



Ausschussdrucksache 21(4)047
vom 11. September 2025

Stellungnahme

des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

BT-Drucksache 21/780



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

September 2025

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Zusammenfassung	3
3	Grundsatz der individuellen, unvoreingenommenen Einzelfallprüfung	4
4	Verfahrensrechtliche Vorgaben zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten	5
4.1	EU-Recht	5
4.2	Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG	5
4.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: keine Differenzierung nach Schutzformen	6
5	Sinn und Zweck des Zustimmungsgesetzes	6
5.1	Erhebliche Einschnitte in die Verfahrensrechte der Betroffenen	6
5.2	Kontrolle und Transparenz durch Gesetzgebungsverfahren	7
6	Weitere Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts	9
6.1	Zur Einstufung eines Herkunftsstaats als sicher mit Ausnahme bestimmter Landesteile oder Personengruppen	9
6.2	Zur Einstufung aufgrund geringer Anerkennungsquoten	10
6.3	Zum Grad der politischen Stabilität und Rechtstaatlichkeit	10
7	Konkrete Länderbeispiele	10
7.1	Tunesien	11
7.2	Indien	12
8	Fazit	13

1 Einleitung

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf die geplante Regelung, sichere Herkunftsländer zukünftig per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats einzustufen. Bislang bedarf es für die Einstufung als sicher gemäß Art. 16a Abs. 3 Grundgesetz (GG) eines Gesetzes und der Zustimmung des Bundesrats. Aktuell gelten gemäß Anlage 2 zu § 29a Asylgesetz (AsylG) Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Republik Moldau, Senegal und Serbien als sicher. Die Einstufung gilt sowohl für die Asylberechtigung nach Artikel 16a GG als auch für den in der Richtlinie 2011/95/EU (EU-Qualifikationsrichtlinie) geregelten internationalen Schutz (Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiärer Schutz). Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Abkehr von dieser einheitlichen Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten vor.

§ 29b AsylG-E sieht vor, dass die Bundesregierung zukünftig durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats sichere Herkunftsstaaten im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU (EU-Asylverfahrensrichtlinie) für den internationalen Schutz bestimmen kann. In Zukunft sollen somit nur noch sichere Herkunftsstaaten im Sinne der Asylberechtigung nach Art. 16a GG durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz bestimmt werden. Sicherer Herkunftsstaaten für die Prüfung des internationalen Schutzes sollen demgegenüber durch die Bundesregierung per Rechtsverordnung festgelegt werden können. Der Gesetzentwurf verweist zur Begründung auf Art. 37 Abs. 1 der EU-Asylverfahrensrichtlinie, die die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten für die Prüfung des internationalen Schutzes auf nationaler Ebene regelt.¹ In der Folge wird es zwei separate, sich voneinander unterscheidende Einstufungsverfahren und zwei Listen mit sicheren Herkunftsländern geben, die nicht zwangsläufig übereinstimmen.

Ein erklärtes Ziel des Koalitionsvertrags zwischen CDU/CSU und SPD ist die Ausweitung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten: „Wir werden die Liste der sicheren Herkunftsstaaten erweitern und dazu auch die Möglichkeiten der GEAS-Reform ausschöpfen. Wir beginnen mit der Einstufung von Algerien, Indien, Marokko und Tunesien. Eine entsprechende Einstufung weiterer sicherer Herkunftsstaaten prüfen wir fortlaufend. Insbesondere Staaten, deren Anerkennungsquote seit mindestens fünf Jahren unter fünf Prozent liegt, werden als sichere Herkunftsstaaten eingestuft.“²

2 Zusammenfassung

Die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten per Rechtsverordnung begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Durch die Abtrennung des internationalen Schutzes von der Asylberechtigung nach Art. 16a GG werden die Schutzformen künstlich voneinander getrennt, um unter Berufung auf die EU-Asylverfahrensrichtlinie das in Art. 16a Abs. 3 GG vorgesehene Zustimmungsgesetz für die Einstufung von Herkunftsländern als sicher zu umgehen. Ein Gesetzgebungsverfahren erfüllt jedoch wichtige rechtsstaatliche und demokratische Zwecke. Es dient der Transparenz bei

¹ Deutscher Bundestag (7.7.2025): Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 21/780. S. 2.

² CDU/CSU/SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. Rn 2995-3000.

Entscheidungen von besonderer Tragweite und ermöglicht durch die öffentliche Anhörung von Sachverständigen und die parlamentarische Debatte eine breitere Auseinandersetzung. Dementsprechend hatte der Gesetzgeber 1993 den Gesetzesvorbehalt und die Zustimmungspflicht des Bundesrats als Grundlage für die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten in die Verfassung aufgenommen.

