



---

**Ausschussdrucksache 21(4)056 D**  
vom 2. Oktober 2025

---

**Schriftliche Stellungnahme**

von Dr. Philipp Wittmann, Richter am Verwaltungsgerichtshof, Baden-Württemberg vom 1. Oktober 2025

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

**BT-Drucksache 21/780**

## Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam (BT-Drs. 21/780)

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen  
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages der 21. Wahlperiode  
am 6. Oktober 2025

Die Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2025. Sie beruht auf dem am 25. September 2025 übermittelten Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam vom 7. Juli 2025.<sup>2</sup> Lediglich informatorisch als Hintergrundinformation zugrundegelegt wurde der Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) vom 3. September 2025,<sup>3</sup> soweit dieser Parallelvorschriften zu § 29b AsylG-E und § 77 Abs. 5 AsylG-E enthält.

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens<sup>4</sup> – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann im Rahmen der Anhörung gerne vertiefende oder klarstellende Auskunft gegeben werden.

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Herausgeber der Fachzeitschrift „Informationsbrief Ausländerrecht“ und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. Die Stellungnahme beruht auf eigenen Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht die Auffassung der Richterschaft, des Ministeriums der Justiz und für Migration Baden-Württemberg, der Dienststelle(n) oder früherer Abordnungsdienststellen des Verfassers wider.

<sup>2</sup> BT-Drs. 21/780.

<sup>3</sup> BT-Drs. 21/1848.

<sup>4</sup> Die Ladung als Sachverständiger und die Mitteilung des Sachverhalts erfolgten am 25. September 2025; der Entwurf war jedoch vorab bekannt.

Der Aufbau des Gutachtens folgt nicht der formalen Gliederung des Gesetzentwurfs, sondern orientiert sich im Interesse an einer koordinierten Darstellung an inhaltlichen Zusammenhängen und Parallelen. Die Fundstelle innerhalb des Gesetzesentwurfes (nach Artikeln) ist in den jeweiligen Überschriften angegeben.

## **A. Gliederung**

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Gliederung.....                                                                                                                          | 2  |
| B. Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung.....                                                                         | 5  |
| I. Einführung .....                                                                                                                         | 5  |
| 1. Überblick über das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ .....                                                                         | 5  |
| 2. Betroffenheit zweier unterschiedlicher Rechtskreise .....                                                                                | 7  |
| 3. Rechtliche Auswirkungen der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ .....                                                               | 9  |
| a) Materielle Auswirkungen auf den Schutzanspruch .....                                                                                     | 9  |
| b) Beschleunigungseffekte im Asylverfahren und Abschiebungsvollzug.....                                                                     | 10 |
| c) Migrationssteuernde Wirkung außerhalb des eigentlichen Asylverfahrens                                                                    | 13 |
| 4. Zur (auch) rechtspolitischen Dimension der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ .....                                                | 15 |
| II. Gesetzentwurf im Einzelnen .....                                                                                                        | 16 |
| 1. Ermöglichung der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im unionsrechtlichen Sinn durch Rechtsverordnung (Art. 1 Nr. 4 Ges-E; § 29b AsylG) | 16 |
| a) Gesetzentwurf.....                                                                                                                       | 16 |
| b) Einordnung .....                                                                                                                         | 17 |
| c) Bewertung.....                                                                                                                           | 20 |
| aa) Materielle Vereinbarkeit mit Unions- und Verfassungsrecht .....                                                                         | 20 |
| aaa) Vereinbarkeit mit Unionsrecht .....                                                                                                    | 20 |
| bbb) Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Grundgesetzes .....                                                                                 | 21 |
| bb) Formelle Vereinbarkeit mit Unions- und Verfassungsrecht.....                                                                            | 22 |
| aaa) Vereinbarkeit mit Unionsrecht .....                                                                                                    | 22 |
| (1) Erlass als Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrats.....                                                                               | 22 |
| (2) Verfahrensrechtliche Anforderungen .....                                                                                                | 22 |
| bbb) Formelle Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht.....                                                                                       | 25 |
| (1) Delegationsbefugnis und Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung .....                                                                  | 25 |
| (2) Einstufung ohne Zustimmung des Bundesrats .....                                                                                         | 29 |

|      |                                                                                                                                                                                                                                  |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| cc)  | Rechtsfolgen einer „gespaltenen“ Einstufung von Herkunftsstaaten .                                                                                                                                                               | 29 |
| aaa) | Materielle Auswirkungen auf die Schutzansprüche der Betroffenen                                                                                                                                                                  | 30 |
| bbb) | Beschleunigungseffekte im Asylverfahren und Abschiebungsvollzug                                                                                                                                                                  | 32 |
|      | (1) (keine) strukturelle Vereinfachung der Sachprüfung durch das Bundesamt und die Gerichte.....                                                                                                                                 | 32 |
|      | (2) Ausweitung der verfahrensrechtlichen Beschleunigungsmechanismen während des Asylverfahrens.....                                                                                                                              | 33 |
|      | (3) Probleme der „gespaltenen“ Ablehnung des Asylantrags.....                                                                                                                                                                    | 34 |
| ccc) | Migrationssteuernde Wirkung außerhalb des eigentlichen Asylverfahrens .....                                                                                                                                                      | 35 |
| dd)  | Sonstige Hinweise .....                                                                                                                                                                                                          | 37 |
| 2.   | Folgeänderungen zur Ermöglichung der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts durch Rechtsverordnung.....                                                                                                  | 37 |
| d)   | Gesetzentwurf.....                                                                                                                                                                                                               | 38 |
| aa)  | Durchführung des Asylverfahrens als Flughafenverfahren vor der Einreise bei Einreise auf dem Luftweg auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 18a AsylG) ..... | 38 |
| bb)  | Durchführung des Asylverfahrens als beschleunigtes Verfahren auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 5 Ges-E; § 30a AsylG) .....                                         | 39 |
| cc)  | Verlängerung der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 6 Ges-E; § 47 Abs. 1a AsylG) .....                             | 40 |
| dd)  | Ausschluss von Asylbewerbern von der Erwerbstätigkeit auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 7 Ges-E; § 61 AsylG).....                                                  | 41 |
| ee)  | Ausschluss der Erwerbstätigkeit für Geduldete bei Angehörigen eines sicheren Herkunftsstaats (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 2 Nr. 4 Ges-E; § 60a AufenthG).....                                                           | 42 |
| ff)  | Abschiebungsunabhängiges Einreise- und Aufenthaltsverbot auch bei Asylbewerbern aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 2 Nr. 3 Ges-E; § 11 AufenthG).....                                       | 44 |
| gg)  | Asylantragstellung durch Angehörige sicherer Herkunftsstaaten (nur) im Sinne des Unionsrechts als Indiz für eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung (Art. 3 Ges-E; § 1597a BGB) .....                                       | 45 |
| hh)  | Regelausschluss der frühzeitigen Förderung von Ausländern mit Aufenthaltsgestattung bei Angehörigen sicherer Herkunftsstaaten (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 4 Ges-E; § 39a Satz 2 SGB III).....                          | 46 |

