

06.06.25

Gesetzesantrag des Landes Sachsen-Anhalt

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Möglichkeiten der Abschiebungssicherung

A. Problem und Ziel

Die Rechtspflicht, Deutschland zu verlassen, wird von einer hohen Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger nicht befolgt. Sofern die Betroffenen innerhalb der ihnen gesetzten Frist ihrer vollziehbaren Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen, muss diese im Wege der Abschiebung durchgesetzt werden. Zur Sicherung der Abschiebung ist in vielen Fällen Sicherungshaft oder Ausreisegewahrsam erforderlich. Ebenso bedarf es in einer Vielzahl von Fällen der Begegnung unzureichender Mitwirkung bei aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen durch Mitwirkungshaft. Die Zahl der bundesweit rund 790 (Stand 31. Juli 2024) zur Verfügung stehenden speziellen Haft- und Gewahrsamsplätze ist mit Blick auf über 224.000 vollziehbar ausreisepflichtige Personen und die Notwendigkeit einer Rückführungsoffensive nicht ausreichend.

B. Lösung

Dem Mangel an speziellen Abschiebungshaft- und Ausreisegewahrsamsplätzen wird durch die vorübergehende Aussetzung des Unterbringungsgebots in speziellen Hafteinrichtungen nach § 62a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes begegnet. Von dieser europarechtlichen Möglichkeit hat Deutschland schon einmal zeitlich befristet in den Jahren 2019 bis 2022 Gebrauch gemacht.

C. Alternativen

Keine.

Der freiwilligen Ausreise kommt weiterhin eine hohe Bedeutung zu. Die mit dem Gesetzesentwurf genannten Ziele können aber nicht allein durch außergesetzliche Maßnahmen erreicht werden. Es ist davon auszugehen, dass die gesetzliche Pflicht zur freiwilligen Ausreise mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit befolgt wird, wenn ein ausreisepflichtiger Ausländer alternativ die zwangsweise Durchsetzung zu erwarten hat.

D. Haushaltsangaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

06.06.25

Gesetzesantrag
des Landes Sachsen-Anhalt

**Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Möglichkeiten der
Abschiebungssicherung**

Der Ministerpräsident
des Landes Sachsen-Anhalt

Magdeburg, 5. Juni 2025

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Anke Rehlinger

Sehr verehrte Frau Präsidentin,

die Landesregierung von Sachsen-Anhalt hat beschlossen, dem Bundesrat den als
Anlage beigefügten Gesetzesantrag für einen

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Möglichkeiten der
Abschiebungssicherung

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundes-
rates auf die Tagesordnung der 1055. Sitzung am 13. Juni 2025 zu setzen und
anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichem Gruß
Dr. Reiner Haseloff

Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der Möglichkeiten der Abschiebungssicherung

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 62a Absatz 1 AufenthG wird wie folgt gefasst:

„(1) Abschiebungsgefangene sind getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten.“

Artikel 2 Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum 1. Juli 2027

§ 62a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes, das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Bundesgebiet nicht vorhanden oder geht von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit aus, kann sie in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten.“

Artikel 3 Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Artikel 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 2 tritt am 1. Juli 2027 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Rechtspflicht, Deutschland zu verlassen, wird von einer hohen Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger nicht befolgt. Sofern Ausländer innerhalb der ihnen gesetzten Frist ihrer vollziehbaren Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen, muss diese im Wege der Abschiebung durchgesetzt werden. Der Gesetzentwurf bezweckt, die rechtlichen Voraussetzungen praktikabler auszugestalten mit dem Ziel, die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu steigern.

Ausweislich des Ausländerzentralregisters (AZR) haben sich zum Stichtag 31. Dezember 2024 insgesamt 220.808 vollziehbar ausreisepflichtige Personen in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten. Darunter waren 135.719 Personen, bei denen im AZR ein abgelehnter Asylantrag gespeichert war. 178.512 der Ausreisepflichtigen waren geduldet. Im Jahr 2024 sind lediglich 20.084 Abschiebungen vollzogen worden. Der Anteil geplanter Abschiebungen, die nicht vollzogen werden konnten, liegt mit 33.717 Abschiebungen deutlich höher. Von den Gründen, die zum Abbruch (vor oder während/nach Übergabe an die Bundespolizei) führten, sind die nichterfolgte Zuführung (20.069) und die Stornierung des Ersuchens (12.296) mit Abstand am häufigsten (vgl. BT-Drs. 20/15103). In den allermeisten dieser Fälle hat das Untertauchen von Personen im Vorfeld der Maßnahmen zum Nichtvollzug einer Abschiebung geführt. Zur Vermeidung des Untertauchens und der Sicherung der Abschiebungen stehen bundesweit aktuell nicht ausreichend Abschiebungshaft- und Ausreisegewahrsamsplätze zur Verfügung.