Die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen als auch des Schutzzumfangs der Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG. Die Auswirkungen einer Einstufung auf Grundlage des § 29b AsylG-E hat für die Betroffenen die gleiche Wirkung, indem ihre Verfahrensrechte erheblich eingeschränkt werden. Dementsprechend sollte das Verfahren zur Einstufung für den internationalen Schutz ebenfalls den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Das Institut empfiehlt daher eine einheitliche Einstufung durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz. Auch aus der Asylverfahrensrichtlinie ergibt sich kein anderes verpflichtendes Verfahren, da Art. 37 Abs. 1 explizit auf etwaige nationale Regelungen zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten verweist.

Das politische Bestreben, die Liste der sicheren Herkunftsstaaten immer weiter auszuweiten, ist äußerst bedenklich. Zwar ist das Ziel, Asylverfahren zu beschleunigen, grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings sollte dies nicht mit derart einschneidenden, verfahrensrechtlichen Folgen für die Asylsuchenden einhergehen. Durch eine ausufernde Anwendung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten drohen die hohen, verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einstufung immer weiter abgeschwächt zu werden. Außerdem gerät die unvoreingenommene, individuelle Prüfung der Schutzbedürftigkeit in den Hintergrund.

3 Grundsatz der individuellen, unvoreingenommenen Einzelfallprüfung

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantieren jedem Menschen, der Schutz vor Verfolgung oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem individuellen Asylverfahren. Dies folgt aus dem Refoulement-Verbot, das Rückführungen in ein Land, in dem der Person Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht, verbietet. Zudem müssen den Betroffenen im Falle einer Ablehnung ihres Schutzantrages gemäß Art. 13 EMRK effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen.³

Die individuelle Prüfung muss zudem fair und transparent erfolgen.⁴ Das Ergebnis kann und darf also erst nach einem unvoreingenommenen behördlichen oder gerichtlichen Verfahren feststehen. Gerade im Bereich des Asylrechts ist es aufgrund der hohen Schutzgüter wichtig, dass diese rechtstaatlichen Grundsätze uneingeschränkte Beachtung finden.⁵

³ Siehe dazu etwa EGMR (2012): Urteil vom 23.02.2012, *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, 27765/09, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

⁴ UN, High Commissioner for Refugees (2020): *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, S. 15.

⁵ Zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen im behördlichen Verfahren im Migrationsbereich siehe auch Kluth (2024): *Anforderungen an eine gute Verwaltung im Migrationsbereich*, ZAR 5-6, 2024, S. 183.

Vor diesem Hintergrund ist das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten an sich schon problematisch. Durch die Einstufung wird eine allgemeine Vorprüfung der Gefährdungslage vorgenommen und ein Land als grundsätzlich sicher angesehen. Dabei ist es oftmals faktisch gar nicht möglich, die Menschenrechtssituation in einem Land umfassend zu erfassen. Nicht selten ist es so, dass über einige Regionen eines Landes oder bestimmte Aspekte der politischen oder gesellschaftlichen Verhältnisse keine hinreichend belastbaren Erkenntnisse vorliegen. Hinzu kommt, dass sich die Verhältnisse verändern können. Diese können nicht nur durch offensichtliche Umwälzungen auftreten, sondern ebenso schleichend und weniger sichtbar. Die menschenrechtliche Situation mancher Staaten steht im Fokus der Weltöffentlichkeit; bei anderen ist dies nicht der Fall. Gefährdungssituationen für Oppositionelle, Journalist*innen oder Angehörige von Minderheiten können sich rapide und unter den Augen der Öffentlichkeit, aber ebenso im Verborgenen entwickeln.

4 Verfahrensrechtliche Vorgaben zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten

4.1 EU-Recht

Sowohl die aktuell noch geltende EU-Asylverfahrensrichtlinie als auch die ab dem 12. Juni 2026 geltende Verordnung (EU) 2024/1348 (EU-Asylverfahrensverordnung) überlassen den Mitgliedstaaten die Ausgestaltung der Verfahren zur Einstufung von sicheren Herkunftsstaaten. Demnach können Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, die es gestatten, sichere Herkunftsländer zu bestimmen (Art. 37 Abs. 1 EU-Asylverfahrensrichtlinie bzw. Art. 64 Abs. 1 EU-Asylverfahrensverordnung). Das EU-Recht gibt somit kein verpflichtendes Verfahren vor, sondern lässt den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum, um das Verfahren nach ihren nationalen Vorgaben gestalten zu können. Es besteht demnach auch kein etwaiger Anwendungsvorrang des EU-Rechts.

