

Teil 3: Strategien der konsequenten Rechtsgewährleistung

Mit der Feststellung, dass die Umsetzung des geltenden Rechts in der Praxis defizitär ist, ist noch keine Aussage getroffen, wie dies für die Zukunft umgangen werden kann. Um im folgenden Kapitel Lösungsvorschläge für die Anwendungsdefizite zu entwickeln, ist zunächst eine Ursachenanalyse erforderlich.

A. Ursachenanalyse

Die empirische Untersuchung konnte darlegen, dass die Exekutive in Form der zuständigen Ausländerbehörden in großem Umfang die geltenden Antragsvoraussetzungen nicht ausreichend wahrte. Die größte Zahl der vom BGH festgestellten Rechtsanwendungsfehler (118 von 233 festgestellten Rechtswidrigkeitsgründen; 51 %) betreffen den Haftantrag und damit im Kern den Handlungsbereich der Ausländerbehörden. Insgesamt sind 60 % aller als rechtswidrig erachteten Haftentscheidungen zumindest teilweise auf die Unzulässigkeit der Haftantrags zurückzuführen (118 von 196 Entscheidungen). Damit dürfte feststehen, dass die fehlerhafte Rechtsanwendung durch die Ausländerbehörden als handelndes Exekutivorgan dringend weiterer Nachforschungen zu den Ursachen und möglichen Lösungsmöglichkeiten bedarf.

An die Problematik in Zusammenhang mit der Tätigkeit der Ausländerbehörden anknüpfend wurde festgestellt, dass es auf Seiten der Judikative zu erheblichen Mängeln kommt. Zum einen stellte der BGH in einer Vielzahl an Fällen ausdrücklich fest, dass die wesentlichen Verfahrensvorgaben, welche der Umsetzung der Amtsermittlung durch das Gericht dienen, nicht eingehalten wurden. Zum anderen zeigt auch die hohe Anzahl an Entscheidungen, in denen der Richter die Haft anordnete, obwohl es an einem zulässigen Haftantrag oder dem Vorliegen der materiellen Haftanordnungsvoraussetzungen fehlte, dass der Richter seiner Ermittlungspflicht nicht in gebotenem Umfang nachkommt. Andernfalls hätte er aufgrund dieser Mängel von der Haftanordnung absehen müssen. Damit zeigt sich sowohl ein erhebliches Defizit bei der Anwendung des Amtsermittlungsgrundsatzes, als auch bei der Wahrung der materiellen Anordnungsvoraussetzungen. Indem diese Fehler auch nicht von den in zweiter Instanz zuständigen

Landgerichten beseitigt wurden, kann man darin sogleich eine faktische Schwäche in der Effektivität dieser ersten Rechtsschutzinstanz sehen.

Damit dürften die Kernprobleme für die mangelnde Rechtmäßigkeit ermittelt sein. Da die Verantwortung für die Haftanordnung beim Richter monopolisiert ist und somit auch von ihm nicht erkannte Mängel im Haftantrag in seiner Verantwortungssphäre liegen, konzentriert sich die folgende Ursachenanalyse vor allem auf den Tätigkeitsbereich der Richter. Nichtsdestotrotz ist anzuerkennen, dass die Haftanordnung stets eines Antrags der zuständigen Behörde bedarf. Folglich sollen auch Rechtswidrigkeitsursachen im Bereich des behördlichen Haftantrags nicht gänzlich außer Acht gelassen werden.

Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass es schwerfällt, konkrete Gründe für die Nichteinhaltung von (Verfahrens-) Normen zu benennen. Im Folgenden werden daher begründete Vermutungen dargelegt, die maßgeblich anhand allgemeiner Erklärungsansätze (u. a. zur allgemeinen Kritik an der Wirksamkeit des Richtervorbehalts) entwickelt wurden. Sie dürfen keinesfalls als empirisch bewiesen oder gar abschließend erfasst angesehen werden.²²⁹

I. Quantitative Überforderung der Gerichte

Ein wesentlicher Faktor für die oftmals fehlerhafte Handhabung durch die Haftgerichte und die mangelhafte nachträgliche Kontrolle durch die Beschwerdegerichte dürfte in der quantitativen Überbelastung der Gerichte liegen.²³⁰ In diesem Zusammenhang spielt auch die begrenzte Zeit des Richters zur Entscheidungsfindung eine Rolle.²³¹ In der Regel stehen dem Richter 30 Minuten zur Verfügung, um eine Entscheidung über die Freiheitsentziehung zu treffen.²³² Auch wenn das Beschleunigungsgebot eine

229 Hierzu bedarf es etwa einer qualitativen sozialwissenschaftlichen Forschung durch Interviews mit Ausländerbehörden, Gerichten etc.

230 Siehe im Allgemeinen zur Überbelastung der Gerichte und entsprechender Begründungsansätze auch *Asbrock*, ZRP 1998, 17, 19; *Dorn*, Justizgewähranspruch und Grundgesetz, 2005, 8 ff. m. w. N.; *Voßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, 2013, S. 1193, Rn. 98 m. w. N.

231 So im allgemeinen auch *Voßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, 2013, S. 1193, Rn. 98.

232 *Pricewaterhouse Coopers*, Auswertungsband: PEBB§Y-Fortschreibung 2014, 2015, S. 210. Die Berechnung erfolgt auf Grundlage des PEBB§Y-Systems („Personalbedarfsberechnungssystem“), bzw. dessen Fortschreibung (*Pricewaterhouse Coopers*,

zügige Entscheidung verlangt, ist fernliegend, dass der Richter der jeweiligen Tatsacheninstanz in diesem Zeitraum die Umstände zufriedenstellend ermitteln insbesondere die Ausländerakte vollständig erfassen und alle relevanten Einzelfallumstände gebührend berücksichtigen kann.²³³

II. Qualitative Überforderung der Gerichte

Die Haftrichter könnten nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ überfordert sein. Dies ist auf die Komplexität der Rechtslage und mangelnde Expertise und Spezialisierung der Richter begründet.²³⁴ Die häufigen Gesetzesänderungen, die unklare, unübersichtlich und zum Teil unzureichende rechtliche Ausgestaltung der Haftvoraussetzungen, ihre Ausstaffierung teilweise allein durch die sich ebenfalls von Zeit zu Zeit ändernde Rechtsprechungspraxis des BGH tragen ebenso zur Problematik bei wie die Dualität von Zivil- und Öffentlichem Recht und die damit einhergehende fehlende Expertise des Haftrichters bezüglich der (öffentlich-rechtlichen) materiellen Haftanordnungsvoraussetzungen. Die Problematik der umfassenden näheren Ausgestaltung des Rechts durch die Rechtsprechung wird dadurch verschärft, dass es an systematischer Erfassung von Recht-

PEBB\$Y-Fortschreibung 2014: Fortschreibung der Basiszahlen zur Personalbedarfsbemessung für die Ordentliche Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften, 2015). So auch für Hessen: *Hessisches Ministerium der Justiz*, Niederschrift über die Sitzung der Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung vom 16.-18.08.2022 in Wiesbaden, 5111 – Z/A 3 – 2022/5145 – Z/A 2, S. 44, 46. Teilweise wird die den Gerichten zur Verfügung stehende Zeit für Freiheitsentziehungssachen nach § 415 FamFG sogar geringer angegeben (Baden-Württemberg: 7 Minuten; Schleswig-Holstein: 19 Minuten), vgl. *Pricewaterhouse Coopers*, Auswertungsband: PEBB\$Y-Fortschreibung 2014, 2015, S. 237, 273. Der Höchstwert liegt mit 89 Minuten in Bayern, vgl. *Pricewaterhouse Coopers*, Auswertungsband: PEBB\$Y-Fortschreibung 2014, 2015, S. 241.