|                                                                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| e) Einordnung .....                                                                                                                                             | 47 |
| f) Bewertung.....                                                                                                                                               | 47 |
| 3. Begründung eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts für Akte der exekutiven Rechtssetzung (Art. 1 Nr. 8 Ges-E; § 77 AsylG) .....              | 48 |
| a) Gesetzentwurf.....                                                                                                                                           | 48 |
| b) Einordnung .....                                                                                                                                             | 48 |
| c) Bewertung.....                                                                                                                                               | 49 |
| aa) Unklarheit über den Regelungsgehalt der Norm.....                                                                                                           | 50 |
| aaa) Unklarheit über die Anwendbarkeit auch im Eilrechtsschutzverfahren                                                                                         | 50 |
| bbb) Unklarheit über die Anwendbarkeit bei Unvereinbarkeit mit Unionsrecht.....                                                                                 | 54 |
| bb) Unionsrechtswidrigkeit eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts bei Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit Vorgaben des Unionsrechts ..... | 55 |
| cc) Vereinbarkeit eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts mit Verfassungsrecht.....                                                             | 58 |
| d) Fazit und Alternativen .....                                                                                                                                 | 60 |
| 4. Inkrafttreten (Art. 5 Ges-E) .....                                                                                                                           | 62 |
| III. Zusammenfassende Bewertung.....                                                                                                                            | 63 |
| C. Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam .....                                                                     | 65 |
| I. Funktion des anwaltlichen Vertreters bei Freiheitsentziehungen im Kontext von Abschiebungen und Überstellungen .....                                         | 65 |
| II. Gesetzentwurf im Einzelnen .....                                                                                                                            | 67 |
| 1. Gesetzentwurf .....                                                                                                                                          | 67 |
| a) Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam (Art. 2 Nr. 5 Ges-E; § 62d AufenthG).....                                 | 67 |
| b) Abschaffung des anwaltlichen Vertreters auch bei Überstellungshaft nach dem Dublin-Verfahren (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; § 2 Abs. 14 AufenthG) .....                | 68 |
| c) Übergangsregelung (Art. 2 Nr. 6 AufenthG; § 104 Abs. 20 AufenthG) ...                                                                                        | 69 |
| 2. Einordnung.....                                                                                                                                              | 69 |
| 3. Bewertung .....                                                                                                                                              | 70 |
| D. Zusammenfassung .....                                                                                                                                        | 72 |

## **B. Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung**

### **I. Einführung**

#### **1. Überblick über das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“**

Die Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicherer Herkunftsstaat“ wurde – ursprünglich nur bezogen auf das nationale Asylgrundrecht des Art. 16a GG (Art. 16 GG a.F.) – erstmals im Rahmen des sog. „Asylkompromisses“ des Jahres 1993 ermöglicht,<sup>5</sup> um „eine unberechtigte Berufung auf das Asylrecht zu verhindern“ und „das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Verfahrens weiter zu beschleunigen“.<sup>6</sup> Das Konzept war unionsrechtlich – hier bezogen auf den Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und (mit dessen Einführung mit Wirkung zum Jahr 2006)<sup>7</sup> den subsidiären Schutzstatus (zusammen: „internationaler Schutz“) – erstmals in der Asylverfahrensrichtlinie 2005 vorgesehen,<sup>8</sup> wird derzeit durch die Asylverfahrensrichtlinie 2013 ermöglicht<sup>9</sup> und ist für ab dem 12. Juni 2026 gestellte Asylanträge – unter der Bezeichnung als „sicheres Herkunftsland“<sup>10</sup> und unter zum Teil erleichterten inhaltlichen Anforderungen<sup>11</sup> – in Art. 61 ff. der Asylverfahrensverordnung<sup>12</sup> geregelt.

Inhaltlich ist das Konzept des „sicheren Herkunftsstaats“ strikt vom Konzept des „sicheren Drittstaats“ zu unterscheiden: Während das Konzept des „sicheren Drittstaats“ eine widerlegliche Vermutung begründet, dass dem Betroffenen in seinem Herkunftsstaat – i.d.R. dem Staat seiner Staatsangehörigkeit – keine schutzrelevante

---

<sup>5</sup> Vgl. *Eichenhofer*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 16a Rn. 101.

<sup>6</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 15 der Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie 2004).

<sup>8</sup> Vgl. Art. 29 ff. der Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Asylverfahrensrichtlinie 2005).

<sup>9</sup> Vgl. Art. 36 f. der Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) (Asylverfahrensrichtlinie 2013).

<sup>10</sup> Ein klarer Grund für die unterschiedlichen deutschen Übersetzungen ist nicht ersichtlich, da z.B. die englische Sprachfassung der Asylverfahrensrichtlinie und der Asylverfahrensverordnung unverändert (und einheitlich) von „safe countries of origin“ sprechen.

<sup>11</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 04.10.2024 – C-406/22 [CV] –, InfAuslR 2025, 257, Rn. 82 zur Möglichkeit der Bestimmung eines Drittstaats als sicherer Herkunftsstaat unter Ausnahme bestimmter Teile seines Hoheitsgebiets.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 79 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung (EU) 2024/1348 vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensverordnung).

Verfolgung bzw. Gefährdung droht, die aber durch individuelles Vorbringen widerlegt werden kann, schließt das Konzept des „sicheren Drittstaats“ in seiner Ausgestaltung durch Art. 16a GG eine Berufung (nur) auf die Asylgarantie des Grundgesetzes kategorisch aus, wenn der Betroffene über einen als „sicher“ verstandenen Drittstaat eingereist ist.<sup>13</sup> Dieses nationale Konzept des „sicheren Drittstaats“ ist wiederum vom unionsrechtlichen Konzept des „sicheren Drittstaats“ zu unterscheiden, das den Zugang zum Verfahren auf Zuerkennung internationalen Schutzes beschränkt, lediglich eine widerlegliche Vermutung begründet und nur zur Anwendung kommt, wenn der „sichere Drittstaat“ auch tatsächlich bereit ist, den Betroffenen in sein Hoheitsgebiet aufzunehmen oder wiederaufzunehmen.<sup>14</sup> Beide Drittstaatenkonzepte stehen vorliegend nicht in Rede und sollen im Folgenden daher außer Betracht bleiben, soweit sie sich nicht mittelbar auf die Anwendung des Konzepts des „sicheren Herkunftsstaats“ auswirken.

Im nationalen Recht wird dieses Konzept des „sicheren Herkunftsstaats“ derzeit einheitlich für beide Rechtskreise – Asylgarantie des Grundgesetzes und internationaler Schutz im Sinne des Unionsrechts – in § 29a AsylG i.V.m. Art. 16a Abs. 3 und 4 GG umgesetzt. Diese ermöglichen – unter den in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 37 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anhang 1 zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 im Einzelnen genannten Voraussetzungen – die Einstufung eines Herkunftsstaats als sicherer Herkunftsstaat durch Parlamentsgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf. In der Anlage II zu § 29a AsylG sind derzeit – neben den bereits ursprünglich gelisteten Staaten Ghana und Senegal sowie den auch ohne ausdrückliche Listung „sicheren“ Staaten der Europäischen Union<sup>15</sup> – die Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo, Moldau, Republik Montenegro, Nordmazedonien und Serbien verzeichnet, wobei – bedingt u.a. durch die zunehmende Verschärfung der Anti-LSBTIQ-Gesetzgebung und die mangelnde Kontrolle der georgischen Regierung über die Regionen Abchasien und Südossetien – vieles für die Unions- (und wohl auch Verfassungs-)rechtswidrigkeit der Einstufung Georgiens spricht.<sup>16</sup> Gleiches

---

<sup>13</sup> BT-Drs. 12/4152, S. 3 f.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 38 der Asylverfahrensrichtlinie 2013 und Art. 59 der Asylverfahrensverordnung.