4.2 Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG

Das Grundgesetz sieht demgegenüber ein konkretes Verfahren vor. Gemäß Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG bedarf es für die Einstufung eines Herkunftslands als sicher eines formalen Gesetzes und der Zustimmung des Bundesrates. Die Grundgesetzänderung und Einführung des Art. 16a Abs. 3 GG war 1993 vom Bundestag vor dem Hintergrund hoher Asylantragszahlen verabschiedet worden, und sollte die Verfahren beschleunigen.⁶ Dem sogenannten Asylkompromiss waren lange und intensive Diskussionen im Parlament vorangegangen.⁷ Dabei stand es jedoch auch für die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP außer Frage, dass die Einstufung eines Gesetzes bedurfte. Die zusätzlich mit aufgenommene Zustimmungspflicht des Bundesrates war für die SPD, die damals nicht Teil der Bundesregierung war, ein wichtiger Grund, dass sie dem Gesetzentwurf am Ende trotz großer Bedenken mehrheitlich zustimmte.

⁶ Deutscher Bundestag (19.1.1993): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. Drucksache 12/4152, S. 3.

⁷ Dazu mit weiteren Verweisen auf die Debatte Thorsten Kingreen (2021): Die Reichweite der Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Art. 16a Abs. 3 GG zu Gesetzen für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten gemäß Art. 37 RL 2013/32/EU. Rechtsgutachten für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. S. 27f.

4.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: keine Differenzierung nach Schutzformen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich 1996 mit der Einstufung sicherer Herkunftstaaten nach Art. 16a Abs. 3 GG am Beispiel von Ghana beschäftigt.⁸ Das Gericht macht in seiner Entscheidung zwar keine konkreten Vorgaben zum Verfahren der Einstufung. Allerdings weist es darauf hin, dass Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG für die Reichweite der Vermutung, dass keine Verfolgung droht, nicht nach dem möglichen späteren Status der Antragsteller*innen unterscheidet.⁹ Das bedeutet, dass Art. 16a Abs. 3 GG nicht nur auf die Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG ausgerichtet war, sondern auch die Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention mit umfasste.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht wies in diesem Zusammenhang auf die drohenden Komplikationen für das Verfahren hin, wenn die an die Bestimmung zum sicheren Herkunftsstaat anknüpfende Vermutung nicht für alle zu prüfenden Schutzformen greifen würde. Eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren würden dadurch gerade verhindert.¹¹

Eine Regelung, die ihrerseits nun eine Aufspaltung in internationalen Schutz und Asylberechtigung vornimmt, ist aus den gleichen Gründen abzulehnen und widerspricht dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz der Einheitlichkeit.

5 Sinn und Zweck des Zustimmungsgesetzes

Gegen die Einstufung sicherer Herkunftsländer per Rechtsverordnung spricht darüber hinaus Sinn und Zweck des Gesetzesvorbehalts und der Zustimmung durch den Bundesrat. Angesichts der Folgen für das Verfahren und den Rechtsschutz der betroffenen Asylsuchenden ist bei der Einstufung durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz sichergestellt, dass eine öffentliche Auseinandersetzung zur Verfolgungssituation in den Herkunftsländern erfolgt, in die im Wege schriftlicher Stellungnahmen und gegebenenfalls einer mündlichen Anhörung Expert*innenwissen von Menschenrechtsorganisationen und weiterer Sachverständiger einfließt.

5.1 Erhebliche Einschnitte in die Verfahrensrechte der Betroffenen

Aus der Einstufung als sicher ergeben sich in erster Linie eine Reihe erheblicher verfahrensrechtlicher Folgen für die Betroffenen. Allein aufgrund des Umstands, dass der oder die Asylsuchende aus einem als sicher eingestuften Land kommt, wird vermutet, dass ihm oder ihr auch individuell keine politische Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden im Herkunftsland droht. Indem der Gesetzgeber eine Analyse und Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse im Hinblick auf deren asylerhebliche Relevanz im jeweiligen Land vornimmt, wird ihm ein Teil der Prüfung übertragen, die bislang in jedem Einzelfall dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Verwaltungsgerichten oblag.¹² Ein Teil der Prüfung wird damit abstrakt generell vorab vorgenommen, so dass das BAMF und die Gerichte bei der Einzelfallprüfung daran

⁸ Bundesverfassungsgericht (1996): Urteil v. 14.5.1996, 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93.

⁹ Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Rn. 94.

¹⁰ Der europarechtliche subsidiäre Schutz wurde erst 2013 mit der Umsetzung der EU-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU als eigene Schutzform in das deutsche Recht aufgenommen. Er ist durch die Ergänzung in § 29a Abs. 1 AsylG mittlerweile vom Konzept der sicheren Herkunftsländer erfasst.

¹¹ Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Rn. 94.

¹² Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Rn. 65.

gebunden sind. Die Schutzsuchenden müssen in der Folge qualifiziert darlegen, warum sie, entgegen der gesetzgeberischen Einschätzung, im Einzelfall doch politischer Verfolgung in ihrem Herkunftsland ausgesetzt sind. Das BAMF kann gemäß § 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG ein beschleunigtes Verfahren durchführen, so dass zusätzlich ein zeitlicher Druck auf den Asylsuchenden lastet.

