personen zu ermöglichen und die Ausreisepflicht durchzusetzen. Alternativen zur Abschiebungshaft werden als kostengünstiger und humanitärer als die Abschiebungshaft gesehen (IDC 2015: 75), inwiefern sie in ihrer Wirksamkeit vergleichbar sind, ist für Deutschland bisher ungeklärt. Um zu evaluieren, inwiefern die in Deutschland zur Verfügung stehenden Maßnahmen dieses Ziel erreichen, muss demnach geprüft werden, ob sie 1. die Kontrolle der Behörden über die betreffenden Personen ermöglichen, 2. die Rückkehr fördern und 3. die Grundrechte bewahren. Es ist im Falle Deutschlands bisher nicht möglich, die Wirksamkeit der verschiedenen Alternativen zur Abschiebungshaft wissenschaftlich zu evaluieren, da es keine bundesweite systematische Erfassung der hierfür benötigten Daten gibt. Haftalternativen werden bisher nicht statistisch erfasst. Darüber hinaus müsste bei einer Wirksamkeitsanalyse beachtet werden, dass die Gruppe von Personen, bei denen Alternativen zur Abschiebungshaft verhängt werden, und die Gruppe von Personen, bei denen Abschiebungshaft angeordnet wird, sich hinsichtlich bestimmter Charakteristiken (u. a. Wahrscheinlichkeit der Fluchtgefahr, Bereitschaft mit den Behörden zu kooperieren) systematisch unterscheiden können, wodurch die Komplexität und damit auch Aussagen über die Wirksamkeit der Maßnahmen maßgeblich beeinflusst werden. Belastbare Aussagen über die Wirksamkeit der beiden genannten Optionen sollten demzufolge auf Analysemethoden beruhen, die mögliche systematische Gruppenunterschiede mitberücksichtigen, was bspw. anhand eines Vergleichs von Rückführungsquoten nicht gewährleistet werden kann (Angrist/Pischke 2008). Im Folgenden

wird deshalb nur auf einzelne Zahlen und Erfahrungswerte Bezug genommen.

Die systematische Erfassung von Zahlen zur Abschiebungshaft in den Ländern unterscheidet sich: So zeigen die Antworten der Länder auf eine Große Anfrage der Linksfraktion im Bundestag, dass nur in manchen Ländern zwischen Vorbereitungshaft, Sicherungshaft, Mitwirkungshaft und Ausreisegewahrsam in den Statistiken unterschieden wird (Deutscher Bundestag 2018: 29ff.; Deutscher Bundestag 2021a: 7ff.). Darüber hinaus sind die Länderdaten aufgrund unterschiedlicher Erhebungsvorgehen teilweise nicht miteinander vergleichbar. Insbesondere bei den Ländern, die keine eigene Abschiebungshafteinrichtung⁵² unterhalten gibt es Erfassungsunterschiede (Deutscher Bundestag 2018: 12ff.; Deutscher Bundestag 2021a: 3ff.). Daher gibt es beispielsweise keine verlässlichen Zahlen für die Gesamtzahl an Personen, die in einem Jahr in Deutschland in Abschiebungshaft genommen werden. Die bisher veröffentlichten Statistiken geben meist nicht an, wie viele Fälle für welches Bundesland in Amtshilfe vollzogen wurden. Wie in Tabelle 4 zu sehen ist, haben Bayern und Nordrhein-Westfalen mit Abstand die höchste Anzahl an Personen in Abschiebungshaft. Dies erklärt sich mit einer höheren Anzahl an Schutzsuchenden und entsprechend an Personen

52 Nicht alle Bundesländer verfügen über eigene Abschiebungshafteinrichtungen: So haben sowohl das Saarland als auch Thüringen Verwaltungsvereinbarungen mit Rheinland-Pfalz abgeschlossen, um die Kapazitäten in Ingelheim nutzen zu können (Breyton 2019; Deutscher Bundestag 2018: 89). Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Hamburg haben im Jahr 2019 eine Verwaltungsvereinbarung für die gemeinsame Nutzung einer Abschiebungshafteinrichtung in Glückstadt (Schleswig-Holstein) getroffen, die im August 2021 in Betrieb genommen wurde (Bürgerschaft Hamburg 2020: 1; Schleswig-Holstein 2021). Darüber hinaus kann die Abschiebungshaft – auch wenn das betreffende Bundesland über eine eigene Abschiebungshafteinrichtung verfügt (z. B. bei Kapazitätsproblemen) – auch in Amtshilfe in anderen Bundesländern vollzogen (LT TH 2019: 2). Zudem können die Länder für die Dauer der Aussetzung des Trennungsgebots durch das „Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ auch Haftplätze in Justizvollzugsanstalten nutzen, sofern Abschiebungsgefangene von Strafgefangenen getrennt untergebracht sind (siehe Kapitel 2.2; § 62a Abs. 1 AufenthG).