233 Allgemein zum Problem der fehlenden Zeit im Gerichtsprozess: *Rohfleisch*, FoR 1999, 51, 52.

234 So ausdrücklich zur Rechtslage der Abschiebungshaft *Voßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, 2013, S. 1193, 98. Siehe zu einer ähnlichen Argumentation in Zusammenhang mit Art. 103 Abs. 1 GG *Grafshof*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, 2013, S. 1325, 6, der darauf verweist, die Reihe an vielfältigen Pflichten an das Gericht beinhalte sogleich die Gefahr ihrer Nichteinhaltung.

sprechungsinhalten fehlt. Entscheidungen, die nicht in Kommentaren und Aufsätzen rezipiert werden, können leicht übersehen werden.²³⁵

In Bezug auf die fehlende Expertise ist festzuhalten, dass der zuständige zivilrechtliche Haftrichter in seinem regulären Tätigkeitsfeld zivilrechtliche Normen anwendet, nicht das AufenthG. Diesbezüglich dürfte es ihm daher an Expertise (insbesondere in Zusammenhang mit den sich daraus ergebenden materiellen Haftanordnungsvoraussetzungen) fehlen. Aus den gleichen Gründen ist der Haftrichter nicht mit dem Lesen der inhaltlich umfassenden Ausländerakte vertraut. Unter Umständen kann es ihm daher schwerfallen, die wesentlichen Informationen in der gebotenen Kürze der Zeit aus dieser zu extrahieren. Hinzu tritt, dass selbst wenn ein Richter sich die notwendige Expertise kurzfristig angeeignet hat, diese bei der nächsten von ihm zu treffenden Haftentscheidung nicht mehr präsent oder bereits veraltet sein dürfte.

Aufgrund der Vielzahl an Amtsgerichten und der Auswahl ihrer Zuständigkeit anhand des Wohnortes des Betroffenen entscheidet ein Haftrichter in der Regel nicht innerhalb kürzerer Zeitabstände mehrere Abschiebungshaftfälle. Die Abschiebungshaftanordnung gehört nicht zu seinem „Kerngeschäft“.²³⁶ Dieser Nachteil könnte nur mit einem übermäßigen Interesse an der Einhaltung des geltenden Rechts durch eigene Fort- und Weiterbildung ausgeglichen werden.²³⁷ Fehlt es hieran, wird der Richter kaum die notwen-

235 So auch *Kähler*, Strukturen und Methoden der Rechtsprechungsänderung, 2. Auflage 2011, S. 178 ff.

236 Die verhältnismäßig geringe Inhaftierungszahl von ca. 5 000 Personen im Jahr (die allerdings gegebenenfalls mehrfach vor Gericht erscheinen, z. B. einstweilige Anordnung, Erstanordnung, Verlängerung, Beschwerde) im Verhältnis zu der Vielzahl an in der ordentlichen Gerichtsbarkeit tätigen Richtern (sowohl Amts- als auch Landgericht) von ca. 152.000 (siehe *Bundesamt für Justiz*, Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31.12.2020, 22.09.2022 (https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Download/s/DE/Justizstatistiken/Richterstatistik_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (geprüft am 27.01.2026) dürfte ergeben, dass jeder einzelne Richter nicht einmal einen Abschiebungshaftfall im Jahr zu entscheiden hat.

237 Hieran scheint es in Anbetracht der hohen Korrekturquote durch den BGH zu fehlen. Den Richtern scheint teilweise nicht einmal bewusst zu sein, wie weit ihre Prüfpflichten tatsächlich gehen, vgl. auch *Beichel-Benedetti*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht?, 2007, S. 310, 314 f. Im Allgemeinen dazu, dass Vollzugsdefizite sich mit Desinteresse der handelnden Parteien begründen lassen auch *Vofskuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, 2013, S. 1193, Rn. 98. So werden etwa auch Vollzugsdefizite im Klimaschutzrecht begründet, vgl. *Ziehm*, ZUR 2010, 411, 412.

dige Kompetenz, Unabhängigkeit und das erforderliche Selbstbewusstsein gegenüber der ihm personell und strukturell überlegenen Behörden entwickeln.²³⁸

III. Qualitative Überforderung der Behörden

Wie geschildert, geht ein Großteil der rechtswidrigen Abschiebungshaftanordnungen auf unzureichende Haftanträge der Behörde zurück. Es ist daher anzunehmen, dass eine enge Korrelation der Qualität richterlicher Anordnungen mit der Qualität des behördlichen Haftantrags besteht.²³⁹

Die Ursachen dürften hier in ähnlichen Bereichen wie in Zusammenhang mit den Gerichten liegen. So scheint es den Mitarbeitern der Ausländerbehörden an ausreichendem Wissen über die inhaltlichen Anforderungen des Haftantrags zu fehlen bzw. sind sie aufgrund von Überlastung nicht in der Lage eine saubere Antragsstellung vorzunehmen. Auch hier dürfte die Ursache unter anderem in der (lückenhaften) Ausgestaltung des Gesetzes, der fehlenden Expertise der handelnden Mitarbeiter für die konkrete Sachmaterie und gegebenenfalls mangelnden zeitlichen Kapazitäten liegen.²⁴⁰

B. Lösungsansätze

Nachdem mögliche Ursachen ermittelt wurden, können daran anknüpfend Lösungsoptionen diskutiert werden. Dabei muss es vor allem darum gehen, eine präventive Strategie zu entwickeln, um fehlerhafte Entscheidungen in Zukunft zu vermeiden.

238 Im Allgemeinen zum Problem der mangelnden richterlichen Spezialisierung auch *Asbrock*, ZRP 1998, 17, 19; *Vofßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, 2013, S. 1193, Rn. 98.