Kann die Vermutung durch den oder die Antragsteller*in nicht individuell entkräftet werden, wird der Asylantrag im Wege der gebundenen Entscheidung als offensichtlich unbegründet abgelehnt, § 29a Abs. 1 AsylG bzw. § 29b Abs. 3 AsylG-E. Das wiederum hat zur Folge, dass die Ablehnung des Asylantrags nur innerhalb einer verkürzten Rechtsbehelfsfrist angegriffen werden kann. Die Rechtsbehelfsfrist wird im Fall einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet signifikant auf eine Woche reduziert¹³, was einen erheblichen Eingriff in das Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz darstellt. Zudem hat eine Klage gegen den ablehnenden Bescheid keine aufschiebende Wirkung, so dass zusätzlich ein Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz angestrebt werden muss, wofür ebenfalls nur eine Woche zur Verfügung steht. Hierdurch sind die Asylsuchenden gezwungen sich innerhalb kürzester Zeit zur Sicherstellung einer effektiven Rechtsschutzposition qualifizierte rechtliche Beratung einzuholen oder einen Rechtsbeistand zu beauftragen.

Neben dem Asylverfahren und dem Rechtsschutz unterliegen Asylsuchende aus als sicher eingestuften Ländern auch hinsichtlich der Unterbringung und des Arbeitsmarktzugangs Restriktionen. Sie sind verpflichtet, für die gesamte Dauer des Asylverfahrens in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Wird ihr Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, gilt diese Verpflichtung bis zur Ausreise oder Abschiebung.¹⁴ Bei den Einrichtungen handelt es sich in der Regel um große Sammelunterkünfte, in denen es oft keine Rückzugsmöglichkeiten oder Schutzräume für besonders vulnerable Gruppen gibt. Während Asylsuchende normalerweise nach 3 oder 6 Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten¹⁵, unterliegen Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern zudem einem Arbeitsverbot.

5.2 Kontrolle und Transparenz durch Gesetzgebungsverfahren

Wesentliche, insbesondere grundrechtsrelevante Entscheidungen sind durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu treffen. Dieser vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz leitet sich aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) ab.¹⁶ Das Demokratieprinzip gebietet, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite ein Verfahren durchlaufen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das Parlament dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in einer öffentlichen Debatte zu klären, sowie die Beteiligung der parlamentarischen Opposition zu gewährleisten.¹⁷

¹³ Die reguläre Rechtsbehelfsfrist im Verwaltungsverfahren beträgt einen Monat, §§ 70, 74 Abs. 1 VwGO; im Asylrecht greift bereits bei Ablehnungen als „einfach unbegründet“ eine verkürzte Frist von 2 Wochen, § 74 Abs. 1 AsylG.

¹⁴ § 47 Abs. 1a AsylG.

¹⁵ § 61 AsylG.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil v. 19.9.2018, 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, Rn. 190.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 260.

In Hinblick auf die Einstufung sicherer Herkunftsländer hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Art. 16a Abs. 3 und 4 GG zwar den persönlichen Geltungsbereich des Grundrechts auf Asyl nicht einschränkt, wohl aber eine Beschränkung des verfahrensbezogenen Gewährleistungsinhalts vornimmt.¹⁸

Zwar hat die Einstufung nach § 29b AsylG-E formal keine Auswirkungen auf das Recht auf Asyl nach Art. 16a GG, denn das Verfahren für die Einstufung eines sicheren Herkunftsstaates mit Blick auf Art. 16a GG erfolgt weiterhin per zustimmungspflichtigem Gesetz. Dennoch sind auch in Bezug auf die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention die gleichen rechtsstaatlichen Grundsätze anzulegen. Für die Asylsuchenden sind sowohl Schutzgut als auch die verfahrensrechtlichen Folgen einer Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher identisch. Die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht hinsichtlich der Voraussetzungen und des Schutzstatus weitgehend der Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG und hat seit der Einführung des Ausschlussgrunds in Art. 16a Abs. 2 GG darüber hinaus eine weitaus größere praktische Bedeutung als Art. 16a Abs. 1 GG.¹⁹ 2024 wurden lediglich 0,7 Prozent aller Asylsuchenden als Asylberechtigte anerkannt, im Gegensatz zu 12,5 Prozent Anerkennungen als Flüchtlinge nach der GFK.²⁰

Angesichts der weitreichenden verfahrensrechtlichen Folgen für den Zugang zu Schutz vor Verfolgung und schweren Menschenrechtsverletzungen empfiehlt das Institut, sichere Herkunftsländer durch ein Zustimmungsgesetz zu bestimmen.

Das Gesetzgebungsverfahren kann eine breitere parlamentarische Auseinandersetzung schaffen, die beim Erlass von Rechtsverordnungen entfällt. Zudem wird die Transparenz der der Einstufung zugrundeliegenden Entscheidungsgründe erhöht. Der Europäische Gerichtshof hatte erst kürzlich hervorgehoben, dass die Informationsquellen, die der Bestimmung eines Drittstaats als sicherer Herkunftsstaat zugrunde liegen, zugänglich gemacht werden müssen.²¹ Durch Sachverständigenanhörungen in den zuständigen Bundestagsausschüssen können zudem möglichst vielfältige Expertisen einbezogen und öffentlich diskutiert werden.