Tabelle 4: Anzahl an Personen in Abschiebungshaft in den Ländern pro Jahr (2015–2020)

Bundesland	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Baden-Württemberg ¹⁾	k. A.	251	421	333	502	339
Bayern	k. A.	445	912	1.232	1.492	851
Berlin ²⁾	186	0	0	5	18	18
Brandenburg	k. A.	4				
Bremen	k. A.	k. A.	k. A.	80	68	14
Hamburg	k. A.	k. A.	243	351	243	149
Hessen	k. A.	k. A.	k. A.	208	329	236
Mecklenburg-Vorpommern	k. A.	1				
Niedersachsen	k. A.	k. A.	k. A.	502	407	163
Nordrhein-Westfalen	367	888	1.180	1.416	1.614	1.017
Rheinland-Pfalz ³⁾	232	359	586	452	499	322
Saarland	4	6	69	46	51	28
Sachsen	k. A.	k. A.	k. A.	3	137	69
Sachsen-Anhalt	19	13	9	19	18	26
Schleswig-Holstein	k. A.	13	18	48	67	26
Thüringen	12	20	20	19	38	17

Quelle: Deutscher Bundestag 2021a: 9ff; MFFJIV RP.

Allgemeine Anmerkung: Aufgrund möglicher unterschiedlicher Vorgehensweisen bei der Erfassung von Daten zwischen den Ländern sind die Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar.

- 1) Die Abschiebungshafteinrichtung Pforzheim wurde am 1. April 2016 in Betrieb genommen. Bei den Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Kapazitäten in der Abschiebungshafteinrichtung Pforzheim nicht im gesamten Zeitraum konstant waren, sondern zwischenzeitlich erhöht wurden. Zwischenzeitlich kam es aufgrund von Bauarbeiten auch immer wieder zu kurzfristigen Verringerungen der Kapazitäten.
- 2) Zwischen November 2015 und September 2018 verfügte das Land Berlin über keine eigene Abschiebungshafteinrichtung.
- 3) Die Zahlen für Rheinland-Pfalz enthalten auch Fälle, die in Amtshilfe für andere Länder vollzogen wurden.

mit Ausreisepflicht in diesen Ländern: Am 31. Dezember 2020 unterlagen 75.485 Personen in Nordrhein-Westfalen und 36.546 in Bayern einer Ausreisepflicht (Deutscher Bundestag 2021b: 50f.).

Sicherung des behördlichen Zugriffs

Zur Evaluierung der Effektivität der Maßnahmen zur Sicherung des behördlichen Zugriffs auf die betreffenden Personen, müssten die unterschiedlichen Maßnahmen hinsichtlich des Anteils an Personen, die sich durch Untertauchen dem Zugriff der Behörden entziehen, miteinander verglichen werden. Hierbei müsste die Anzahl an Personen in Abschiebungshaft mit der Anzahl an Personen, die den verschiedenen Alternativen zur Abschiebungshaft unterliegen, verglichen werden. Diese Zahlen liegen jedoch nicht oder nur unvollständig vor. In diesem Zusammenhang ist zudem anzumerken, dass einem behördlich festgestellten Un-

tertauchen teilweise auch eine bereits erfolgte freiwillige Ausreise aus Deutschland zugrunde liegen kann (Deutscher Bundestag 2021c: 69; Deutscher Bundestag 2020d: 62; Grote 2015: 16). Weiterhin ist nicht geregelt, ab wann eine gescheiterte Kontaktaufnahme als Untertauchen gilt. Es liegen keine validen Zahlen vor, wie viele Personen aus der Abschiebungshaft jährlich entweichen (z.B. bei einem Arztbesuch oder Krankenhausaufenthalt). Auch können keine Angaben dazu gemacht werden, wie viele Personen, die einer Haftalternative unterliegen, regelmäßig untertauchen.