239 Ähnlich *Albrecht/Dorsch/Krüpe*, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen – Abschlussbericht, 2003, S. 232 ff., 244 f., 447 f.; *Asbrock*, ZRP 1998, 17, 19; *Vofßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, 2013, S. 1193, Rn. 96 m. w. N. zu einer Korrelation richterlicher Entscheidungen mit polizeilichen Anregungen und staatsanwaltlichen Anträgen: Nicht selten hielten richterliche Entscheidungen die Anforderungen an Inhalt und Bestimmtheit in ähnlich gravierendem Umfang nicht ein, wie die jeweils vorausgegangenen behördlichen Anträge.

240 *Kluth*, ZAR 2020, 244, 244.

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet ein Problembewusstsein für die Rechtsanwendungsdefizite, das Anerkennen von Fehlerpotenzialen und das Anerkenntnis, dass es sich bei den Fehlern nicht um Einzelfälle handelt, sondern vielmehr um solche, die ein systematisches Defizit aufzeigen.²⁴¹

Konkret muss es um die Frage gehen, wie man garantieren kann, dass die gesetzlichen Vorgaben in der Rechtsanwendungspraxis durch Behörden und Gerichte gewahrt werden. Es gilt daher, Reformen zu diskutieren, welche eine gesteigerte Umsetzung des geltenden Rechts sicherstellen können. Ziel ist es, die Prozessparteien verstärkt vor einer Verletzung ihrer Rechte zu schützen. Zugleich soll auf diesem Wege auch der Rechtsstaat in seiner Gesamtheit gestärkt werden. Ein individueller Verstoß gegen das Recht ist stets auch ein Angriff auf den Rechtsstaat.

Hervorzuheben ist, dass die folgenden Lösungsvorschläge nicht als abschließend betrachtet werden dürfen. Sie sollen vor allem einen Ausgangspunkt für eine daran anknüpfende Diskussion über das Thema unter Einbeziehung der Expertise von Interessenvertretern sämtlicher an der Haftanordnung beteiligter Gruppen (Behörden, Gericht, Anwälte, Betroffene) bieten.

Auch dürfen die Lösungsansätze nicht isoliert nebeneinanderstehen. Nur eine Kombination kann – unter Ausnutzung möglicher Synergieeffekte – die Anwendungsdefizite langfristig lösen und die unverzichtbare rechtsstaatliche Funktion des richterlichen Anordnungs- und Überprüfungsverfahrens als prozedurale Grundrechtssicherung entfalten. Dabei ist stets im Blick zu behalten, dass der Richtervorbehalt den Rechtsschutz für den Bereich der Freiheitsentziehung verschärft. Statt wie im Bereich anderer staatlicher Eingriffe lediglich nachträglichen Rechtsschutz zu gewährleisten, wird dem Freiheitseingriff eine unabhängige und neutrale Instanz vorge-schaltet. Der Richtervorbehalt gewährt somit einen präventiven Rechts-

241 In diese Richtung auch Röhl, Die Verwaltung 2002, 67, 69 f.

schutz.²⁴² Er trifft die den Eingriff überhaupt erst konstituierende Entscheidung über die Freiheitsentziehung.²⁴³

-
- 242 BVerfG Beschl. v. 11.06.2010 – 2 BvR 1046/08, NJW 2010, 2864, 2865 Rn. 26; BVerfG Beschl. v. 12.02.2007 – 2 BvR 273/06, NJW 2007, 1345, 1346, Rn. 17; BVerfG Urt. v. 20.02.2001 – 2 BvR 1444/00, NJW 2001, 1121, 1122; BVerfG Beschl. v. 27.05.1997 – 2 BvR 1992/92, NJW 1997, 2165, 2166; *Brüning*, ZIS 2006, 29, 30; *Hantel*, Der Begriff der Freiheitsentziehung in Art. 104 Abs. 2 GG, 1988, S. 22; *Heidebach*, Grundrechtsschutz durch Verfahren bei gerichtlicher Freiheitsentziehung, 2014, S. 113; *Winkelmann/Broscheit*, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Auflage 2022, § 62 AufenthG Rn. 12. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Frage, ob es sich bei der richterlichen Anordnung einer Freiheitsentziehung um eine Form des Rechtsschutzes handelt, nicht unumstritten ist. Teilweise wird vertreten, der Richter übe in diesen Fällen keine spezifisch richterlichen Tätigkeiten aus, sondern werde ersatzweise bzw. hilfsweise für die Exekutive tätig. Es handele sich demnach „funktional“ nicht um die letztverbindliche Klärung der Rechtslage in einem Streitfall, sondern stelle vielmehr die Ausübung vollziehender Gewalt dar. Allein die Tatsache, dass der Aufgabenbereich organisatorisch dem Richter zugeordnet ist, führe noch nicht zur Ausübung rechtsprechender Gewalt i. S. d. Art. 92 GG, vgl. *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, Art. 104 GG Rn. 41; *Sachs*, in: Sachs, 9. Auflage 2021, Art. 19 GG Rn. 120 a; *Schmidt-Aßmann*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 108. EL August 2025, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 100. Dem wird jedoch aus teleologischer Sicht entgegengehalten, der Verfassungsgeber habe die Entscheidung in Freiheitsentziehungssachen bewusst den Gerichten übertragen, um das Freiheitsgrundrecht in besonderem Maße zu schützen. Würde man nun das gerichtliche Verfahren der Freiheitsentziehungsanordnung als bloße richterliche Hilfstätigkeit der Verwaltung bewerten, konterkariere man die vom Verfassungsgeber bewusst vorgenommene Zuweisung zu der rechtsprechenden Gewalt. Gerade weil die Entscheidungsgewalt über Freiheitsentziehungssachen in der Verfassung ausdrücklich den Gerichten überantwortet wurde, könne es sich nur um einen Rechtsprechungsakt handeln. Auch die Stellung des Richtervorbehalts im neunten Abschnitt des Grundgesetzes („Rechtsprechung“) spreche aus systematischer Sicht für den Akt der richterlichen Freiheitsentziehungsentscheidung als Rechtsprechungsakt. Hierfür spreche außerdem, dass im Rahmen des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 103 Abs. 1 GG bereits das Tätigwerden eines Richters in seiner Funktion für die Qualifikation als „Rechtsprechung“ ausreicht. Das gleiche müsse auch im Rahmen des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG gelten, vgl. BVerfG Urt. v. 06.06.1967 – 2 BvR 375, 53/60, 18/65, NJW 1967, 1219, 1220; *Heidebach*, Grundrechtsschutz durch Verfahren bei gerichtlicher Freiheitsentziehung, 2014, S. 145 f.; *Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers, 1995, S. 193.
- 243 BVerfG Beschl. v. 30.10.1990 – 2 BvR 562/88, NJW 1991, 1283, 1284; *Kuch*, Freiheitsentziehung, 2023, S. 285 m. w. N.; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 108. EL August 2025, Art. 104 GG Rn. 72 m. w. N.