Das gleiche gilt für das Zustimmungserfordernis des Bundesrats. Die Aufnahme des Zustimmungsvorbehalts in Art. 16a Abs. 3 GG war für die damals oppositionelle SPD ein entscheidendes Kriterium für die Zustimmung zur Verfassungsänderung.²² Insbesondere, wenn im Bundesrat andere Mehrheitsverhältnisse als im Parlament vorherrschen, kann dies eine vertiefte politische aber auch inhaltliche Auseinandersetzung befördern.²³ Darüber hinaus kann die Einstufung von weiteren Herkunftsländern als sicher dazu führen, dass eine größere Anzahl an Asylsuchenden verpflichtet ist, über lange Zeiträume in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer zu wohnen. Schon aus diesem Grund sollten die Bundesländer beteiligt werden.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Leitsatz 1a).

¹⁹ Gärditz, Klaus (2018): Art. 16a. In: Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (Hg): Grundgesetz Kommentar. 106. Ergänzungslief. Oktober 2024. Rn. 181.

²⁰ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2025): Das Bundesamt in Zahlen 2024. Asyl. S. 38.

²¹ EuGH (2025): Urteil v. 1.8.2025, C-758/24 und C-759/24, Rn. 88.

²² Vgl. unter 4.2.

²³ Dazu auch Thorsten Kingreen (2021): siehe Fn 4, S. 31-32.

Der Gesetzesvorbehalt und das Zustimmungserfordernis der Bundesländer kann so als - wenn auch begrenzter- Kontrollmechanismus dienen, um einer ausufernden Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten entgegenzuwirken.

Anders als § 29a Abs. 2a AsylG sieht der Gesetzentwurf in § 29b AsylG-E zudem keine regelmäßige Berichtspflicht hinsichtlich der weiter bestehenden Voraussetzungen für die Einstufung der sicher gelisteten Herkunftsländer gegenüber dem Bundestag vor. Das stellt eine weitere Schwächung der Kontrollfunktion des Parlaments dar.

6 Weitere Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Art. 16a Abs. 3 GG weitere Grundsätze aufgestellt, die zwar nicht unmittelbar durch den vorliegenden Gesetzentwurf infrage gestellt werden, aber zukünftig bei der Einstufung nach § 29b AsylG-E vernachlässigt oder unterlaufen werden könnten. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass sich die Einstufung nur auf den internationalen Schutz bezieht und daher von der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten nach Art. 16a Abs. 3 GG abweichen kann. Das deutet darauf hin, dass die engen Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 16a Abs. 3 GG entwickelt hat, bei der Einstufung nach § 29b AsylG-E als nicht bindend angesehen werden. Hinzu kommt, dass die neue EU-Asylverfahrensverordnung den Anwendungsbereich des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten im Hinblick auf den internationalen Schutz erweitert, indem sie die inhaltlichen Anforderungen an die Einstufung als sicher absenkt.

6.1 Zur Einstufung eines Herkunftsstaats als sicher mit Ausnahme bestimmter Landesteile oder Personengruppen

Art. 61 Abs. 2 der neuen EU-Asylverfahrensverordnung, die Teil des GEAS-Reformpakets ist, ermöglicht die Bestimmung eines sicheren Herkunftsstaats mit Ausnahme bestimmter Teile seines Hoheitsgebiets oder eindeutig identifizierbarer Personengruppen. Dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, den Anwendungsbereich der Liste der sicheren Herkunftsländer erheblich auszuweiten und Länder als sicher einzustufen, selbst wenn dort in Teilen gravierende menschenrechtliche oder rechtstaatliche Defizite vorliegen. Das GEAS-Anpassungsgesetz befindet sich aktuell noch im Gesetzgebungsverfahren. Der Kabinettsentwurf strebt eine Umsetzung der europarechtlichen Regelungen zum Konzept der sicheren Herkunftsstaaten an.²⁴ Sobald jedoch eine - wenn auch nur regionale- politische Verfolgung feststellbar ist, so ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht gewährleistet, dass allgemein keine politische Verfolgung in diesem Staat stattfindet.²⁵ Ebenso hebt das Bundesverfassungsgericht hervor, dass auch die Verfolgung nur bestimmter Gruppen einer Einstufung als sicher entgegensteht. In beiden Fällen kann ein Herkunftsstaat nicht als sicher qualifiziert werden. Denn Inhalt und Funktion der Herkunftsstaatenregelung ist darauf gerichtet, für bestimmte Staaten im Wege einer vorweggenommenen Prüfung die generelle Verfolgungsfreiheit anzunehmen. Nur deshalb kann die Vermutung der offensichtlichen Unbegründetheit des individuellen Asylbegehrens aufgestellt werden.²⁶ Wenn ein

²⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung. S. 25.