Der Bedarf an Abschiebungshaft- und Ausreisegewahrsamsplätzen wird sich zukünftig noch vergrößern. Allein in den Jahren 2023 und 2024 wurden in Deutschland insgesamt 558.871 Asylerstanträge gestellt. Aus diesem Personenkreis sowie durch den Abschluss von Klageverfahren gegen ablehnende Entscheidungen ist von einem Zuwachs der Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger auszugehen. Zum Stand 28. Februar 2025 hat sich die Anzahl ausreisepflichtiger Personen im AZR bereits auf 224.290 erhöht. Durch die Anwendung eines stringenten kohärenten Politikansatzes werden Abschiebungen zukünftig auch in Herkunftsländer möglich sein, die bisher am Rückführungsprozess nicht ausreichend mitwirken.

Zudem bleibt abzuwarten, wie sich die Zahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen beispielsweise aufgrund der Lageentwicklung in einzelnen Herkunftsländern wie zum Beispiel Syrien in naher Zukunft entwickelt.

Im Bereich der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams werden durch die geltende Rechtslage die Möglichkeiten, die die noch geltende Rückführungsrichtlinie zur Erfüllung der Pflicht eröffnet, die Rückkehrentscheidung zu vollstrecken, nicht ausgeschöpft. Die Rückführungsrichtlinie verpflichtet in Artikel 8 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, eine Rückkehrentscheidung mit allen erforderlichen Maßnahmen zu vollstrecken. Der unionsrechtliche Rahmen wird dabei durch die Rückführungsrichtlinie vorgegeben.

Derzeit sind planerisch maximal 790 spezielle Sicherungs-, Mitwirkungshaft- und Ausreisegewahrsamspätze in den Ländern nutzbar. Zusätzliche Plätze werden durch verschiedene Bundesländer geplant, bzw. befinden sich bereits in der Herrichtung. Für den Zeitraum bis Mitte 2027 ist gleichwohl aufgrund der Planungs- und Bauzeiten nicht mit einer bedarfsgerechten Platzkapazität bundesweit zu rechnen. Der erhöhte Bedarf war insbesondere infolge der sehr hohen Zugänge im Jahr 2023 nicht vorhersehbar. Dem Mangel an nutzbaren speziellen Plätzen wird durch die Nutzung von Plätzen in allgemeinen Haftanstalten, insbesondere der Justiz, durch eine vorübergehende Aussetzung des Unterbringungsgebots in speziellen Einrichtungen nach § 62a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes begegnet. Damit ist vorübergehend der Vollzug der Sicherungs- und Mitwirkungshaft sowie des Ausreisegewahrsams in sonstigen Haftanstalten möglich.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 und 2 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Durch die Änderung des § 62a Absatz 1 sind Abschiebungshaftgefangene vorübergehend nach Maßgabe des Artikels 18 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie nicht grundsätzlich ausschließlich in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen. Demnach kann die Sicherungs- und Mitwirkungshaft sowie der Ausreisegewahrsam in sämtlichen Hafteinrichtungen vollzogen werden. Eine getrennte Unterbringung der zum Vollzug von Sicherungs- und Mitwirkungshaft sowie Ausreisegewahrsam Gefangenen von Strafgefangenen innerhalb von allgemeinen Haftanstalten ist weiterhin vorgeschrieben (Trennungsgebot im engeren Sinne). Zudem gelten die bisherige Maßgabe zur Unterbringung von mehreren Angehörigen einer Familie nach § 62a Absatz 1 Satz 3 und 4 sowie die Vorgaben der Artikel 16 und 17 der Richtlinie (EU) 2008/115 fort.