<sup>15</sup> Vgl. § 29a Abs. 2 AsylG.

<sup>16</sup> Vgl. stellvertretend für Viele VG Berlin, Beschl. v. 17.09.2025 – 38 L 324/25 A –, juris Rn. 24 ff., VG Leipzig, Urte. v. 07.08.2025 – 4 K 1783/25.A –, juris Rn. 81 ff. sowie – mit z.T. anderer Begründung – auch VG Düsseldorf, Beschl. v. 09.09.2025 – 30 L 2588/25.A –, juris Rn. 16 ff. Vgl. zu den Maßstäben auch EuGH, Urte. v. 04.10.2024 – C-406/22 [CV] –, InfAuslR 2025, 257, Rn. 63 ff., EuGH, Urte. v.

gilt für die Einstufung der Republik Moldau.<sup>17</sup> Auch gegen die Einstufung Ghanas als sicherer Herkunftsstaat wurden jüngst nicht unerhebliche rechtliche Bedenken geäußert, die nicht von vorneherein von der Hand zu weisen sind.<sup>18</sup> Weitere Versuche, z.B. die Demokratische Volksrepublik Algerien, das Königreich Marokko und die Tunesische Republik als sichere Herkunftsstaaten einzustufen, sind in der Vergangenheit an fehlenden Mehrheiten im Bundesrat gescheitert.<sup>19</sup> Die Einstufung Gambias als „sicher“ wurde im Jahr 1995 im Anschluss an einen erfolgreichen Militärputsch gestrichen;<sup>20</sup> die übrigen Streichungen weiterer Staaten im Jahr 2007<sup>21</sup> sind allein formaler Natur<sup>22</sup> und beruhen auf deren Beitritt zur Europäischen Union.

## **2. Betroffenheit zweier unterschiedlicher Rechtskreise**

Die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ betrifft dabei zwei voneinander zu unterscheidende, sich nicht überschneidende Rechtskreise: Die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Art. 16a Abs. 3 GG betrifft alleine die Asylgarantie des Grundgesetzes und ist an den Voraussetzungen des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG zu messen, die das Bundesverfassungsgericht in einer der Grundsatzentscheidungen zum sog. „Asylkompromiss“ konkretisiert hat.<sup>23</sup> Demgegenüber betrifft die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts alleine den internationalen Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie 2013<sup>24</sup> bzw. der ab dem 1. Juli 2026 unmittelbar geltenden Qualifikationsverordnung<sup>25</sup>

---

01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 90 ff. sowie BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93 –, BVerfGE 94, 115, Rn. 70 f.

<sup>17</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 04.10.2024 – C-406/22 [CV] –, InfAuslR 2025, 257, Rn. 64 ff. sowie *Thym*, NVwZ 2026, 1377 (1379).

<sup>18</sup> Vgl. VG Bremen, Beschl. v. 06.08.2025 – 7 V 2097/25 –, juris Rn. 19 ff. unter Bezugnahme auf Verschärfungen der rechtlichen und politischen Situationen für Homosexuelle.

<sup>19</sup> Vgl. BT-Drs. 195314, S. 7, BT-Plenarprotokoll 19/75, 8775C und BR-Plenarprotokoll 974, S. 5.

<sup>20</sup> Vgl. BT-Drs. 13/240, S. 1.

<sup>21</sup> Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn.

<sup>22</sup> Vgl. § 29a Abs. 2 AsylG.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93 –, BVerfGE 94, 115, Rn. 67 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Art. 2 lit. b) i.V.m. Art. 9 ff. und Art. 15 ff. der Richtlinie vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (Qualifikationsrichtlinie 2013): Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiären Schutz nach Art.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 42 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/1347 vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (Qualifikationsverordnung).



und ist in erster Linie an den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts zu messen,<sup>26</sup> während eine ergänzende Anwendung grundrechtlicher Garantien nur innerhalb unionsrechtlich nicht vollharmonisierter Regelungsbereiche in Betracht kommt. Da die Asylgarantie des Art. 16 GG jedoch materiell-rechtlich nicht unmittelbar auf den internationalen Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie bzw. –verordnung bzw. der Genfer Flüchtlingskonvention ausstrahlt<sup>27</sup> und unter dem Vorbehalt der Drittstaatenklausel des Art. 16a Abs. 2 GG steht, könnten sich verfassungsrechtliche Anforderungen an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts allenfalls aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit,<sup>28</sup> dem Grundrecht auf Freiheit der Person,<sup>29</sup> dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht,<sup>30</sup> der Menschenwürde<sup>31</sup> und allgemeinen Grundsätzen wie dem Rechtsstaatsprinzip ergeben. Da die materiellen Maßstäbe des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG jedoch weitgehend mit denen des Unionsrechts übereinstimmen,<sup>32</sup> ist eine Ableitung materiell strengerer Anforderungen aus den im Vergleich zu Art. 16a Abs. 1 GG allgemeineren Grundrechtsgarantien nur wenig wahrscheinlich. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts allerdings – da insoweit die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten eingreift und keine Vollharmonisierungswirkung besteht – am Vorbehalt des Gesetzes, den Voraussetzungen und Grenzen der Delegationsbefugnis des Art. 80 Abs. 1 GG und vor allem der Wesentlichkeitsdoktrin des Grundgesetzes zu messen.

Aus dieser Zuordnung der Konzepte des „sicheren Herkunftsstaats“ im Sinne des Grundgesetzes bzw. im Sinne des Unionsrechts zu unterschiedlichen Rechtskreisen folgt zunächst, dass sie sich auf unterschiedliche Regelungsbereiche auswirken – die Asylgarantie nach Art. 16a GG (Asylrecht im engeren Sinne) einerseits und den internationalen Schutz nach Maßgabe der Qualifikationsrichtlinie 2013 bzw. der Qualifikationsverordnung (Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz) andererseits. Hieraus folgt weiterhin, dass die in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG normierten

---

<sup>26</sup> Vgl. Art. 37 i.V.m. Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie 2013 sowie Art. 61 Asylverfahrensverordnung.

<sup>27</sup> Vgl. Thym, NVwZ 2026, 1377 (1381 f.).

<sup>28</sup> Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

<sup>29</sup> Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 104 GG.

<sup>30</sup> Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG.

<sup>31</sup> Art. 1 Abs. 1 GG.

<sup>32</sup> Vgl. unten S. 20 ff.

Anforderungen an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes – insbesondere im Hinblick auf den Vorbehalt eines mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Parlamentsgesetzes – nicht bzw. nicht unmittelbar auf die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts übertragbar sind.