²⁵ Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Rn 70.

²⁶ Bundesverfassungsgericht (1996): Ebd., Rn. 71.

Staat hinsichtlich bestimmter Personen- oder Bevölkerungsgruppen zu politischer Verfolgung greift, erscheint auch für die übrige Bevölkerung nicht mehr generell gewährleistet, dass sie nicht auch Opfer asylrechtlich erheblicher Maßnahmen wird.²⁷

6.2 Zur Einstufung aufgrund geringer Anerkennungsquoten

Der Koalitionsvertrag strebt insbesondere eine Einstufung von Staaten als sicher an, die über einen bestimmten Zeitraum eine Asylanerkennungsquote von unter 5 Prozent aufweisen.²⁸ Dabei ist aber zu beachten, dass die Anerkennungsquote lediglich als Indiz zur Kontrolle des nach umfassender Prüfung der Verhältnisse in dem betreffenden Staat gefundenen Ergebnisses dienen kann.²⁹ Sie kann nicht als vorrangiges Kriterium und Argument für die Einstufung herangezogen werden. Es ist vielmehr aus einer Vielzahl an einzelnen Faktoren zur Rechtslage, Rechtsanwendung und den allgemeinen politischen Verhältnissen ein Gesamturteil zu bilden.³⁰

6.3 Zum Grad der politischen Stabilität und Rechtstaatlichkeit

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, zukünftig auf „Veränderungen der Migrationsbewegungen und der politischen und rechtlichen Lage in Herkunftsstaaten mit geringer Anerkennungsquote schnell und effizient reagieren zu können“.³¹ Kurzfristige Verbesserung der politischen Verhältnisse oder Reformen in einem Land reichen aber nicht aus, um die hohe Schwelle zur Einstufung als sicher zu überwinden. Vielmehr muss eine gewisse Stabilität der allgemeinen politischen Verhältnisse vorliegen, um eine hinreichende Kontinuität auch für die Rechtslage und Rechtsanwendung in dem betreffenden Staat zu gewährleisten.³² Es besteht die Gefahr, dass durch die Intention der Bundesregierung, eine schnelle Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsstaaten voranzutreiben, diese Kriterien unzureichend berücksichtigt werden.

7 Konkrete Länderbeispiele

Die Bundesregierung strebt eine erhebliche Ausweitung des Konzepts der sicheren Herkunftsstaaten mithilfe des erleichterten Verfahrens an und hat im Koalitionsvertrag bereits einige Länder konkret benannt, die als sicher eingestuft werden sollen.³³ Durch die Einstufung als sicher wird vermutet, dass Menschen aus diesen Ländern keiner Verfolgung und Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt sind. Die Betrachtung der Menschenrechtslage und der politischen Verhältnisse beispielhaft in zwei der genannten Länder zeigt, wie komplex die Bewertung der konkreten Situation vor Ort ist. Umso wichtiger es ist, vor der Einstufung vielfältige aktuelle Informationsquellen heranzuziehen, Sachverständige anzuhören und eine öffentliche Diskussion zu ermöglichen.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage erfüllen weder Tunesien noch Indien die engen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere hinsichtlich der landesweiten, gruppenübergreifenden Sicherheit vor Verfolgung. Es ist jedoch zu befürchten, dass ab Inkrafttreten der EU-Asylverfahrensverordnung 2026 unter Berufung auf Art. 61 Abs. 2, der die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten mit Ausnahme bestimmter

²⁷ Bundesverfassungsgericht (1996): Ebd., Rn. 71.

²⁸ CDU/CSU/SPD (2025): siehe Fn. 2, 2999-3000.

²⁹ Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Rn. 79.

³⁰ Bundesverfassungsgericht (1996): Ebd., 3. Leitsatz.

³¹ Deutscher Bundestag (7.7.2025): siehe Fn 1, S. 8.

³² Bundesverfassungsgericht (1996): siehe Fn 5, Rn. 83.

³³ Vgl. unter 1.

Landesteile oder Personengruppen ermöglicht, Staaten wie Indien und Tunesien trotz schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen gegenüber einzelnen Gruppen als sicher eingestuft werden.