I. Kompetenzsteigerung

Die Qualität der Rechtspflege hängt vor allem von ihrer Kompetenz und Effizienz ab.²⁴⁴ Gleiches dürfte für die Verwaltung gelten.

Im Folgenden werden daher Ansatzpunkte vorgestellt, um die Kompetenz der handelnden Richter und Behörden zu steigern. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Kompetenzerlangung und vor allem die Aufrechterhaltung der notwendigen Kenntnisse durch den Gesetzgebungsseifer des Gesetzgebers und die damit häufig verbundenen Rechtsänderungen erschwert ist. Auch die zunehmende Arbeitsbelastung bei Behörden und Gerichten kann als zentrale Ursache für die Fehleranfälligkeit der Verfahren gesehen werden. Dem könnte man vor allem mit einer höheren Personaldichte sowie deutlich selteneren Gesetzesänderungen begegnen. Im Folgenden sollen ergänzend dazu insbesondere weitere Aspekte diskutiert werden, die sich ergänzend hierzu kurz- bzw. mittelfristig umsetzen ließen.

1. Kompetenzsteigerung bei den Gereichten

Zunächst könnten die Kompetenzen der handelnden Richter durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen gestärkt werden.²⁴⁵ Aktuell können Richter an den landeseigenen Justizakademien mehrtätigen Fortbildungsveranstaltungen insbesondere zum Thema „Der amtsrichterliche Eildienst“ besuchen, die unter anderem das Thema „Eilentscheidungen in Abschiebungshaftverfahren“ zum Gegenstand hat. Auch bietet die Deutsche Richterakademie Tagungen wie „Der richterliche Bereitschaftsdienst“ und „Grundlagen des Ausländerrechts, der Abschiebungshaft und des Ausländerstrafrechts für Richterinnen und Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte“ an, an denen die Richter teilnehmen können.²⁴⁶ Solche Angebote könnten ausgebaut werden und eine turnusmäßige Teilnahme verpflichtend werden.

244 Schulz-Arenstorff, *Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit*, 2012, S. 108.

245 So ähnlich in Bezug auf den Ermittlungsrichter Asbrock, ZRP 1998, 17, 19; Voßkuhle, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, 2013, S. 1193, Rn. 100. Soweit man anmerken möchte, auf Grund der begrenzten Anzahl an Personen in Deutschland, die eine umfassend qualifizierte Fortbildung im Bereich des Abschiebungshaftrechts (regelmäßig) durchführen können, sei dies nicht praktikabel, könnte dann denjenigen Amtsgerichten Vorrang eingeräumt werden, die sich als besonders fehleranfällig erwiesen haben (siehe S. 306 f.).

246 Hessen Hessischer-LT-Drs. 21/2826, S. 1.

Darüber hinaus könnte die Spezialisierung der Richter gefördert werden.²⁴⁷ Hierzu muss das als Ursache identifizierte Problem des „Gelegenheits-Abschiebungshaftrichters“ behoben werden. Dies kann erfolgen, wenn in den Amtsgerichten „Schwerpunkt-Abschiebungshaftrichter“ mit ausschließlicher Zuständigkeit etabliert werden. Diese haben die Möglichkeit, genug Erfahrungen zu sammeln, um Verfahrens- und materielles Recht sachgerecht anwenden und mildere Mittel abwägen zu können.²⁴⁸ Die gebotene Spezialisierung in Form von „Schwerpunkt-Abschiebungshaftrichtern“ kann auf mehreren Wegen erfolgen. Zum einen können die Gerichte intern eine gewisse Anzahl an Richtern benennen, die für sämtliche eingehende Abschiebungshaftentscheidungen zuständig sind. Zum anderen bzw. ergänzend dazu kann die Zuständigkeit auf einige Amtsgerichte konzentriert werden. Beide Möglichkeiten sollen im Folgenden näher dargestellt werden.

a) Gerichtsinterne konzentrierte Zuständigkeit

Die gerichtsinterne besondere Zuständigkeit einiger weniger Richter hätte den Vorteil, dass diese sich zum einen durch die Erfahrung der wiederholten Tätigkeit eine Expertise aufbauen und eine gewonnene Expertise aufrechterhalten können. Zum anderen dürften sie gewillter sein, an entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen, da diese unmittelbar und nicht bloß potenziell für ihre Tätigkeit relevant sind.

Als problematisch zu bewerten ist allerdings, dass es sich bei Haftentscheidungen aufgrund der Bedeutung des Freiheitsgrundrechts stets um Eilentscheidungen handelt, folglich ein umfassender Bereitschaftsdienst zur Verfügung stehen muss. Würde man die Zuständigkeit auf einige „Experten-Richter“ verlagern, müssten einer von diesen entweder stets über den Bereitschaftsdienst zur Verfügung stehen oder die Haftentscheidung würde im Zweifel letztlich doch von einem nicht spezialisierten Richter getroffen werden. Möchte man dem dargelegten Spezialisierungsbedarf Rechnung tragen, könnte ein zentrierter Bereitschaftsdienst eingerichtet werden. Der Bereitschaftsdienst wird dann nicht auf sämtliche Richter eines Amtsgerichtes verteilt, sondern ausgewählten Richtern übernehmen eine feste Anzahl an

247 So auch *Asbrock*, ZRP 1998, 17, 19; *Vofßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, 2013, S. 1193, Rn. 100.

248 So ähnlich in Bezug auf den Ermittlungsrichter *Vofßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, 2013, S. 1193, Rn. 100.

Bereitschaftsdiensten zusätzlich zu ihrer normalen Richtertätigkeit. Im Gegenzug erhalten sie eine Entlastung bei den Akteneingängen im laufenden Dezernat.²⁴⁹ Diese Bereitschaftsrichter müssten personenidentisch mit den Richtern sein, die auf Abschiebungshaft spezialisiert sind.

b) Gerichtsübergreifende konzentrierte Zuständigkeit

Möglich ist auch, (ergänzend) auf eine Konzentration der Zuständigkeiten bei „Experten-Gerichten“ zu setzen. Diese wären – entgegen der gängigen Zuständigkeitsregelungen – für sämtliche Abschiebungshaftentscheidungen in einem festzulegenden Bereich zuständig.²⁵⁰ Hierfür eignen sich insbesondere die Amtsgerichte, die auch für die jeweiligen Haftenrichtungen zuständig sind, da hier aufgrund der Zuständigkeit für Verlängerungsent-

249 Dieser Vorschlag orientiert sich an der gerichtswirtschaftlichen Praxis der Amtsgerichte in Hamburg, die seit 2019 in sämtlichen Freiheitsentziehungssachen, die im Zuständigkeitsbereich der Amtsgerichte liegen, auf ein solches Konzept setzen, vgl. *Amtsgericht Hamburg*, Geschäftsverteilungsplan für das Jahr 2024, 01.10.2024 (<https://justiz.hamburg.de/resource/blob/637390/b0f9c920e05bb6416ce6bc300e272302/amtsgericht-hamburg-data.pdf>), S. 117, 120 (geprüft am 27.01.2026). Darüber, inwiefern diese Konzentration tatsächlich zu vermehrt rechtmäßigen Entscheidungen geführt hat, liegen keine Erkenntnisse vor.