Um die Wirksamkeit von Alternativen zur Abschiebungshaft zu evaluieren, können neben Statistiken auch die Erfahrungswerte der Praxis hinzugezogen werden. Diese zeigen: Aus Sicht der befragten Länder eignen sich die in Deutschland zur Verfügung stehenden mildereren Maßnahmen kaum als wirksame Alternativen zur Abschiebungshaft. Wie bereits in Kapitel

3.2 thematisiert, besteht als größte Herausforderung für jede der genannten Alternativen, dass sie aus Sicht der Länder ein Untertauchen der betreffenden Person nicht wirksam verhindern können und im Gegensatz zur Abschiebungshaft keine jederzeitige Zugriffsmöglichkeit auf die betreffenden Personen bieten. Insbesondere bei Fluchtgefahr sei die Abschiebungshaft alternativlos, um den behördlichen Zugriff und damit die Rückkehr gewährleisten zu können.

Rückkehr

Um zu evaluieren, inwiefern die verschiedenen Alternativen zur Abschiebungshaft bzw. die Abschiebungshaft die Rückkehr der betreffenden Personen sichern, müssten die unterschiedlichen Maßnahmen hinsichtlich des Anteils an ausreisepflichtigen Personen miteinander verglichen werden, die entweder freiwillig zurückkehren oder zurückgeführt werden. Zusätzlich könnte sich der Vergleich auf die Dauer vom Zeitpunkt der Anordnung der Maßnahme bis zur Ausreise aus Deutschland beziehen. Auch hierfür sind in Deutschland nur eingeschränkt Daten verfügbar, weshalb keine Analyse vorgenommen werden kann.

Wie lange Personen durchschnittlich in Abschiebungshaft genommen werden, ist Tabelle 5 zu entnehmen, wobei auch hier nicht die Zahlen aus allen Ländern vorliegen. Im Zeitraum 2015 bis 2020 reichen die jährlichen Durchschnitte von 8 Tagen (Sachsen im Jahr 2018) bis 59 Tagen (Berlin im Jahr 2018). Insofern die Zahlen vorliegen, liegt die durchschnittliche jährliche Haftdauer für die meisten Länder in den einzelnen betrachteten Jahren zwischen 20 und 30 Tagen und damit unter der regelmäßigen Maximaldauer von drei Monaten bei Erstanordnung der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG). Da die verfügbaren Zahlen zur Haftdauer nicht auch separat für die verschiedenen Gründe für das Ende der Haft (u. a. erfolgte Rückführung, Entlassung) ausgewiesen werden, müssten diesbezüglich weitere Analysen erfolgen, um die durchschnittliche Haftdauer bei erfolgter Rückführung zu ermitteln. Wie lange Personen einer Alternative zur Abschiebungshaft im Durchschnitt unterliegen, ist nicht bekannt.

Wahrung der Grundrechte

Neben Fragen der Effektivität wäre auch zu untersuchen, inwiefern bei den zur Verfügung stehenden

Tabelle 5: Durchschnittliche Haftdauer in Tagen in den Ländern (2015–2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ¹⁾
Baden-Württemberg	k. A.	20	26	34	30	22
Bayern	k. A.	28	32	33	30	20
Berlin ²⁾	11	0	0	59	17	28
Brandenburg	k. A.					
Bremen	k. A.	k. A.	k. A.	19	21	16
Hamburg	k. A.	k. A.	k. A.	16	17	12
Hessen	k. A.	k. A.	k. A.	22	23	22
Mecklenburg-Vorpommern	k. A.					
Niedersachsen	k. A.	k. A.	k. A.	20	22	21
Nordrhein-Westfalen	22	25	34	34	29	23
Rheinland-Pfalz	15	17	26	29	26	25
Saarland	10	23	30	26	38	16
Sachsen	k. A.	k. A.	k. A.	8	22	16
Sachsen-Anhalt	k. A.	k. A.	26	23	28	13
Schleswig-Holstein	k. A.	k. A.	k. A.	23	26	22
Thüringen	16	k. A.	20	31	19	22

Quelle: Deutscher Bundestag 2021a: 36ff.; IM SL.

- 1) Aufgrund der COVID-19-Pandemie sind die Zahlen zur Haftdauer im Jahr 2020 nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar (Deutscher Bundestag 2021a: 66).
- 2) „Soweit Inhaftierungen über den 31. Dezember eines Jahres hinaus erfolgt sind, wurde die Gesamthaftdauer im Jahr der Inhaftnahme berücksichtigt“ (Deutscher Bundestag 2021a: 36).