Die Einstufung einzelner Staaten als sichere Herkunftsstaaten im Sinne der jeweiligen Rechtskreise kann daher grundsätzlich unabhängig voneinander erfolgen, auch wenn sie derzeit parallel erfolgt. Eine Divergenz beider Rechtskreise kann dennoch erhebliche praktische Probleme aufwerfen, da die Prüfung von Asyl im Sinne des Grundgesetzes und internationalem Schutz im Sinne des Unionsrechts nach derzeitiger Rechtslage parallel erfolgt<sup>33</sup> und eine Divergenz beider Staatenkataloge die mit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ intendierten Beschleunigungs- und Lenkungseffekte ggf. ausbremsen kann.

### **3. Rechtliche Auswirkungen der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“**

Innerhalb ihrer jeweiligen Rechtskreise erfüllen die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes und im Sinne des Unionsrechts jeweils sehr ähnliche bzw. parallele Funktionen. Inhaltlich lässt sich hierbei zwischen drei Kernfunktionen der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ unterscheiden:

#### **a) Materielle Auswirkungen auf den Schutzanspruch**

In materieller Hinsicht begründet die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat eine tatsächliche Vermutung, dass dem Betroffenen im jeweiligen Herkunftsstaat keine staatliche Verfolgung bzw. schutzrelevante Gefährdung droht und er gegenüber nichtstaatlicher Verfolgung bzw. schutzrelevanter Gefährdung ausreichenden staatlichen Schutz in Anspruch nehmen kann.<sup>34</sup> Diese Vermutung schließt weder die Durchführung eines Asylverfahrens noch die Zuerkennung eines Schutzstatus aus; sie erlegt dem Betroffenen jedoch auf, die Sicherheitsvermutung allgemein oder bezogen auf seinen Einzelfall durch Angabe stichhaltiger Gründe zu widerlegen.

Die **materiellen Rechtswirkungen** dieser Vermutung sind dabei vergleichsweise überschaubar: Denn auch Schutzsuchende aus nicht als „sicher“ eingestuften Herkunftsstaaten sind grundsätzlich – ungeachtet der sowohl unions- als auch

---

<sup>33</sup> § 13 Abs. 2 Satz 1 AsylG.

<sup>34</sup> Vgl. BT-Drs. 12/4152, S. 3 f., Art. 16a Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 36 Asylverfahrensrichtlinie 2013 sowie § 29a Abs. 1 AsylG.

verfassungsrechtlich vorgegebenen Amtsermittlungspflicht<sup>35</sup> – verpflichtet, die in ihre Sphäre fallenden Ereignisse, die eine schutzrelevante Rückkehrgefährdung begründen können, lückenlos darzulegen, und tragen im Fall der Nichterweislichkeit ihrer Angaben die materielle Beweislast für das Vorliegen schutzrelevanter Umstände.<sup>36</sup> Dennoch erschwert die Einstufung als „sicherer“ Herkunftsstaat den Zugang zu Schutz nach Art. 16a GG bzw. zu internationalem Schutz für Angehörige der betroffenen Mitgliedstaaten, da er diesen insbesondere eine substantiierte Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Grundlagen der Einstufung auferlegt.<sup>37</sup>

Hinsichtlich dieser Funktion der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ kann ein praktischer Mehrwert weitgehend nur dann erzielt werden, wenn diese beide Rechtskreise erfasst oder ein Gleichlauf beider Rechtskreise auf anderem Wege hergestellt wird.<sup>38</sup> Denn ansonsten kann sich das Bundesamt z.B. nur bei der Prüfung des Anspruchs auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf die Sicherheitsvermutung stützen, muss die hierdurch „ersparte“ Detailprüfung aber ggf. im Rahmen der Parallelprüfung der Asylberechtigung nach dem Grundgesetz nachholen.

#### **b) Beschleunigungseffekte im Asylverfahren und Abschiebungsvollzug**

In **verfahrensrechtlicher Hinsicht** geht die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ mit verschiedenen **Beschleunigungseffekten** einher, deren tatsächliche Verwirklichung in der Praxis sehr von den Umständen des Einzelfalls (insbesondere im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und Belastung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte, etwaige Tätigkeitsschwerpunkte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und die Effektivität des tatsächlichen Verwaltungsvollzugs) abhängt.

---

<sup>35</sup> Vgl. hierzu ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Fachbereiche EU 6, WD 2 und WD 3, Abschaffung oder Abschwächung des Amtsermittlungsgrundsatzes im Asylverfahren – Völkerrechtliche, unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte, EU 6 – 3000 – 039/25; WD 2 – 3000 – 039/25; WD 3 – 3000 – 046/25, S. 14 ff., 38 ff.

<sup>36</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 04.07.2019 – 1 C 31.18 –, InfAuslR 2019, 459 Rn. 20 ff.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18.08.2021 – A 3 S 271/19 –, juris Rn. 25 ff. m.w.N.

<sup>37</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 72 f. sowie Heusch, in: BeckOK-AuslR, § 29a AsylG, Rn. 38 ff. m.w.N.

<sup>38</sup> Vgl. zur Drittstaatenklausel des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG unten S. 32 ff.

- Zum einen ist davon auszugehen, dass die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ den **praktischen Arbeits- und Begründungsaufwand des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge** (und ggf. der nachfolgend entscheidenden Verwaltungsgerichte) jedenfalls in Fällen mittlerer Komplexität **reduziert**. In Fällen einfacher Komplexität tritt demgegenüber kein tatsächlicher Vereinfachungseffekt ein, weil die Sicherheitsvermutung in Fällen fehlenden oder nicht schutzrelevanten Vorbringens oder eindeutig falscher Angaben keinen Mehrwert verspricht.<sup>39</sup> In Fällen hoher Komplexität bleibt eine individuelle Auseinandersetzung mit dem Vorbringen der Betroffenen und der aktuellen Situation im Herkunftsland (insbesondere) in Fällen substantiierten Verfolgungsvortrags demgegenüber unentbehrlich. Aus Perspektive der Praxis ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Fehleinschätzungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, die – unter pauschaler Berufung auf die Einstufung des Herkunftsstaats als „sicher“ – zu einer zu oberflächlichen Prüfung des Einzelfalls (und der damit verbundenen faktischen Zeitersparnissen) führen, oft sogar mit entsprechenden Mehraufwand im gerichtlichen Verfahren verbunden sind.<sup>40</sup>
- Zum anderen nimmt der Gesetzgeber – anknüpfend an bzw. in Umsetzung von den Vorgaben des europäischen Asylverfahrensrechts – die Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicher“ zum Anlass für verschiedene **verfahrensrechtliche Beschleunigungsschritte**: Bei Asylantragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten, die auf dem Luftweg einreisen, ist das Asylverfahren als Grenzverfahren vor der Einreise durchzuführen.<sup>41</sup> Auch unabhängig von den Umständen der Einreise ermöglicht § 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG im Falle von Staatsangehörigen eines sicheren Herkunftsstaats die Durchführung eines (in

---

<sup>39</sup> Vgl. hierzu auch § 30 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AsylG.