250 Eine solche Konzentration sieht die Justizzuständigkeitsverordnung des Landes Schleswig-Holstein, GVOBl. Schl.-H., S. 55, in § 16a vor. In Schleswig-Holstein ist daher seit in Kraft treten der Landesverordnung zur Änderung der Justizzuständigkeitsverordnung v. 04.05.2023, GVOBl. Schl.-H., S. 242 zum 01.07.2023 das Amtsgericht Itzehoe für Freiheitsentziehungen nach dem AufenthG, dem AsylG und der Dublin-III-Verordnung in den Bezirken aller Amtsgerichte Schleswig-Holsteins zuständig. Ebenfalls sieht die Verordnung über die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Strafsachen gegen Erwachsene, in Jugendsachen, in Bußgeldverfahren und Freiheitsentziehungssachen nach dem Aufenthaltsgesetz v. 05.07.2010 für Nordrhein-Westfalen seit dem in Kraft treten der Achten bzw. Zehnten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Strafsachen gegen Erwachsene, in Jugendstrafsachen, in Bußgeldverfahren und Abschiebungssachen v. 22.02.2022, GV. NRW, S. 308 (in Kraft getreten zum 01.04.2022) bzw. v. 05.07.2024, GV. NRW, S. 441 (in Kraft getreten zum 01.08.2024) in § 18 Nr. 2 i. V. m. Anlage 1 und § 19 eine Konzentrationsanordnung auf einige Amtsgerichte vor. Für Baden-Württemberg schreibt § 30 der Zuständigkeitsverordnung Justiz, GBl. S. 680, seit dem 01.11.2017 ebenfalls eine konzentrierte Zuständigkeit für Freiheitsentziehungen zur Sicherung der Aufenthaltsbeendigung auf ein Amtsgericht pro Landesgerichtsbezirk und somit auf 17 Amtsgerichte vor. Eine ähnliche Konzentrationsanordnung für die Zuständigkeit von nunmehr neun statt 73 Amtsgerichten ist in Bayern geplant, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-gerichte-abschiebehaft-li.3229590> (geprüft am 27.01.2026).

scheidungen gemäß § 416 S. 2 FamFG bereits eine gewisse Expertise besteht.

Gegen eine solche Konzentrationsanordnung wird teilweise vorgebracht, dies führe zur Abstumpfung der Richter.²⁵¹ Außerdem könne die damit einhergehende weite Entfernung des zuständigen Amtsgerichts vom Wohnort des Betroffenen, dazu führen, dass dieser im Verfahren nicht von Familie, Freunden und einer gegebenenfalls benannten Person des Vertrauens unterstützt werden kann.²⁵² Beide Argumente vermögen es jedoch nicht, die von der Konzentrationsanordnung erwartbare gesteigerte Expertise zu überwiegen,²⁵³ zumal eine Teilnahme von Familie und Freunden an der Anhörung selbst aufgrund des Grundsatzes der Nichtöffentlichkeit in der Regel nicht möglich ist.

2. Kompetenzsteigerung bei den Behörden

Auch bei den Behörden ist zunächst zu erwägen, Fortbildungsmaßnahmen konkret in Bezug auf die Anforderungen an die Stellung von Haftanträgen auszubauen. Ein Fokus könnte und sollte dabei auf die identifizierten besonders häufig auftretenden Mängel der Haftanträge gelegt werden. Ergänzend könnte es sinnvoll sein, eine Art fortwährend aktualisiertes Handbuch an die Behördenmitarbeitenden herauszugeben, in welchem die Anforderungen beschrieben sind und insbesondere auch die Auslegungen durch die Rechtsprechung des BGH aufgegriffen werden.

Darüber hinaus könnte man über eine behördenübergreifende und behördeninterne konzentrierte Zuständigkeit nachdenken. Dies hätte den Vorteil, dass sich einige Mitarbeitende gezielt mit den Voraussetzungen von Haftanträgen auseinandersetzen könnten und entsprechend von anderen Aufgaben entlastet wären. So könnte es leichter fallen, Expertise zu bündeln und sogleich effizienter zu arbeiten.²⁵⁴

251 *Community for all - Darmstadt*, 4 Jahre Abschiebeknast Hessen, 2023, S. 37.

252 So auch *Döhring*, Stellvertretender Flüchtlingsbeauftragte des Landes Schleswig Holstein, siehe *Geisslinger*, Konzentrierter abschieben, 13.06.2023 (<https://taz.de/Abschiebungen-in-Schleswig-Holstein/!5937467/>) (geprüft am 27.01.2026).

253 So auch *von der Decken*, Ministerin für Justiz und Gesundheit in Schleswig Holstein, siehe *Geisslinger*, Konzentrierter abschieben, 13.06.2023 (<https://taz.de/Abschiebungen-in-Schleswig-Holstein/!5937467/>) (geprüft am 27.01.2026).

254 Eine entsprechende Konzentration erfolgt bereits in Baden-Württemberg bei der Ausländerbehörde in Karlsruhe. Diese ist für sämtliche Haftanträge im Bundesland zuständig. Information zurückgehend auf ein Pressegespräch am 03.12.2025 von

Eine örtliche Konzentration müsste dann aus praktischen Gesichtspunkten in enger Abstimmung mit den ansonsten für die Angelegenheiten eines Ausländers zuständigen Ausländerbehörde erfolgen. Eine Konzentration auf Bundesebene (z. B. bei Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) ist gegebenenfalls ebenfalls zu erwägen. Zu berücksichtigen wäre mitunter die dann bisweilen sehr weiten Anreisen der Behördenmitarbeitenden zu den Anhörungsterminen. Gegebenenfalls könnten diese dann jedoch wiederum im Wege der Amtshilfe durch die örtlichen Ausländerbehörden wahrgenommen werden.

3. Stärkung psychischer Wirksamkeitsfaktoren

Um die Qualität richterlicher Entscheidungen zu sichern, kommt es außerdem auf den Arbeitsethos der Richter an.²⁵⁵ Gleiches dürfte auch in Bezug auf die Arbeitsmoral der Behördenmitarbeiter für die Qualität behördlicher Haftanträge gelten.