7.1 Tunesien

Seit Beginn der Präsidentschaft Kais Saieds 2019, insbesondere aber vor den Präsidentschaftswahlen 2024, kommt es in Tunesien immer wieder zu willkürlichen Verhaftungen von politischen Oppositionellen, sowie Journalist*innen und Kritiker*innen Saieds.³⁴ Allein im Jahr 2024 wurden über 80 Personen aus politischen Gründen inhaftiert.³⁵ Die Behörden rechtfertigen Verhaftungen mit Gesetzen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und Terrorismusbekämpfung und der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Moral“, wobei die Angeschuldigten oft lange in Untersuchungshaft sitzen und langjährige Haftstrafen ausgesprochen werden.³⁶ Im April 2025 wurden mehrere Oppositionelle in einem umstrittenen Prozess, in dem nach Ansicht des Auswärtigen Amts das Recht der Beschuldigten auf ein faires und unabhängiges Verfahren verletzt wurde, zu langen Haftstrafen verurteilt.³⁷

Lesbische, schwule, bisexuelle, transsexuelle, transgeschlechtliche und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) sehen sich in Tunesien erhöhter staatlicher Repression ausgesetzt.³⁸ So wurden allein zwischen September 2024 und Januar 2025 84 willkürliche Verhaftungen gemeldet, wobei von einer weitaus höheren Dunkelziffer ausgegangen wird. Weit gefasste Regelungen im Strafgesetzbuch, die „öffentliche Unanständigkeit“ oder Handlungen, die als „gegen die guten Sitten oder die öffentliche Moral“ gelten, unter Strafe stellen, geben den Strafverfolgungsbehörden einen großen Auslegungsspielraum und befördern pauschale willkürliche Verhaftungen.³⁹

Geflüchtete und Migrant*innen aus anderen Teilen Afrikas, insbesondere der Sub-Sahara-Region, erfahren rassistische Diskriminierung und Gewalt, die vom tunesischen Präsidenten Saied bewusst geschürt werden.⁴⁰ Es kommt zu verbalen und körperlichen Übergriffen, sowie dem Verlust der Arbeitsstelle und Vertreibungen.⁴¹ Seit dem Abschluss eines Migrationsabkommens 2023⁴² zwischen der EU und Tunesien hat sich die Situation für Migrant*innen und Asylsuchende in Tunesien weiter verschärft. Migrant*innen und Asylsuchende werden kollektiv ausgewiesen und in Gebieten ohne Nahrung und Wasser zurückgelassen.⁴³ Zwischen Juni 2023 und Mai 2024 schoben die

³⁴ Human Rights Watch (2025): Annual report on the human rights situation in 2024 Tunisia. <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/tunisia>; Amnesty International (2025): Tunisia 2024. <https://www.amnesty.org/en/location/middle-east-and-north-africa/north-africa/tunisia/report-tunisia/>

³⁵ Human Rights Watch (2025): Ebd.

³⁶ United States Department of State (2025): Tunisia 2024 Human Rights Report. S. 3. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/08/624521_TUNISIA-2024-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf

³⁷ Auswärtiges Amt (24.4.2025): Pressemitteilung. Auswärtiges Amt zu den Urteilen in der sogenannten „Staatsstreich- Affäre“ in Tunesien. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2715030-2715030>

³⁸ Amnesty International (2025): siehe Fn. 34.

³⁹ Amnesty International (6.2.2025): Tunesien: Behörden gehen mit einer Verhaftungswelle verstärkt gegen LGBTI-Personen vor. <https://www.queeramnesty.de/meldungen/detail/2025/tunesien-behoerden-gehen-mit-einer-verhaftungswelle-verstaerkt-gegen-lgbti-personen-vor>

⁴⁰ UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (4.4.2023): Pressemitteilung. Tunisia must immediately stop hate speech and violence against migrants from south of Sahara, UN Committee issues early warning. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/tunisia-must-immediately-stop-hate-speech-and-violence-against-migrants>; Deutsche Welle (8.3.2023): Rassismus in Tunesien: Empörung in der Heimat. <https://www.dw.com/de/rassismus-in-tunesien-emp%C3%B6rung-in-der-heimat-der-migranten/a-64913318>

⁴¹ UN, International Organisation for Migration (2024): World Migration Report 2024, S. 61. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>

⁴² Tagesschau (17.7.2023): Ein Deal- und viel Kritik. <https://www.tagesschau.de/ausland/afrika/tunesien-migration-eu-102.html>

⁴³ Tagesschau (21.5.2024): Ausgesetzt in der Wüste. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/eu-asylsuchende-nordafrika-100.html>

Behörden mindestens 10.000 Menschen, darunter auch Kinder und schwangere Frauen, kollektiv nach Algerien und Libyen ab.⁴⁴

7.2 Indien

Religiöse Minderheiten sind in Indien immer wieder Gewalt und Ausgrenzung ausgesetzt. Befördert wird dies durch die seit 2014 auf Bundesebene regierende hindunationalistische Bharatiya Janata Party (BJP) unter Premierminister Narendra Modi.⁴⁵ In BJP-regierten Bundesstaaten kommt es seit 2020 gezielt zu Zerstörungen und Zwangsräumungen von Häusern, Gebetsstätten und Geschäften von Muslim*innen.⁴⁶ Gewalttätige Angriffe auf religiöse Minderheiten bleiben dabei oft straffrei.⁴⁷