Maßnahmen die Grundrechte gewahrt werden können. Es existieren in Deutschland keine Statistiken zur Anzahl der Menschenrechtsbeschwerden von Personen in Abschiebungshaft und Personen, die einer alternativen Maßnahme unterliegen. Jedoch können exemplarisch Informationen zu Verletzungen der Freiheitsrechte und des Grundrechts auf ein faires Verfahren betrachtet werden. Im Zeitraum von 2015 bis 2020 meldete das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen insgesamt dreizehn Anträge auf Entschädigung aufgrund rechtswidriger Abschiebungsinhaftierung. In Rheinland-Pfalz kam es im gleichen Zeitraum zu insgesamt 32 Schadensersatzzahlungen aufgrund

rechtswidriger Abschiebungshaft (Deutscher Bundestag 2018: 30ff.; Deutscher Bundestag 2021a: 26ff.). Da es keine bundesweiten Statistiken zur Unrechtmäßigkeit der Haft insgesamt gibt, kann nicht beurteilt werden, in wie vielen Fällen die Amtsgerichte Abschiebungshaft zu Unrecht anordnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in Deutschland aufgrund fehlender Daten keine Analysen zur Wirksamkeit der verschiedenen verfügbaren Alternativen zur Abschiebungshaft im Vergleich zur Abschiebungshaft durchgeführt werden können.

6 Fazit

Sowohl das Aufenthaltsgesetz als auch die unionsrechtlichen Regelungen geben vor, dass Personen nur dann in Abschiebungshaft genommen werden dürfen, wenn der Zweck der Haft nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann. Vor der Inhaftnahme muss deshalb zunächst geprüft werden, ob der Zweck der Haft nicht auch durch eine Alternative erfüllt werden kann. In Deutschland ist die Abschiebungshaft somit immer Ultima Ratio.

Den Ausländerbehörden stehen verschiedene Maßnahmen zur Verfügung, die anstelle der Abschiebungshaft angeordnet werden können. Sie greifen dabei regelmäßig auf Meldeauflagen, räumliche Beschränkungen des Aufenthalts, Verpflichtungen, den Wohnsitz an einem bestimmten Ort (z. B. Ausreiseeinrichtung) zu nehmen und Anordnungen, sich zu bestimmten Uhrzeiten in der zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten, zurück. Diese Maßnahmen werden in Deutschland oftmals routinemäßig eingesetzt, noch bevor es konkrete Überlegungen zur Anordnung von Abschiebungshaft gibt. Da keine Daten zur Anordnung von Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland erhoben werden, ist unklar, in welchem Umfang sie tatsächlich angewandt werden.

Die rechtliche Normierung der Abschiebungshaft war in Deutschland in den letzten Jahren diversen Änderungen unterworfen. Dabei wurden insbesondere die Möglichkeiten der Inhaftnahme ausgeweitet und die Gefahrenabwehr verstärkt im Aufenthaltsrecht verankert. Gleichwohl haben sich die gesetzlichen Regelungen zu Alternativen zur Abschiebungshaft bundesweit nicht geändert. Einzelne Länder haben jedoch konkretisiert, inwiefern Haftalternativen von den zuständigen Behörden im Rahmen der Haftantragstellung zu prüfen sind.

Ob jemand in Abschiebungshaft genommen wird, wird in einem Zwei-Schritt-Verfahren entschieden. Zunächst wird im Rahmen einer Einzelfallprüfung in der zuständigen Verwaltungsbehörde, meistens der Ausländerbehörde, geprüft, ob die Haftvoraussetzungen

vorliegen und keine alternativen Maßnahmen in Betracht kommen. Kann dies bejaht werden, stellt die Ausländerbehörde einen Abschiebungshaftantrag beim Amtsgericht, da freiheitsentziehende Maßnahmen in Deutschland grundsätzlich richterlich angeordnet werden müssen. Das Gericht prüft dann die Voraussetzungen sowie die Verhältnismäßigkeit der Haft. Da Amtsrichterinnen und -richter in ihrer täglichen Arbeit nur wenige Berührungspunkte mit dem Aufenthaltsgesetz haben und das Abschiebungshaftrecht von einer wachsenden Komplexität gekennzeichnet ist, wurde zur Professionalisierung und Qualität von Haftentscheidungen die Zuständigkeit bei spezialisierten Landesbehörden und Amtsgerichten zum Teil gebündelt.

Aus Sicht der befragten Länder eignen sich die in Deutschland zur Verfügung stehenden milderen Maßnahmen kaum als wirksame Alternativen zur Abschiebungshaft. Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit der Anordnung von Alternativen zur Abschiebungshaft sehen die Länder darin, dass es aus ihrer Sicht in Deutschland keine wirksamen Alternativen zur Abschiebungshaft gibt, die das Untertauchen der betreffenden Person sicher verhindern könnten. Vorteile bei Haftalternativen bestehen aus Sicht der Behörden dahingehend, dass sie zum einen eine mildere Maßnahme für die betroffenen Personen darstellen und zum anderen zum Teil mit weniger Personal- und Zeitaufwand verbunden sind als ein Haftantragsverfahren.