Die Wahrscheinlichkeit für die korrekte Anwendung von Normen steigt, wenn diese durch den Rechtsanwender akzeptiert werden.²⁵⁶ Es gilt folglich Richter und Behördenmitarbeiter als primärer Rechtsanwender des Abschiebungshaftrechts für den Sinn und Zweck dieser Normen zu sensibilisieren. Hierzu könnten etwa verpflichtende Besuche in einer Abschiebungshafteinrichtung und/oder der Austausch mit ehemaligen Inhaftierten sowie diskriminierungssensible Schulungen beitragen.

Ebenso kann es zielführend sein, Richter und Behördenmitarbeiter darauf hinzuweisen, in welchen Bereichen und bei welchen Normen die Anwendungsdefizite besonders groß sind. In der Folge wäre es den handelnden Personen möglich, einen besonderen Fokus auf die Wahrung dieser Normen legen.

Röll, zuständig im Regierungspräsidium Karlsruhe für Abschiebungshaft. Darüber, inwiefern diese Konzentration tatsächlich zu vermehrt rechtmäßigen Entscheidungen geführt hat, liegen keine Erkenntnisse vor.

255 Schulz-Arenstorff, Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit, 2012, S. 108.

256 Siehe ebenfalls zur Verknüpfung zwischen Akzeptanz einer Norm durch den Rechtsanwender und ihrer Wirksamkeit: Schulz-Arenstorff, Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit, 2012, S. 156 f.

II. Stärkung der Verfahrensstellung der Betroffenen

Möglicherweise kann eine externe Kontrolle der rechtsprechenden Gewalt die Anwendung des Gesetzes durch die Gerichte und damit die Qualität der Rechtsprechung steigern.

Einer solchen Richterkontrolle steht allerdings auf den ersten Blick die verfassungsrechtlich verbürgte richterliche Unabhängigkeit gemäß Art. 92 und Art. 97 GG entgegen. Eine externe Kontrolle verbietet sich.

Nichtsdestotrotz ist anzuerkennen, dass die Unabhängigkeit der Justiz den gleichen Zweck wie eine Richterkontrolle verfolgt: Beide sind darauf gerichtet, die Sachrichtigkeit der richterlichen Entscheidung sicherzustellen.²⁵⁷ Eine Qualitätskontrolle der Rechtsprechung darf vor dem Hintergrund erheblicher Demokratie- und Kontrolldefizite der Justiz folglich nicht pauschal als unzulässig bewertet werden.²⁵⁸

Allerdings kann sie aufgrund der Unabhängigkeit des Richters – abgesehen von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen im Extremfall der offensichtlich fehlerhaften Rechtsanwendung – nicht durch eine institutionalisierte formelle Fremdkontrolle erfolgen, sondern nur im Rahmen einer Selbstüberwachung.²⁵⁹

Eine solche sieht das nationale Recht allerdings bereits vor, indem es (auch im Bereich der Abschiebungshaft) einen Instanzenzug bereithält, der es erlaubt, richterliche Akte überprüfen zu lassen und so eine Form intra-justizieller Selbstkontrolle gewährt. Diese Form der Nachprüfung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie – anders als die Disziplinargerichtsbarkeit nach dem DRiG – nicht förmlich ausgestaltet ist und abgesehen von der Möglichkeit der Haftprüfung nicht schon von Amts wegen erfolgt. Zu berücksichtigen ist, dass es auch für die Haftprüfung von Amts wegen nach § 426 Abs. 1 S. 1 FamFG keine starren Fristen bedarf innerhalb derer das Gericht überprüfen muss, ob die Haftvoraussetzungen noch vorliegen. Insofern fehlt es auch hier an einem förmlichen Verfahren der justiziellen Selbstkontrolle.

257 *Eichenberger*, Die richterliche Unabhängigkeit als rechtsstaatliches Problem, 1960, S. 254; *Schulz-Arenstorff*, Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit, 2012, S. 175.

258 *Röhl*, DRiZ 2000, 220, 228.

259 BGH Urt. v. 05.02.1980 – RiZ (R) 2/79 (Hamm), NJW 1981, 1850, 1851; *Röhl*, DRiZ 2000, 220, 227; *Schulz-Arenstorff*, Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit, 2012, S. 106; *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 145 ff.

Im Regelfall erfordert die justizielle Selbstkontrolle daher zunächst das Tätigwerden einer der Prozessparteien, regelmäßig des Betroffenen. Damit liegt die Kontrolle nur mittelbar bei den Gerichten selbst. Unmittelbar verantwortlich sind die Parteien, denen in aller Regel Selbsthilfe abverlangt wird.²⁶⁰

Um adäquat gegen Rechtsverletzungen vorzugehen und die Qualität der richterlichen Entscheidung (nachträglich) positiv zu beeinflussen, ist es geboten, die nachgelagerte richterliche Kontrolle möglichst stark auszugestalten.²⁶¹

Hierzu könnten insbesondere die Anforderungen an den Rechtsweg der Rechtsbeschwerde herabgesenkt werden, indem der Vertretungszwang durch einen BGH-Anwalt (§ 10 Abs. 4 S. 1 FamFG) aufgegeben wird.²⁶²

Als weiterer wesentlicher Aspekt kann hier die Unterstützung der Betroffenen durch die Beordnung eines Verfahrensbevollmächtigten für die gesamte Dauer des Verfahrens gelten. Dies könnte dazu beitragen, die Rechtmäßigkeit der Haftanordnungen sicherzustellen und im Zweifel schnellstmöglich gerichtlichen Rechtsschutz gegen die Haftanordnung einzulegen.²⁶³ Zwar haben Betroffene jederzeit gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 FamFG jederzeit die Möglichkeit sich durch einen Rechtsanwalt im Verfahren vertreten zu lassen. Jedoch wurde § 62d AufenthG und damit die Norm, welche eine Rechtsvertretung der Betroffenen von Amts wegen vorsah, wieder abgeschafft.²⁶⁴ Eine verpflichtende anwaltliche Vertretung würde es den Betroffenen ermöglichen, ihre Rechte sowohl im Rahmen der erstmaligen Haftanordnung als auch im Rahmen des Rechtsschutzverfahrens fachkundig wahrzunehmen.²⁶⁵ Damit hierdurch tatsächlich ein verbesserter Schutz

260 *Schneider*, MDR 1997, 991, 992. Im Übrigen fehlt es im Rahmen des Instanzenzugs an einer Kontrolle der letzten Instanz. Siehe ausführlicher zu diesem Aspekt: *Schulz-Arenstorff*, Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit, 2012, S. 178 f.

261 So auch *Schulz-Arenstorff*, Judikatives Unrecht in der Zivilgerichtsbarkeit, 2012, S. 109; *Voßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, 2013, S. 1193, Rn. 100.

262 Siehe zu einem solchen Vorschlag auch in Bezug auf eine ungerechtfertigte Beschränkung der Rechtswegsgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG auch *Franz*, Abschiebungshaft und Freiheitsrechte, erscheint voraussichtlich 2026.