<sup>40</sup> Derartige Fehleinschätzungen führen insbesondere zu einer Verfahrensverdoppelung, da neben dem gerichtlichen Hauptsacheverfahren ein vorausgehendes Eilrechtsschutzverfahren durchzuführen ist, das im Fall einer zu oberflächlichen Prüfung oft zu stattgebenden Entscheidungen führt. Auch im Eilrechtsschutzverfahren führen derartige Fehleinschätzungen zu erheblichem Mehraufwand, weil ggf. eine Prüfung von Amts wegen erforderlich ist, ob die Ablehnung des Antrags als „offensichtlich unbegründet“ auf anderer Rechtsgrundlage aufrechterhalten werden kann. Ein vergleichbarer Mehraufwand tritt ein, wenn die Einwände (wie z.B. aktuell im Fall Georgiens) die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ an sich betreffen, der Betroffene (als z.B. homosexueller Mann ohne Bezug zu Abchasien oder Südossetien) hiervon aber nicht unmittelbar betroffen ist.

<sup>41</sup> § 18a Abs. 1 Satz 1 AsylG.

seiner gegenwärtigen Ausgestaltung allerdings kaum praxistauglichen) „beschleunigten Verfahrens“, in dem innerhalb einer Woche ab Stellung des Asylantrags entschieden werden muss.<sup>42</sup> Asylantragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten sind verpflichtet, auch über die in § 47 Abs. 1 und Abs. 1b AsylG bezeichneten Höchstfristen<sup>43</sup> hinaus in der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung (und nicht z.B. in Gemeinschaftsunterkünften<sup>44</sup> oder regulären Wohnungen) zu wohnen, um sich für Zwecke des Asylverfahrens und des sich ggf. anschließenden Abschiebungsvollzugs zur Verfügung zu halten.<sup>45</sup>

- Des weiteren sind Asylanträge von Antragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten **als „offensichtlich unbegründet“ abzulehnen**, wenn die Sicherheitsvermutung nicht im Einzelfall widerlegt ist.<sup>46</sup> Diese Entscheidungsform ermöglicht eine Abschiebung bereits vor Abschluss eines etwaigen gerichtlichen Klageverfahrens, wenn der Betroffene nicht erfolgreich die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage beantragt.<sup>47</sup> An die Stelle der üblichen 30-Tages-Ausreisefrist ab Eintritt der Bestandskraft der behördlichen Entscheidung<sup>48</sup> tritt eine Wochenfrist,<sup>49</sup> die mit Zustellung der behördlichen Entscheidung oder – bei Stellung eines Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung innerhalb der gesetzlichen Wochenfrist – mit Ablehnung des Antrags durch das Verwaltungsgericht beginnt.<sup>50</sup> Das Verwaltungsgericht soll innerhalb von einer Woche nach Ablauf der Eilantragsfrist entscheiden.<sup>51</sup> Die Klagefrist reduziert sich – Parallel zur Frist zur Stellung des Eilrechtsschutzantrags<sup>52</sup> – von zwei Wochen auf eine Woche.<sup>53</sup> In der Praxis verlagern sich die Rechtsstreitigkeiten über die Rechtmäßigkeit der Bundesamtsentscheidung jedenfalls bei zeitnahe Vollzug der Abschiebung

---

<sup>42</sup> § 30a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 AsylG.

<sup>43</sup> 18 bzw. 24 Monate.

<sup>44</sup> Vgl. § 53 Abs. 1 Satz 1 AsylG.

<sup>45</sup> Vgl. § 47 Abs. 1a Satz 1 AsylG. Vgl. im beschleunigten Verfahren auch § 30a Satz 2 Nr. 2 b) AsylG.

<sup>46</sup> § 29a Abs. 1 AsylG.

<sup>47</sup> § 75 Abs. 1 i.V.m. § 36 Abs. 1 AsylG.

<sup>48</sup> § 30 Abs. 1 AsylG.

<sup>49</sup> § 36 Abs. 1 AsylG.

<sup>50</sup> Vgl. zum Erfordernis der unionsrechtskonformen Anwendung des § 36 i.V.m. § 75 Abs. 1 AsylG BVerwG, Urt. v. 20.02.2020 – 1 C 19.19 –, BVerwGE 167, 383 = InfAusIR 2020, 297 Rn. 42 ff.

<sup>51</sup> § 36 Abs. 3 Satz 5 AsylG.

<sup>52</sup> § 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG.

<sup>53</sup> § 74 Abs. 1 Hs. 2 i.V.m. § 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG.

sogar regelmäßig in das Eilrechtsschutzverfahren, da das Hauptsacheverfahren oft – wegen Abwesenheit des Betroffenen – nur noch pro forma oder ggf. auch gar nicht durchgeführt wird.

Auch diese Beschleunigungseffekte können zum Teil nur dann erreicht werden, wenn die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ beide Regelungsbereiche betrifft: Zwar kann ein Verfahren rechtlich auch dann als „beschleunigtes“ Verfahren oder als Grenzverfahren durchgeführt werden, wenn der Herkunftsstaat lediglich im Sinne des Unionsrechts als „sicher“ eingestuft ist; auch die Verlängerung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Aufnahmeeinrichtung kann rechtlich bereits dann erfolgen, wenn der Herkunftsstaat des Betroffenen lediglich im Sinne eines der beiden betroffenen Rechtskreise als „sicher“ eingestuft ist. Beide Beschleunigungsinstrumente verlieren im Fall einer „gespaltenen“ Einstufung des jeweiligen Herkunftsstaats jedoch zum Teil ihre innere Rechtfertigung, da die ihnen ansonsten innewohnende Missbrauchsvermutung nicht trägt. Sie bleiben – in den Grenzen des Willkürverbots des Art. 3 Abs. 1 GG – aber zulässig.

Demgegenüber rechtfertigt die – nunmehr erstmals auch praktisch denkbare – Ablehnung des Asylantrags (im weiteren Sinne) als „teilweise offensichtlich unbegründet“ (gespaltene Ablehnung) die Anordnung des Sofortvollzugs der Abschiebungsandrohung jedoch schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht,<sup>54</sup> so dass ein Beschleunigungseffekt hier nur dann erzielt werden kann, wenn die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ im Übrigen auf andere Gründe als die (fehlende) Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ gestützt werden kann.

### c) **Migrationssteuernde Wirkung außerhalb des eigentlichen Asylverfahrens**

Drittens knüpft der Gesetzgeber verschiedene **materiell-rechtliche Folgen** an die formale Einstufung als sicherer Herkunftsstaat, die sich i.d.R. außerhalb des Asylverfahrens bzw. ggf. sogar unabhängig davon auswirken, ob der Betroffene einen Asylantrag gestellt hat bzw. sein individuelles Verfolgungsvorbringen die Sicherheitsvermutung substantiell in Frage stellt.<sup>55</sup> Diese **ausländerrechtlichen**

---

<sup>54</sup> Vgl. Art. 16a Abs. 4 Satz 1 GG, der von einem gesetzlichen Sofortvollzug nur in den Fällen der Sicherheitsvermutung nach Art. 16a Abs. 3 GG bzw. bei Ablehnung auch des Asylantrags (im engeren Sinne) als offensichtlich unbegründet ausgeht.

<sup>55</sup> Die Wirkungen entfallen allerdings stets dann, wenn das Asylbegehren des Betroffenen Erfolg hat und er einen Aufenthaltstitel erhält.