Das Abweichen von den Vorgaben des europäischen Rechts ist durch eine Notlage im Sinne des Art. 18 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie begründet. Im Fall einer solchen Notlage, die durch eine „außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist,“ hervorgerufen wird, dürfen die EU-Staaten laut dieser Bestimmung vom grundsätzlichen Gebot des Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie zur Unterbringung in speziellen Hafteinrichtungen (Trennungsgebot im weiten Sinne) abweichen. Ob eine Notlage vorliegt, die das Abweichen rechtfertigt, prüfen die nationalen Gerichte im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf Abschiebungshaft (EuGH, Urt. v. 10. März 2022 – C-510/20). Die bloße Anwesenheit einer außergewöhnlich großen Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, reicht danach nicht für den Nachweis der geforderten Notlage aus.

Gleichwohl ist die Anzahl der Ausreisepflichtigen im Bundesgebiet ein gewichtiges Indiz für die Belastung der Haftkapazitäten im Bereich Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams. Auch wenn nur bei einem geringen Teil der ausreisepflichtigen Personen Abschiebungshaft bzw. Ausreisegewahrsam in Betracht kommt, ist davon auszugehen, dass die Zahl der in Haft bzw. Gewahrsam genommenen Drittstaatsangehörigen allein aufgrund der ansteigenden Entwicklung der Zahl der Ausreisepflichtigen derart hoch ist, dass sie zu einer unvorhergesehenen Überlastung der Kapazitäten der speziellen Hafteinrichtungen im gesamten Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland führt. Es liegt in der Natur der Sache, dass die zu erwartende Zahl der Personen, bei denen Haft- oder Gewahrsamsgründe gegeben sein könnten, aufgrund der komplexen und individuellen Prüfung zum Vorliegen von

Gründen der Mitwirkungs- und Sicherungshaft oder des Ausreisegewahrsams nicht abschließend beziffert werden kann. Ein entsprechender Rückschluss auf Grundlage der Abschiebungshaftfälle in den vergangenen Jahren ist jedenfalls nicht möglich, da Haft- und Gewahrsamsanträge regelmäßig auch in Ermangelung von Platzkapazitäten scheitern, zurückgezogen oder trotz Bedarfs durch die Ausländerbehörden gar nicht erst gestellt werden. Als gewichtiges Indiz ist auf den Anteil der durch Abgängigkeit gescheiterten Abschiebungen abzustellen. Dieser Anteil für den Nichtvollzug einer Abschiebung beträgt beispielhaft in Sachsen-Anhalt 45 Prozent und deckt sich damit mit den Erfassungen der Bundespolizei zu nicht erfolgten Zuführungen und Stornierungen geplanter Abschiebungsmaßnahmen.

In Deutschland besteht nur eine Kapazität von bundesweit etwa 790 Haft- und Gewahrsamsplätzen (planerisches Maximum, Stand 31. Juli 2024). Aufgrund des sich abzeichnenden Missverhältnisses der aus der steigenden Anzahl von vollziehbar Ausreisepflichtigen resultierenden Haftfälle und Abschiebungshaftplätzen ist diese bestehende Kapazität deutlich überlastet.

Bereits gegenwärtig können in der Praxis Mitwirkungs- und Sicherungshaft- und Ausreisegewahrsamsplätze regelmäßig nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden, da es an belegbaren Plätzen fehlt. Zur Verbesserung der Vermittlung von Haft- und Gewahrsamsplätzen dient auch weiterhin das im Jahr 2017 eingerichtete Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR). Die Vermittlungsquoten haben im Vergleich zu 2023 abgenommen. Im Jahr 2024 wurden seitens der Länder oder der Bundespolizei insgesamt 827 Fälle für die Vermittlung eines Platzes für Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam angefragt – in 336 Fällen konnte ein Haftplatz durch das ZUR vermittelt werden. Das entspricht einer Haftplatzvermittlungsquote von 41 Prozent (im Jahr 2023: über 70 Prozent). Im Jahr 2025 ist die Vermittlungsquote im Zeitraum 1. Januar 2025 bis 31. März 2025 auf 19 Prozent gefallen (von 380 im ZUR eingegangenen Haftplatzanfragen konnten nur 74 Haftplätze vermittelt werden). Zudem können zu bestimmten Zeiträumen (bspw. vorgeplante umfangreiche Chartermaßnahmen, auch länderübergreifend) oftmals nur in Einzelfällen Haftplätze vermittelt werden.