Auch die Pressefreiheit wird in Indien gezielt eingeschränkt. 2024 stufte der Weltindex der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen die Lage für Journalist*innen in Indien als sehr ernst ein.⁴⁸ Insbesondere vor den Parlamentswahlen 2024 wurde von gravierenden Einschränkungen und Übergriffen gegen die freie Presse berichtet.⁴⁹

Behörden nutzen Gesetze, wie Anti-Terror-Gesetze, Anti-Konversionsgesetze und Verbote der Schlachtung von Kühen, um gegen zivilgesellschaftliche Organisationen vorzugehen und Mitglieder religiöser Minderheiten, Menschenrechtsverteidiger*innen und Journalist*innen festzunehmen und deren Aktivitäten einzuschränken. So kommt es immer wieder zu Verhaftungen und Verurteilungen zu lebenslangen Freiheitsstrafen ohne hinreichende rechtliche Rechtfertigung.⁵⁰

Langwierige, willkürliche Inhaftierungen aufgrund fehlender rechtlicher Garantien und überlasteter und unterfinanzierter Gerichtssysteme sind ein erhebliches Problem.⁵¹ Die Polizei setzt Folter, andere Misshandlungen und willkürliche Inhaftierungen ein, um erzwungene oder falsche Geständnisse zu erlangen.⁵² Die Nationale Menschenrechtskommission registrierte in den ersten neun Monaten des Jahres 2024 121 Todesfälle in Polizeigewahrsam, 1.558 Todesfälle in Untersuchungshaft und 93 mutmaßliche außergerichtliche Tötungen.⁵³ Zwischen 2017 und 2022 wurden mehr als 270 Fälle von Vergewaltigungen in Polizeigewahrsam registriert.⁵⁴

⁴⁴ Amnesty International (2025) Report on the human rights situation (covering 2024) Tunisia

⁴⁵ Redaktionsnetzwerk Deutschland (5.8.2023): Die alten Gespenster der Gewalt bedrohen Indiens Wirtschaftswunder. <https://www.rnd.de/politik/gewalt-in-indien-modis-politik-gegen-christen-und-muslime-gefaehrdet-das-wirtschaftswachstum-GJADLITNNBGRDANDIOQQG5VZJY.html>; Frankfurter Rundschau (3.6.2024): „Eindringlinge“ und „Wahl-Dschihad“: Warum Indiens Premier Modi im Wahlkampf gegen Muslime wettet. <https://www.fr.de/politik/kritik-parlamentswahl-praesident-islam-hindus-indien-muslime-narendra-modi-wahlkampf-rede-zr-93092011.html>

⁴⁶ Human Rights Watch (2025): Annual report on the human rights situation 2024 India. <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/india>; Amnesty International (2025): Indien 2024. <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report/indien-2024>

⁴⁷ United States Commission on International Religious freedom (2025): 2025 Annual Report. S. 22-23. <https://www.uscifr.gov/annual-reports>

⁴⁸ United States Department of State (2024): India 2024 Human Rights Report. S. 9. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/07/624521_INDIA-2024-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf

⁴⁹ Reporters without Borders (14.2.2024): India curtails rights to information in clampdown two months ahead of elections. <https://rsf.org/en/india-curtails-right-information-clampdown-two-months-ahead-elections>

⁵⁰ United States Commission on International Religious freedom (2025): siehe Fn. 47.

⁵¹ United States Department of State (2024): siehe Fn. 48, S.18-19.

⁵² Human Rights Watch (2025): siehe Fn. 46.

⁵³ Human Rights Watch (2025): Ebd.

⁵⁴ United States Department of State (2024): siehe Fn. 48, S. 22.

Zudem gibt es regionale Konflikte in Manipur und Jammu und Kashmir, die seit Jahren bestehen und regelmäßig Gewalt hervorrufen.⁵⁵ Eine Stabilisierung ist absehbar nicht in Sicht.⁵⁶

8 Fazit

Das Institut empfiehlt aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken von einer Einstufung sicherer Herkunftsländer per Rechtsverordnung abzusehen und § 29b AsylG-E zu streichen. Die Einstufung als sicher bedarf einer umfassenden öffentlichen Debatte im Parlament über die Menschenrechtslage und politischen Situation in dem konkreten Land.

Wird an § 29b AsylG-E festgehalten, sollte zumindest in der Gesetzesbegründung der Hinweis aufgenommen werden, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien zu Art. 16a Abs. 3 GG bei der Einstufung nach § 29b AsylG-E zu berücksichtigen sind. Zudem sollte entsprechend § 29a Abs. 2a AsylG eine Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag aufgenommen werden.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Anna Suerhoff

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Juli 2023

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

⁵⁵ United States Department of State (2024): Ebd., S. 1f.

⁵⁶ Vgl. Wagner, Christian (2025): Indiens Pakistan Dilemma. Die Rückkehr des Kaschmir-Konflikts auf die internationale Bühne. SWP-aktuell 2025/A25. <https://www.swp-berlin.org/publikation/indiens-pakistan-dilemma>