Im Rahmen dieser EMN-Studie sollte auch die Wirksamkeit von verschiedenen Alternativen zur Abschiebungshaft untereinander sowie mit der Abschiebungshaft verglichen werden. Da in Deutschland die hierzu benötigten Daten nur lückenhaft erfasst werden sowie keine Wirksamkeitsevaluationen vorliegen, können hierzu keine Aussagen getroffen werden. Eine umfassende, systematische Erfassung von Statistiken zur Abschiebungshaft sowie ihrer Alternativen wäre der erste wichtige Schritt zur Evaluierung der unterschiedlichen Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung, darunter auch der Abschiebungshaft und ihrer Alternativen.

Literaturverzeichnis

Angrist, Joshua/Pischke, Jörn-Steffen (2008): Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion. Princeton: Princeton University Press.

Bloomfield, Alice/Tsourdi, Lilian/Pétin, Joanna (2015): Alternatives to immigration and asylum detention in the EU: Time for implementation, Odysseus Academic Network, Online: <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf> (08.12.2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Fragen und Antworten zum Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> (08.12.2021).

BMJV – Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (2021): Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe. Informationen zu dem Beratungshilfegesetz und zu den Regelungen der Zivilprozessordnung über die Prozesskostenhilfe, Online: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Beratungs_PKH.pdf?__blob=publicationFile&v=19 (08.12.2021).

Breyton, Ricarda (2019): Die Kapazität genügt nicht dem tatsächlichen Bedarf, in: Welt, 7.10.2019, Online: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article201545862/Abschiebehaft-Die-Kapazitaet-genuegt-nicht-dem-tatsaechlichen-Bedarf.html> (08.12.2021).

Bürgerschaft Hamburg (2020): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Carola Ensslen (DIE LINKE) vom 7.12.20 und Antwort des Senats. Abschiebehaftanstalt Glückstadt. Drucksache 22/2491. Hamburg: Bürgerschaft Hamburg.

Bundesrat (2011): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex. Drucksache 210/11. Berlin: Bundesrat.

Bundesrat (2015): Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Drucksache 642/14. Berlin: Bundesrat.

Caritas (o. J.a): Glossar: Haft. Beratungshilfe, Online: <https://www.caritas.de/glossare/beratungshilfe> (08.12.2021).

Caritas (o. J.b): Beratung für Migranten und Flüchtlinge, Online: <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/onlineberatung/migration/start> (08.12.2021).

Costello, Cathryn/Kaytaz, Esra (2013): Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, UNHCR Legal and Protection Policy Series, PPLA/2013/02, Online: <https://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html> (08.12.2021).

Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz). Drucksache 15/420. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2007): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz – FGG-RG). Drucksache 16/6308. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2015a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Drucksache 18/4097, Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (2015b): Stenografischer Bericht. 115. Sitzung. Plenarprotokoll 18/115. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015c): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Drucksache 18/4097. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates. Drucksache 18/4199. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2015d): Wortprotokoll der 42. Sitzung. Innenausschuss. Öffentliche Anhörung. Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. BT-Drucksache 18/4097. Protokoll-Nr. 18/42. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017a): Stenografischer Bericht. 225. Sitzung. Plenarprotokoll 18/225. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017b): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 18/11546. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/1488. Praxis der Abschiebungshaft seit 2015. Drucksache 19/5817. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 19/10047. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019b): Wortprotokoll der 57. Sitzung. Innenausschuss. Öffentliche Anhörung. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. BT-Drucksache 19/10047. Protokoll-Nr. 19/57. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2019c): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksachen 19/10047, 19/10506. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 19/10706. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes. Drucksache 19/22848. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020b): Stenografischer Bericht 189. Sitzung. Plenarprotokoll 19/189. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020c): Wortprotokoll der 107. Sitzung. Ausschuss für Inneres und Heimat. Öffentliche Anhörung. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes. Drucksache 19/22848. Protokoll-Nr. 19/107. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2020d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/21460. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2020. Drucksache 19/22457. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2021a): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/27324. Praxis der Abschiebungshaft seit 2018. Drucksache 19/31669. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2021b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Han, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/26156. Abschiebungen und Ausreisen 2020. Drucksache 19/27007. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutscher Bundestag** (2021c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökyak Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/26863. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2020. Drucksache 19/28234. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Dienelt, Klaus** (2019): Aufhebung des Trennungsgebots verstößt gegen Unionsrecht, in: Migrationsrecht.net, Online: <https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/aufhebung-des-trennungsgebots-verstoest-gegen-unionsrecht.html> (08.12.2021).
- Dollinger, Franz Wilhelm** (2020): AufenthG § 61, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): Ausländerrecht, 13. Auflage 2020, München: C.H.BECK.
- EMN/KOM – Europäisches Migrationsnetzwerk/Europäische Kommission** (2018): Glossar zu Asyl und Migration, Version 5.0, Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Glossary/emn-glossary2.html?nn=281998> (08.12.2021).
- Flüchtlingsrat Niedersachsen** (2020): Beratung in Abschiebungshaft, Online: <https://www.nds-fluerat.org/ueber-uns/projekte/beratung-in-abschiebungshaft/> (08.12.2021).
- Grote, Janne** (2014): Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland, Working Paper 59 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Grote, Janne** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Grotkopp, Jörg** (2020): Abschiebungshaft. Voraussetzungen – Verfahren – Rechtsschutz, München: C.H.BECK.
- Hailbronner, Kay** (2020): § 58a AufenthG, in: Hailbronner, Kay (Hg), Ausländerrecht, 1. Update Oktober 2020, München: Rehm.
- IDC – International Detention Coalition** (2015): There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), Online: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> (08.12.2021).
- JRS – Jesuit Refugee Service** (o. J.): Was wir tun. Abschiebungshaft, Online: <https://www.jrs-germany.org/was-wir-tun/abschiebungshaft> (08.12.2021).
- Koch, Moritz** (2019): CDU kritisiert Seehofers Abschiebe-Pläne, in: Handelsblatt, 29.03.2020, Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/innenminister-cdu-kritisiert-seehofers-abschiebe-plaene/24160122.html?ticket=ST-2552463-uh4PpViBrUIqzo09Ddw-ap4> (08.12.2021).
- Korff, Karla** (2021): AsylbLG § 4, in: Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Meßling, Miriam/Udsching, Peter (Hg), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 60. Edition, Stand 1.3.2021. München: C.H.BECK.
- LT BY – Landtag Bayern** (2018a): Antrag der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christine Kamm, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Jürgen Mistol, Gisela Sengl, Kerstin Celina, Ulrich Leiner Bündnis 90/Die Grünen. Zu viel, zu schnell und zu lange – Alternativen zur Abschiebehaft umsetzen! Drucksache 17/20609. München: Landtag Bayern.
- LT BY – Landtag Bayern** (2018b): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Christine Kamm Bündnis 90/Die Grünen vom 17.04.2018. Drucksache 17/22318. München: Bayerischer Landtag.
- LT MV – Landtag Mecklenburg-Vorpommern** (2015a): Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Abschiebungshaft nicht ausweiten, sondern vermeiden. Drucksache 6/3619. Schwerin: Landtag Mecklenburg-Vorpommern.
- LT MV – Landtag Mecklenburg-Vorpommern** (2015b): 87. Sitzung. Plenarprotokoll 6/87. Schwerin: Landtag Mecklenburg-Vorpommern.

LT SN – Landtag Sachsen (2016): Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Alternativen zur Abschiebungshaft und zum Ausreisegewahrsam nutzen. Drucksache 6/7695. Dresden: Landtag Sachsen.

LT TH – Landtag Thüringen (2019): Kleine Anfrage des Abgeordneten Walk (CDU) und Antwort des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz. Abschiebehaftplätze in Thüringen. Drucksache 6/6887. Erfurt: Landtag Thüringen.

RAK BGH – Rechtsanwaltskammer beim BGH (2021a): Zugelassene Rechtsanwälte beim Bundesgerichtshof, Online: <https://www.rak-bgh.de/verzeichnis/> (08.12.2021).

RAK BGH – Rechtsanwaltskammer beim BGH (2021b): Die BGH-Anwaltschaft: Effektiver Rechtsschutz in der Revisionsinstanz für alle, Online: <https://www.rak-bgh.de/die-bgh-anwaltschaft/> (08.12.2021).

Rietig, Victoria/Günnewig, Mona Lou (2020): Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen. Zehn Wege aus der Dauerkrise, DGAP Analyse Nr. 3 Mai 2020, Online: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-analyse-2020-03-de_0.pdf (08.12.2021).