**Nebenfolgen** der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat sind i.d.R. nicht unions- oder verfassungsrechtlich determiniert, d.h. alleine durch den nationalen Gesetzgeber vorgegeben, und betreffen zum Teil alle Angehörigen des sicheren Herkunftsstaats, die – auch ohne je einen Asylantrag gestellt zu haben – nicht über einen regulären Aufenthaltstitel verfügen.

Bei diesen ausländerrechtlichen Nebenfolgen der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat handelt es sich daher nicht um spezifisch asylrechtliche Rechtsfolgen oder auch nur um Rechtsfolgen, die zwingend aus der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ folgen, sondern um Instrumente der Migrationssteuerung, die nur äußerlich an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat anknüpfen. Mit ihnen sollen insbesondere Anreize dafür beseitigt werden, das (prima facie aussichtslose) Asylverfahren zu asylverfahrensfremden Zwecken zu missbrauchen und mit dem eigentlichen Ziel der (auf legalem Wege nicht oder nicht ohne weiteres möglichen) Migration einzureisen, eine spätere Wiedereinreise erschwert werden oder Konsequenzen aus der (unterstellt) schlechten Bleibeperspektive gezogen werden. Rechtlich könnte ein vergleichbarer Effekt daher auch ohne die Einstufung des Herkunftsstaats als „sicher“ erzielt werden, indem der Gesetzgeber Sonderregelungen unmittelbar für Angehörige spezifischer Mitgliedstaaten trifft.<sup>56</sup>

Zu den bedeutsamsten ausländerrechtlichen Nebenfolgen einer Einstufung als sicherer Herkunftsstaat gehört das Verbot, Staatsangehörigen sicherer Herkunftsstaaten, die nicht über einen Aufenthaltstitel verfügen, während eines Asylverfahrens oder außerhalb des Asylverfahrens die Ausübung einer Beschäftigung zu erlauben.<sup>57</sup> Betroffene erhalten während des Asylverfahrens regelmäßig auch keine frühzeitige Förderung im Bereich der Arbeitsvermittlung, da von einer negativen Bleibeperspektive ausgegangen wird.<sup>58</sup> Zudem kann gegenüber Asylantragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot auch dann verhängt werden, wenn sie weder ausgewiesen noch abgeschoben wurden.<sup>59</sup> Von praktisch geringerer

---

<sup>56</sup> Gedankliches Vorbild wären hier die Bestimmungen zur Visafreiheit sowie die Sonderregelungen des § 26 BeschV und des § 41 Abs. 1 und 2 AufenthV, die schon jetzt an spezifische Staatsangehörigkeiten anknüpfen. Zwar ist der Gesetzgeber hier an das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden, genießt migrationspolitisch aber doch erhebliche Spielräume.

<sup>57</sup> Vgl. § 61 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 4 AsylG sowie § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG.

<sup>58</sup> § 39a Satz 2 SGB III.

<sup>59</sup> § 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 AufenthG.

Bedeutung ist der Regelausschluss von Leistungen der Arbeitsförderung nach § 39a Satz 2 SGB III und die Missbrauchsvermutung bei Vaterschaftsanerkennung durch Angehörige sicherer Herkunftsstaaten nach § 1597 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BGB, zumal beide im Einzelfall widerlegt werden können.

Aufgrund der fehlenden zwingenden Verknüpfung der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat mit den oben beschriebenen Nebenfolgen könnten diese auch angeordnet werden, wenn der Herkunftsstaat des Betroffenen lediglich im Hinblick auf einen der betroffenen Rechtskreise als sicher eingestuft ist oder der Asylantrag lediglich im Hinblick auf einen der betroffenen Rechtskreise als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird (gespaltene Ablehnung). Soweit die Nebenfolgen allerdings in tatsächlicher Hinsicht an eine negative Bleibeperspektive anknüpfen, kann ggf. deren innere Rechtfertigung abgeschwächt sein oder sogar ganz fehlen.

#### **4. Zur (auch) rechtspolitischen Dimension der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“**

Selbst bei cursorischer Durchsicht der bislang als „sicher“ eingestuften Herkunftsstaaten fällt ins Auge, dass es sich hierbei nicht bzw. nicht primär um Staaten handelt, in denen eine besonders geringe Wahrscheinlichkeit der Verfolgung oder schutzrelevanten Gefährdung besteht. Denn es „fehlen“ z.B. sämtliche Staaten, die – wie z.B. Neuseeland, Singapur, Malaysia, Kanada oder Japan – auf der Liste der sichersten außereuropäischen Staaten regelmäßig an vorderster Stelle stehen.<sup>60</sup> Vielmehr handelt es sich bei den Staaten um solche, in denen in der Vergangenheit ein besonderer Migrationsdruck nach Deutschland herrschte bzw. für deren Staatsangehörige eine besonders hohe Zahl an im Ergebnis erfolglosen Asylverfahren durchgeführt wurden und bei denen dem Gesetzgeber die Auffassung vertretbar erschien, vom Vorliegen der Voraussetzungen für die Annahme eines „sicheren“ Herkunftsstaats auszugehen. In vielen Fällen war oder ist die Einstufung als „sicherer“ Herkunftsstaat daher rechtlich und / oder politisch umstritten. Dies zeigt auch die aktuelle Debatte über die Möglichkeit der Einstufung von Staaten als sicher, in denen in einzelnen Landesteilen bzw. gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Verfolgungssicherheit besteht: Maßgeblich für die Diskussion über die Einstufung ist in erster Linie das staatliche Interesse an der

---

<sup>60</sup> Vgl. Statista, Ranking der 20 friedlichsten Länder weltweit nach dem Global Peace Index 2025, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188562/umfrage/friedlichste-laender-weltweit/>.



Beschleunigung von massenhaft auftretenden Asylverfahren und an der Abschreckung von der Einreise aus Staaten mit hohem Migrationsdruck, wenn die rechtlichen Voraussetzungen hierfür (ggf. gerade noch) vorliegen, nicht aber die Einstufung sämtlicher Herkunftsstaaten als sicher, in denen die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Dies begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, weil z.B. an der Beschleunigung der (wenigen) Asylverfahren von Antragstellern aus Neuseeland oder Japan kein merkliches Interesse besteht und der Gesetzgeber bei der Entscheidung über die Einstufung von Staaten, die die rechtlichen Voraussetzungen hierfür tatsächlich erfüllen, über einen beträchtlichen politischen Einschätzungsspielraum verfügt. Es zeigt aber auf, dass die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ nicht in erster Linie an die tatsächliche Sicherheitslage im jeweiligen Herkunftsstaat anknüpft, sondern es sich hierbei ein politisches Instrument der Migrationssteuerung handelt, das aus Rechtsgründen nur unter bestimmten Voraussetzungen – namentlich der hinreichenden Sicherheit des Herkunftsstaats – eingesetzt werden kann.