Damit können in der Praxis trotz Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen zahlreiche Haft- und Gewahrsamsanträge gar nicht erst gestellt werden.

Diese Sachlage wird sich mit der zu erwartenden Erhöhung der Zahl der Haft- und Gewahrsamsbedarfe infolge der steigenden Zahl an Ausreisepflichtigen deutlich verschärfen. Die Auslastung der speziellen Hafteinrichtungen in Deutschland ist dabei die Folge eines unerwarteten Anstiegs der Zahl der Ausreisepflichtigen und damit der Inhaft- bzw. Ingewahrsamsnahmen von Drittstaatsangehörigen mit dem Ziel des Vollzugs der Rückführung. Eine Unterbringung in allgemeinen Haftanstalten, insbesondere der Justiz, ist daher erforderlich.

Die Länder haben in den vergangenen Jahren bereits zusätzliche Plätze in besonderen Hafteinrichtungen aufgebaut (zum Stand 27. März 2019 standen lediglich 487 Plätze zur Verfügung). Die aktuell vorhandenen 790 Plätze reichen aber nicht aus, um den Bedarf an Inhaft- und Ingewahrsamsnahmen abdecken zu können. Das hängt auch mit dem Zeitaufwand zusammen, der in die Planung und Errichtung einer speziellen Hafteinrichtung im Sinne des Asylgesetzes investiert werden muss.

Es zeichnet sich bereits ab, dass in den folgenden Jahren weitere mehr als 200 Plätze in besonderen Hafteinrichtungen zum Zwecke des Vollzugs insbesondere von Abschiebungshaft zur Verfügung stehen werden. Eine den Bedarf deckende Zahl an speziellen Haftplätzen ist aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen und der bis dahin erfolgenden verstärkten Abschiebungen bis Mitte 2027 zu erwarten. Die bereits eingeleiteten Maßnahmen auf dem Weg zu einer wirksamen Begrenzung und zugleich einer Steuerung der Migration nach Europa und damit auch nach Deutschland, wurden durch die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bereits eingeleitet. Bis dahin liegt ein Anhalten der außergewöhnlichen Situation vor, so dass § 62a Absatz 1 Aufenthaltsgesetz bis dahin außer Kraft zu setzen ist. Danach tritt wieder die derzeit geltende Rechtslage ein.

Die Unterbringung in allgemeinen Haftanstalten ist auch vertretbar, da die durchschnittliche Haftdauer im Bereich der Abschiebungshaft (inkl. Überstellungshaft und Ausreisegewahrsam) vergleichsweise kurze Zeiträume betrifft. So betrug etwa die durchschnittliche Haftdauer im Jahr 2020 in über 40 Prozent der Fälle weniger als zwei Wochen, in weiteren 40 Prozent der Fälle 2 bis 6 Wochen. Dies bedeutet, dass in mehr als 80 Prozent der Fälle die Dauer der Abschiebungshaft sich in einem Zeitraum von unter zwei Wochen bis maximal sechs Wochen bewegt.

Artikel 18 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie eröffnet für Notlagen die Möglichkeit, vom Trennungsgebot im weiten Sinne nach Artikel 16 Absatz 1 sowie von der Vorgabe des Artikel 17 Absatz 2, nach der Familien eine gesonderte Unterbringung erhalten müssen, abzuweichen. Das Trennungsgebot ist bislang im deutschen Recht in § 62a Absatz 1 Satz 1 und 2 Aufenthaltsgesetz umgesetzt. Die Vorgabe an die Unterbringung von Familien ist national in § 62a Absatz 1 Satz 3 und 4 Aufenthaltsgesetz geregelt. Die Voraussetzung für die Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 18 Absatz 1 ist, dass eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu einer Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen oder des Verwaltungs- oder Justizpersonals führt. Diese Voraussetzung ist für Deutschland erfüllt.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Norm regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.

Die Regelung geht davon aus, dass ab dem 1. Juli 2027 die Voraussetzungen des Artikels 18 der Rückführungsrichtlinie nicht mehr vorliegen. Es tritt zu diesem Datum wieder die vor Anwendung des Artikels 18 der Rückführungsrichtlinie geltende Rechtslage ein. Damit tritt § 62a Absatz 1 wieder in der vor Inkrafttreten der Änderung in Artikel 1 geltenden Fassung in Kraft.