RND – Redaktionsnetzwerk Deutschland (2020): Fall Miri und die Einreise-Sperre: Ministerium will Gesetz verschärfen, 22.1.2020, Online: <https://www.rnd.de/politik/fall-miri-und-die-einreise-sperre-ministerium-will-gesetz-verscharfen-Z2YGG4DQXTEFQ54XX3OJYRK2VM.html> (08.12.2021).

Schmidt-Räntsch, Johanna (2014), Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415ff. FamFG, NVwZ 2014, 110-121.

Schleswig-Holstein (2021): Abschiebungshafteinrichtung Glückstadt geht im August in den Startbetrieb, Pressemitteilung 5.8.2021, Online: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2021/210805_glueckstadt_beginn_ahe.html (08.12.2021).

Selders, Beate (2009): Keine Bewegung! Die ‚Residenzpflicht‘ für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik, in: Flüchtlingsrat Brandenburg/Humanistische Union (Hg), Online: <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/07/Residenzpflicht.pdf> (08.12.2021).

Wendtland, Holger (2019): § 417 FamFG Antrag, in: Rauscher, Thomas (Hg.): Münchener Kommentar zum FamFG, Band 2, 3. Auflage, München: C.H.Beck.

Anhang

Antworten auf die Länderbefragung im Rahmen dieser Studie

Bundesland	Ministerium	Abkürzung
Baden-Württemberg	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration	IM BW
Bayern	Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration	STMI BY
Berlin	Senatsverwaltung für Inneres und Sport	SenInnDS BE
Brandenburg	Ministerium des Innern und für Kommunales	IM BB
Hamburg	Behörde für Inneres und Sport – Amt für Migration	AM HH
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration	MKFFI NRW
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Inneres und Europa	IM MV
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	MFFJIV RP
Saarland	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport	IM SL
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Inneres und Sport	IM ST
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung	IM SH
Thüringen	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz	MMJV TH

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHaftRL	Abschiebungshaftrichtlinien
AM HH	Behörde für Inneres und Sport – Amt für Migration Hamburg
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BPolG	Bundespolizeigesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
d. h.	das heißt
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GG	Grundgesetz
i. d. F. v.	in der Fassung vom
IM BB	Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg
IM BW	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg
IM SH	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung Schleswig-Holstein
IM SL	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland
IM ST	Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt
i. V. m.	in Verbindung mit
KOM	Europäische Kommission
lit.	Litera (lateinisch: Buchstabe)
Ls.	Leitsatz
MFFJIV RP	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz

MKFFI NRW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration Nordrhein-Westfalen
MMJV TH	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz Thüringen
Nr.	Nummer
OLG	Oberlandesgericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
s. o.	siehe oben
SenInnDS BE	Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin
STMI BY	Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration Bayern
StPO	Strafprozessordnung
u. a.	unter anderem
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung
ZuVoJu	Zuständigkeitsverordnung Justiz

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick Haftdauer	14
Tabelle 2:	Haftgrund ‚Fluchtgefahr‘	16
Tabelle 3:	Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland	22
Tabelle 4:	Anzahl an Personen in Abschiebungshaft in den Ländern pro Jahr (2015–2020)	35
Tabelle 5:	Durchschnittliche Haftdauer in Tagen in den Ländern (2015–2020)	36

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Definition Alternativen zur Abschiebungshaft	19
Abbildung 2:	Verfahren über die Haftantragstellung und -anordnung	27

Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl

Working Paper

- WP 91** Digitales Lehren und Lernen im Integrationskurs. Herausforderungen und Potenziale aus der Sicht der Lehrkräfte.
Verfasst von: Ramona Kay, Jan Eckhard, Anna Tissot (2021)
- WP 90** Zuverlässig, aktuell, interoperabel: Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Janne Grote (2021)
- WP 89** Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Claudia Lechner (2020)
- WP 88** Anwerbung und Förderung von außereuropäischen Startups auf Bundes- und Landesebene. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Janne Grote in Kooperation mit Ralf Sänger und Kareem Bayo (2020)
- WP 87** Menschen mit Migrationshintergrund aus muslimisch geprägten Ländern in Deutschland. Analysen auf Basis des Mikrozensus 2018).
Verfasst von: Katrin Pfündel, Anja Stichs und Nadine Halle (2020)
- WP 86** Die Rolle von Migrationsbehörden im Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Friederike Haberstroh (2020)

Forschungsberichte

- FB 38** Muslimisches Leben in Deutschland 2020 – Studie im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz.
Verfasst von: Katrin Pfündel, Anja Stichs und Kerstin Tanis (2021)
- FB 37** Evaluation der AnKER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen.
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021)
- FB 36** Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen.
Verfasst von: Tabea Rösch, Hanne Schneider, Johannes Weber und Susanne Worbs (2020)
- FB 35** Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes.
Verfasst von: Johannes Graf und Barbara Heß (2020)