## **II. Gesetzentwurf im Einzelnen**

### **1. Ermöglichung der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im unionsrechtlichen Sinn durch Rechtsverordnung (Art. 1 Nr. 4 Ges-E; § 29b AsylG)**

#### **a) Gesetzentwurf**

Der neu geschaffene § 29b AsylG soll lauten:

#### **§ 29b AsylG – Sichere Herkunftsstaaten im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU; Verordnungsermächtigung**

(1) Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates sichere Herkunftsstaaten im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU für den internationalen Schutz bestimmen, sofern sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort weder eine Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

(2) Die Bundesregierung berücksichtigt bei der Bestimmung nach Absatz 1, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird, insbesondere die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung, die Wahrung der grundlegenden Menschenrechte, insbesondere die

Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach dem Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559, 560) und die Möglichkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs bei Verletzung dieser Rechte.

(3) In Bezug auf den internationalen Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 ist der Asylantrag eines Ausländers aus einem Staat im Sinne des Absatzes 1 als offensichtlich unbegründet abzulehnen, es sei denn, die von dem Ausländer angegebenen Tatsachen oder Beweismittel begründen die Annahme, dass ihm abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne des § 3 Absatz 1 oder ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Absatz 1 droht.

(4) Die Bundesregierung teilt der Europäischen Kommission die Aufnahme eines Staates in die Rechtsverordnung nach Absatz 1 oder dessen Streichung mit.

(5) Die Bundesregierung soll in der Rechtsverordnung die Anwendung des § 61 Absatz 2 Satz 4 und des § 60a Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 des Aufenthaltsgesetzes auf Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat nach Absatz 1 ausschließen, die bis zum Zeitpunkt der Aufnahme des Herkunftsstaates in die Rechtsverordnung einen Asylantrag gestellt haben oder die sich bis zum Zeitpunkt der Aufnahme dieses Herkunftsstaates in die Rechtsverordnung geduldet in Deutschland aufgehalten haben, ohne einen Asylantrag gestellt zu haben.

## **b) Einordnung**

§ 29b Abs. 1 AsylG-E regelt die materiellen Voraussetzungen für die Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Unionsrechts. Die sachlichen Voraussetzungen entsprechend dabei weitgehend<sup>61</sup> den schon bisher für Asyl im Sinne des Grundgesetzes und internationalen Schutz im Sinne des Unionsrechts einheitlich formulierten Anforderungen des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>62</sup>

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ergeben sich demgegenüber erhebliche Abweichungen zur bisherigen Rechtslage, die im Fokus des Gesetzgebungsverfahrens stehen: Während die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Art. 16a GG und des Unionsrechts bisher nach nationalem Recht einheitlich nur durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats erfolgen musste, soll diese nunmehr durch Rechtsverordnung der Bundesregierung – d.h. im Wege der exekutiven Rechtssetzung – ohne Zustimmung des Bundesrats

---

<sup>61</sup> Vgl. unten S. 20 ff.

<sup>62</sup> Wg. der zum Teil strengeren bzw. konkreteren Anforderungen des Anhangs I zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 war im Hinblick auf den internationalen Schutz im Sinne des Unionsrechts bisher eine unionsrechtskonforme Auslegung geboten, die auch den Schutz vor willkürlicher Gewalt innerhalb von Konflikten umfasst.

erfolgen, soweit die Eigenschaft als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Unionsrechts betroffen ist. Im Hinblick auf die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Art. 16a GG bleibt es demgegenüber bei dem durch Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG verbindlich vorgegebenen Verfahren.

§ 29b Abs. 2 AsylG-E dient der Umsetzung der in Anhang I Satz 2 zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 normierten weiteren inhaltlichen Anforderungen an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat.

§ 29b Abs. 3 AsylG-E entspricht weitgehend der bisherigen Regelung des § 29a Abs. 1 AsylG, die eine Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet dann vorsieht, wenn der Betroffene aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt und die gesetzliche Sicherheitsvermutung nicht im Einzelfall widerlegt ist. Die Beschränkung auf die Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet „in Bezug auf den internationalen Schutz“ macht dabei deutlich, dass eine Teilablehnung des Schutzgesuchs als offensichtlich unbegründet auch dann möglich sein soll, wenn der Herkunftsstaat nicht zugleich als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes eingestuft wird und der Asylantrag (im engeren Sinne) auch nicht aus anderen Gründen als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden kann. § 29b AsylG eröffnet damit ausdrücklich die bisher (nahezu)<sup>63</sup> nur theoretisch gegebene Möglichkeit einer Ablehnung des Asylantrags als teilweise unbegründet und teilweise offensichtlich unbegründet („gespaltene“ Ablehnung).

§ 29b Abs. 4 AsylG-E setzt die durch Art. 37 Abs. 4 Asylverfahrensrichtlinie 2013 vorgegebene Pflicht zur Notifizierung der Kommission um.

§ 29b Abs. 5 AsylG-E normiert eine Regelverpflichtung der Bundesregierung, bei Einstufung eines Staats als sicherer Herkunftsstaat Altfall- bzw. Bestandsschutzregelungen für Personen vorzusehen, deren Asylantrag vor der Aufnahme des Herkunftsstaates in die Rechtsverordnung gestellt wurde oder die sich bis zum Zeitpunkt der Aufnahme geduldet im Bundesgebiet aufgehalten haben, ohne einen Asylantrag gestellt zu haben. Nach der Gesetzesbegründung soll diese

---

<sup>63</sup> Eine Ablehnung des Asylantrags im Sinne des Grundgesetzes als offensichtlich unbegründet bei „einfacher“ Ablehnung des Antrags auf Flüchtlingsschutz war schon bisher theoretisch denkbar, wegen § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylG aber praktisch selten. Fälle, in denen es wegen der Möglichkeit des subsidiären Schutzes zu einer gespaltenen Ablehnung kam, sind dem Sachverständigen in jüngerer Zeit nicht mehr zur Kenntnis gelangt.

Vorschrift eine Rückwirkung im Hinblick auf bereits aufgenommene Beschäftigungen ausschließen.<sup>64</sup> Ein sachlicher Grund dafür, diese Vertrauensschutzregelung nur auf die Rechtsfolgen des § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG-E und des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E, nicht aber auf die (inhaltlich parallele) Vorschrift des § 61 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG-E zu erstrecken, wird aber auch aus der Gesetzesbegründung nicht ersichtlich; hier spricht vieles für ein (ggf. zu korrigierendes) Redaktionsversehen.

Durch die Herauslösung aus § 29a AsylG entfällt die in § 29a Abs. 2a AsylG geregelte Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag über das fortwährende Vorliegen der Einstufungsvoraussetzungen hinsichtlich der nur im Hinblick auf internationalen Schutz als „sicher“ einstufen Herkunftsstaaten. Dies erklärt sich vordergründig dadurch, dass die Zuständigkeit für die Einstufung insoweit nunmehr unmittelbar bei der Bundesregierung liegt, so dass eine Unterrichtung des Bundestags als entbehrlich erscheinen könnte. Da der Bundestag sich durch die Verordnungsermächtigung jedoch nicht seines unmittelbaren Regelungszugriffs auf die von der Ermächtigung umfasste Materie begibt und befugt bleibt, eine Rechtsverordnung der Bundesregierung selbst durch Bundesgesetz zu ändern,<sup>65</sup> liegt hierin jedoch ein tatsächlicher Verzicht auf formelle parlamentarische Kontrollrechte.