263 Siehe zu einem solchen Vorschlag auch in Bezug auf eine ungerechtfertigte Beschränkung des fairen Verfahrens auch *Franz*, Abschiebungshaft und Freiheitsrechte, erscheint voraussichtlich 2026.

264 Siehe S. 3 f.

265 So auch *Al-Ali/Franz*, Auf Kosten des Rechtsstaates, VerfBlog 2025/07/2025.; *Beichel-Benedetti*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht?, 2007, S. 310, 315 f.; *Deichmann*, MDR 1997, 16, 17; *Deutscher*

gewährleistet wird, müssen die beizuordnenden Anwälte hinreichend qualifiziert sein.²⁶⁶ Erforderlich wäre es folglich, dass die Rechtsanwaltskammern regelmäßige Fortbildungsseminare im Bereich der Abschiebungshaft für die als Pflichtanwalt geführten Anwälte anzubieten.²⁶⁷

III. Dokumentation und Evaluation

Ergänzend zu den soeben beschriebenen Lösungsansätzen, ist es langfristig geboten, die Wirkung des Rechts und seine Anwendung zu erforschen. Es sollte von staatlicher Seite untersucht werden, ob und in welchem Maße die geltenden Gesetze angewendet werden. Ergänzend wäre zu ermitteln, ob die Gesetze ihren beabsichtigten Zielen überhaupt Nachkommen.

Eine entsprechende konsequente Evaluation der Gesetzesanwendung würde es ermöglichen, Defizite systematisch aufzuzeigen. Anschließend könnten sowohl die gesetzgebende Seite, als auch die rechtsanwendende Seite in Form der Gerichte adäquat reagieren.

Sind die Richter und Behördenmitarbeitenden für die bestehenden Anwendungsdefizite sensibilisiert, können sie aktiv darauf hinwirken, diese Anwendungsfehler in der Zukunft nicht mehr zu begehen. Der Gesetzgeber

Anwaltverein, Ergänzende Stellungnahme durch den Ausschuss Migrationsrecht, 2021, S. 4; *Fahlbusch/Habbe*, ANA-ZAR 2022, 25, 27; *Franz*, NVwZ 2023, 1059, 1060; *Gusy*, NJW 1992, 457, 462; *Keßler*, Asylmagazin 2025, 236, 240; *Kretschmer*, in: BeckOK-Migrationsrecht, 24. Auflage 2026, § 62d AufenthG Rn. 2; *Krüger/Ostendorf*, in: Ostendorf/Bochmann (Hrsg.), Untersuchungshaft und Abschiebehaft, 2012, S. 635, Rn. 19; *Limburg*, ZRP 2025, 135, 136; *Meyer-Mews*, AnwBl 1999, 317, 323; *Piorreck*, in: Barwig (Hrsg.), Neue Regierung – neue Ausländerpolitik?, 1999, S. 465, 468; *Schmidt-Räntsch*, Asylmagazin 2020, 292, 298. So auch die mehrheitliche Ansicht der befragten Richter, Anwälte und Sozialberatungsstellen im Rahmen eines Forschungsprojektes, siehe *Al-Ali/Franz/Tietze*, ZAR 2025, 394, 398.

266 So auch die Ansicht der im Rahmen eines Forschungsprojektes befragten Richter, Anwälte und Sozialberatungsstellen, siehe *Al-Ali/Franz/Tietze*, ZAR 2025, 394, 398.

267 Im Fachanwaltskurs Migrationsrecht ist Abschiebungshaft mittlerweile enthalten, siehe *Deutsche Anwalt Akademie*, Fachanwaltslehrgang Migrationsrecht - Bausteine (<https://www.anwaltakademie.de/seminare/11-fachanwaltslehrgang-migrationsrecht-praesenz-bausteine-1.45543>) (geprüft am 27.01.2026). In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass regelmäßig auch Strafverteidiger und Fachanwälte für Familienrecht als Pflichtanwälte beigeordnet wurden, siehe *Al-Ali/Franz/Tietze*, ZAR 2025, 394, 398. Um eine ausreichende Expertise bei den beizuordnenden Anwälten zu erreichen wäre es geboten, dass nur solche Anwälte beigeordnet werden können, die eine entsprechende Fortbildungsveranstaltung innerhalb der letzten 1–2 Jahre nachweisen können.

kann auch ergänzende und angepasste Regelungen schaffen, wenn sich herausstellt, dass die geltenden Regelungen die intendierten Zwecke erfüllen (*informed policy making*). Ein solches systematisches Monitoring ist damit wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich Rechtsstaatlichkeit – insbesondere in grundrechtssensiblen Bereichen – verbessern kann.²⁶⁸

Es folgen Vorschläge zum Gegenstand und zur Zuständigkeit für eine solche Monitoringverantwortung.

1. Gegenstand der Dokumentation und Evaluation

Zunächst gilt es zu erläutern, welche Inhalte erfasst werden müssten. Wie bereits angedeutet, muss insbesondere die Anwendungspraxis, also die Anwendung des geltenden Rechts, zahlenmäßig erfasst werden. Außerdem muss erhoben werden, inwieweit die Normen ihrer intendierten Funktion nachkommen.

a) Erfassung der Anwendungspraxis

Um die Anwendungspraxis bestmöglich zu erfassen, müssen die Gesamtzahlen der Haftanträge, der Haftanordnungen (differenziert nach Haftart) sowie die Zahl der jeweiligen Verlängerungen erhoben werden. Auch sollte ermittelt werden, wie häufig eine Haft einstweilig angeordnet wird, wie häufig auf den Behördengewahrsam zurückgegriffen wird (und wie häufig und wann dieser von den Gerichten bestätigt bzw. nicht bestätigt wird), wie viele nachträgliche Rechtsschutzverfahren erfolgreich sind und welches die häufigsten Aufhebungs- bzw. Rechtswidrigkeitsgründe sind. Des Weiteren sollten die angeordneten und die vollzogenen Haftzeiträume erfasst werden.