Kurzanalysen

- 07/2021** Kursverläufe im Allgemeinen Integrationskurs.
Verfasst von: Pia Homrighausen und Salwan Saif (2021)
- 06/2021** Neue Erkenntnisse zu Hilfebedarfen und zur Nutzung von Beratungsangeboten.
Verfasst von: Susanne Schührer (2021)
- 05/2021** Lebenssituationen älterer Geflüchteter in Deutschland.
Verfasst von: Amrei Maddox (2021)

- 04/2021** Vierte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Spracherwerb und soziale Kontakte schreiten bei Geflüchteten voran. Verfasst von: Wenke Niehues, Nina Rother und Manuel Siegert (2021)
- 03/2021** Hürden beim Zugang zum Integrationskurs. Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern. Verfasst von: Anna Tissot (2021)
- 02/2021** Geflüchtete Frauen in Deutschland – Freizeitverhalten und soziale Kontakte. Verfasst von: Cristina de Paiva Lareiro (2021)
- 01/2021** Zu Lebenssituationen von jungen Erwachsenen mit Fluchterfahrung. Verfasst von: Wenke Niehues (2021)
- 05/2020** Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter. Verfasst von: Kerstin Tanis (2020)
- 04/2020** Fluchtspezifische Faktoren im Kontext des Deutscherwerbs bei Geflüchteten. Familienkonstellation, Gesundheitsstand und Wohnsituation. Verfasst von: Andreea Baier, Anna Tissot und Nina Rother (2020)
- 03/2020** Problemlagen geflüchteter Integrationskursteilnehmender. Bedarfe und Nutzung von Migrationsberatungsangeboten. Verfasst von: Anna Tissot und Johannes Croisier (2020)
- 02/2020** Die Religionszugehörigkeit, religiöse Praxis und soziale Einbindung von Geflüchteten. Verfasst von: Manuel Siegert (2020)
- 01/2020** Dritte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen. Verfasst von: Cristina de Paiva Lareiro, Nina Rother und Manuel Siegert (2020)

Regelmäßig erstellte Berichte

- MB** **Migrationsbericht** des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Bericht 2019 (2020)
- JB** Migrations- und Integrationsforschung – **Jahresbericht** 2020 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021)
- PB** Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2019. Politische und rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) – „Politikbericht“ (2021)

Beitragsreihe

- BR 9** Deradikalisierungs- und Distanzierungsarbeit. Begleitbuch zum Qualifizierungslehrgang (Umfeld-)Beratung im Phänomenbereich islamistisch begründeter Extremismus (2021)
- BR 8** SCHNITT:STELLEN – Erkenntnisse aus Forschung und Beratungspraxis im Phänomenbereich islamistischer Extremismus. Verfasst von: Corinna Emser, Axel Kreienbrink, Nelia Miguel Müller, Teresa Rupp, Alexandra Wielopolski-Kasaku (Hg.) (2021)

Berichtsreihen zu Migration und Integration

- MoBEMi** Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige.
Jahresbericht 2020
Verfasst von: Johannes Graf (2021)
- WM** Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland.
Halbjahresbericht 2019
Verfasst von: Johannes Graf (2020)
- FM** Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland.
Halbjahresbericht 2020
Verfasst von: Johannes Graf (2020)
- FM** Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland.
Jahresbericht 2020
Verfasst von: Johannes Graf (2021)
- SoKo** Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten.
Halbjahresbericht 2021
Verfasst von: Barbara Heß (2021)
- SoKo** Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten.
Jahresbericht 2020
Verfasst von: Barbara Heß (2021)

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale EMN-Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl
90461 Nürnberg

Verfasserin:

Friederike Haberstroh | Referat FI – Internationale Migration und Migrationssteuerung

Stand:

08/2021

Druck:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Gestaltung:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Bildnachweis:

CrazyCloud - stock.adobe.com / Icons: Tettygreen - stock.adobe.com

Zitation:

Haberstroh, Friederike (2021): Alternativen zur Abschiebungshaft. Working Paper 92 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:

1865-4967

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Besuchen Sie uns auf

 www.facebook.com/bamf.socialmedia

 [@BAMF_Dialog](https://twitter.com/BAMF_Dialog)

 [@bamf_bund](https://www.instagram.com/bamf_bund)

www.bamf.de/forschung

www.emn-deutschland.de

Other language

www.bamf.de/publikationen