Auch die Umsetzung der landesrechtlichen Vollzugsnormen in den Hafteinrichtungen selbst bedarf umfangreicher Aufarbeitung. Es muss jeweils

268 So in Bezug auf die Abschiebungshaft: *Babo*, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.), *Perspektivwechsel im Ausländerrecht?*, 2007, S. 295, 305. Zu dieser Funktion einer Dokumentations- und Evaluationspflicht im Allgemeinen auch *Action Committee on Access to Justice in Civil and Family Matters*, *Access to civil & family justice*, 2013, S. 4; *Cappelletti/Garth*, *Buffalo Law Review* 1978, 181, 290; *Knöpfel*, in: Kaufmann/Hausamann (Hrsg.), *Zugang zum Recht*, 2017, S. 101, 104; *Seckelmann*, *Evaluation und Recht*, 2018, S. 1 ff., 21 f.; *Voßkuhle*, in: Merten/Papier/Bauer (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, 2013, S. 1193, Rn. 100.

ausgewiesen werden, welche Ausländerbehörde, welches Amts- und welches Landgericht zuständig waren, sowie welche Staatsangehörigkeit die betroffenen Personen haben. Auf diesem Wege kann ermittelt werden, ob und falls ja, in welcher Form diese Faktoren Einfluss auf die Anwendungspraxis der geltenden Normen haben. Auch wenn diese Studie keinen zwingenden kausalen Bezug zwischen Faktoren wie den Zielstaaten der Abschiebung oder den Staatsangehörigkeiten der betroffenen Personen zur Rechtswidrigkeit feststellen konnte, lag doch ein statistischer Zusammenhang vor. Es sollte geklärt werden, ob und inwieweit diesem Zusammenhang möglicherweise etwa rassistische Ursachen zugrunde liegen.

b) Überprüfung der Wirkung

Um die intendierte Wirkung des Rechts überprüfen zu können, sollten die Erforderlichkeit bzw. Geeignetheit der Abschiebungshaft zur Durchsetzung der verwaltungsrechtlichen Maßnahme erforscht werden, indem erfasst wird, wie häufig eine Abschiebung bzw. Überstellung unmittelbare Folge einer Inhaftierung ist.²⁶⁹ Ferner sollte evaluiert werden, inwiefern sich die Möglichkeit der ausgeweiteten maximalen Haftlänge (§ 62 Abs. 4 S. 1 AufenthG) tatsächlich auf die – in der Gesetzesbegründung als Grund angeführte²⁷⁰ – Erfolgswahrscheinlichkeit der Abschiebung auswirkt.²⁷¹

2. Zuständigkeit der Dokumentation und Evaluation

Zu klären ist weiterhin, wie ein solches Monitoring ausgestaltet sein könnte. Da die Haft auf Länderebene angeordnet und vollzogen wird, kann die primäre Datenerhebung nur auf Länderebene erfolgen.

Für die Zuständigkeit innerhalb der Länder kann es zielführend sein, die Zuständigkeit je nach erforderlicher Information zu differenzieren.

269 Vgl. zu Zweifeln daran, ob die Inhaftierung tatsächlich geeignet ist die Abschiebung zu fördern etwa *Franz*, Abschiebungshaft und Freiheitsrechte, erscheint voraussichtlich 2026.

270 BT-Drs. 20/9463, S. 47.

271 So auch *Haag*, Abschiebehaft, 2015, S. 48 unter Verweis auf eine Untersuchung in der Schweiz zu fünf Kantonen aus dem Jahr 2005, die ergeben hat, dass je höher die Haftdauer ist, umso geringer die Wahrscheinlichkeit der Abschiebung, sodass fraglich erscheint, ob in Deutschland eine Erhöhung der maximalen Haftzeiträume zu einer tatsächlichen Verbesserung bei der Durchführung der Abschiebung führt.

Sämtliche Daten bezüglich gerichtlicher Entscheidungen (Anzahl ablehnende Beschlüsse, Anzahl anordnende Beschlüsse, Anzahl einstweiliger Anordnungen, Anzahl Korrektur durch eingelegte Rechtsmittel, Ausgang der Rechtsmittelverfahren, Länge der angeordneten Inhaftierungen) könnten in den Geschäftsordnungen der Gerichte oder alternativ in ergänzenden Statistiken anonymisiert ausgewiesen werden.

Die Ausländerbehörden könnten in den amtlichen Statistiken erfassen, wie häufig sie i. S. d. § 62 Abs. 5 AufenthG eigenständig eine Person in Haft nehmen, wie lange es dauert, bis eine nachträgliche Entscheidung eines Richters vorliegt und wie häufig die Gerichte die Ingewahrsamnahme der Behörde nicht bestätigen.

Die weiteren Daten (insbesondere wie lange für eine Person die Haft angeordnet wurde, wie lange sie tatsächlich inhaftiert war, ob auf die Inhaftierung unmittelbar eine Abschiebung erfolgte) könnten im Ausländerzentralregister (personenbezogen) erhoben werden. Die so gewonnenen Daten müssen anschließend in den Bundesländern anonymisiert zusammengetragen werden, wobei die zuständigen Behörden und Gerichte erkennbar bleiben sollten.²⁷² Auf ihrer Grundlage können umfassende Aussagen zu den aufgeworfenen Fragen getroffen werden und gegebenenfalls bestehende statistische Zusammenhänge, Häufungen oder ähnliche Auffälligkeiten aufgezeigt werden. Hierzu bedarf es auf Bundesebene einer Norm, welche die Bundesregierung zur Wirkungsforschung verpflichtet.²⁷³ Da die Bundesre-

272 Bei der Generierung, Zusammenfassung und Systematisierung der Daten kann gegebenenfalls auf digitalisierte Prozesse in Form von *big data analytics* zurückgegriffen werden. Sie sind jedoch nicht geeignet, über Korrelationen und Wahrscheinlichkeiten hinausgehende Kausalitäten zu bestimmen. Auch ist es wichtig, Transparenz, Kontrollierbarkeit und Qualitätssicherung zu integrieren, s.: *Hoffmann-Riem*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2018, 20, 35 f. Die Kontrolle und Auswertung der gegebenenfalls automatisiert erhobenen Daten müsste folglich stets durch einen entsprechend ausgebildeten Menschen erfolgen.

273 Normen zu Evaluations- und Berichts- und Wirkungsforschungspflichten sind in deutschen Gesetzen nicht unüblich. So kennt etwa § 55 SGB II eine Regelung, wonach Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig zu untersuchen sind. Ebenso sehen die Landesintegrationsgesetze teilweise eine Anwendungs- und Wirkungserfassungspflicht vor, s. z. B. § 15 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg v. 01.12.2015, GBl. S. 1047, 1048; § 21 Hessisches Integrations- und Teilhabegesetz v. 22.03.2023, GVBl. 2023, S. 160. Auch die Abschiebungshaftvollzugsgesetze kennen teilweise eine Evaluations- und Berichtspflicht für einen bestimmten Zeitpunkt nach ihrem Inkrafttreten, siehe z. B. § 26 des Gesetzes über den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein vom 05.04.2019 (GVObI. Schl.-H., S. 78); § 59 S. 2 des Gesetzes über den Vollzug der Abschiebungshaft v. 17.12.2015 (GV.NRW, S. 901).

gierung hierzu auf die Bereitstellung der Daten der Länder angewiesen ist, sollte die Norm eine Möglichkeit umfassen, die Länder zur Evaluation und Berichterstattung zu verpflichten. Dies erfordert auf Ebene der Länder wiederum Normen, die die als zuständig erachteten Stellen zur Datenerhebung verpflichten.