Bedingt durch die Herauslösung des internationalen Schutzes aus der bisherigen Regelung des § 29a AsylG entfällt auch die in § 29a Abs. 3 Satz 1 AsylG geregelte Verpflichtung, die (gesetzliche) Einstufung als sicherer Herkunftsstaat durch Rechtsverordnung der Bundesregierung zu suspendieren, wenn die Voraussetzungen ihrer Einstufung entfallen sind. Auch hierin liegt ein gewisser Rückschritt zur bisherigen Rechtslage: Zwar bedarf es wegen der in § 29b Abs. 1 AsylG geregelten Erlasszuständigkeit der Bundesregierung keiner gesonderten Ermächtigung mehr, eine einmal getroffene Einstufung durch Rechtsverordnung aufzuheben (*actus contrarius*); es entfällt jedoch die gesetzliche Suspendierungspflicht ebenso wie die damit mittelbar verbundene Verpflichtung, die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen einer Einstufung regelmäßig zu überprüfen.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. BT-Drs. 21/780, S. 11.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. des Zweiten Senats v. 13.09.2005 – 2 BvF 2/03 –, BVerfGE 114, 196 (232 Rn. 194); *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80 Rn. 29 ff.

<sup>66</sup> Vgl. zur unionsrechtlichen Überprüfungspflicht nach Art. 37 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie 2013 unten S. 22 ff.

### c) **Bewertung**

#### **aa) Materielle Vereinbarkeit mit Unions- und Verfassungsrecht**

Die Neuregelung ist mit den materiellen Vorgaben des Verfassungsrechts vereinbar. Mit den Vorgaben des Unionsrechts ist die Neuregelung inhaltlich im Wesentlichen vereinbar, weist jedoch einzelne Defizite auf, die derzeit nur in Form der unionsrechtskonformen Auslegung bzw. der unmittelbaren Anwendung des Unionsrechts kompensiert werden können. Hier besteht ergänzender Regelungsbedarf.

#### **aaa) Vereinbarkeit mit Unionsrecht**

Den in Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Abs. 1 zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 vorgesehenen inhaltlichen Anforderungen entspricht die in § 29b Abs. 1 AsylG-E formulierten Kriterien nahezu im Wortlaut. Hervorzuheben sind lediglich zwei Abweichungen:

- Lediglich formaler Natur ist der Verzicht auf die in Anhang I Abs. 1 zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 enthaltene Bezugnahme auf „Verfolgung im Sinne des Art. 9 der Richtlinie 2011/95/EU“, da der stattdessen gewählte Begriff der „Verfolgung“ in Verbindung mit dem einleitenden Verweis auf den internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU inhaltlich eindeutig ist.
- Nicht nachvollziehbar ist demgegenüber, warum § 29b Abs. 1 AsylG-E auf die Wiedergabe der in Anhang I zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 zwingend formulierten Voraussetzung verzichtet, dass Sicherheit vor Verfolgung bzw. Gefährdung im Herkunftsstaat „generell und durchgängig“ gewährleistet sein muss.<sup>67</sup> Aus dieser hat der EuGH jedoch gerade die Vorgabe abgeleitet, dass die Sicherheit vor Verfolgung im Herkunftsstaat im Allgemeinen für seine gesamte Bevölkerung – und nicht lediglich für einen Teil von ihr – gewährleistet sein muss.<sup>68</sup> Hinter diesen Anforderungen darf der nationale Gesetzgeber daher nicht zurückbleiben, so dass § 29b Abs. 1 AsylG jedenfalls bei seiner tatsächlichen Anwendung im Wege der unionsrechtskonformen Auslegung

---

<sup>67</sup> Vgl. zur Kritik auch DAV, Stellungnahme Nr. 24/2024, S. 3.

<sup>68</sup> EuGH, Ur. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 94 ff.

ergänzt werden müsste. Dies entbindet den Gesetzgeber jedoch nicht von seiner Verpflichtung, die Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie 2013 selbst unionsrechtskonform umzusetzen. Der Verzicht auf die Passage kann insbesondere auch nicht im Vorgriff auf den ab dem 12. Juni 2026 geltenden Art. 61 der Asylverfahrensverordnung gerechtfertigt werden, der ebenfalls auf diese Passage verzichtet, da diese auch nach dem 12. Juni 2026 nur für ab diesem Zeitpunkt gestellte Asylanträge gilt.<sup>69</sup> § 29b Abs. 1 AsylG müsste daher um eine entsprechende Passage ergänzt werden.

### **bbb) Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Grundgesetzes**

Bei der Umsetzung der Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie 2013 unterliegt der nationale Gesetzgeber neben unionsrechtlichen Bindungen auch den Bindungen durch die Grundrechte des Grundgesetzes, da Art 37 der Asylverfahrensrichtlinie keine vollharmonisierende Regelung trifft.<sup>70</sup> Vielmehr überlässt er es den jeweiligen Mitgliedstaaten, ob und in welchem Umfang sie von dem Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ Gebrauch machen.<sup>71</sup> Einzelne begriffliche Abweichungen vom Wortlaut des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG sind dennoch unproblematisch, da dieser selbst nur für Einschränkungen des Asylgrundrechts nach Art. 16a Abs. 1 GG Geltung beansprucht und für den Rechtskreis des internationalen Schutzes im Sinne des Unionsrechts daher nicht gilt. Unabhängig davon sind die in Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Anhang I zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 normierten Anforderungen im Vergleich zu Art. 16a Abs. 3 GG teilweise – im Hinblick auf die Einbeziehung auch der Sicherheit vor willkürlicher Gewalt im Rahmen bewaffneter Konflikte – strenger, so dass eine materiell mit Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Anhang I zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 vereinbare Regelungen derzeit automatisch auch den materiellen Anforderungen des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG genügen würde.<sup>72</sup> Angesichts dessen spricht auch wenig

---

<sup>69</sup> Art. 79 Abs. 3 Satz 1 Asylverfahrensverordnung.

<sup>70</sup> Vgl. zur Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes in unionsrechtlich nicht vollständig determinierten Bereichen BVerfG, Beschl. d. Ersten Senats v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152 (Rn. 42 ff.).

<sup>71</sup> Vgl. Art 37 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie 2013: „Zum Zwecke der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz *können* die Mitgliedstaaten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beibehalten oder erlassen, aufgrund deren sie im Einklang mit Anhang I sichere Herkunftsstaaten bestimmen können“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

<sup>72</sup> Dies gilt allerdings nicht für die auf ab dem 12. Juni 2026 anzuwendende Asylverfahrensverordnung, da deren Art. 61 Abs. 2 – anders als Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG – die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ auch dann zulässt, wenn einzelne Landesteile oder Personengruppen dort nicht sicher sind (vgl. BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93 –, BVerfGE 94, 115, Rn. 71 f.).

dafür, dass die Rechtsprechung aus den allgemeinen grundrechtlichen Garantien des Grundgesetzes Anforderungen an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts herleiten wird, die die Vorgaben des (nicht unmittelbar anwendbaren) Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG übersteigen.

**bb) Formelle Vereinbarkeit mit Unions- und Verfassungsrecht**

**aaa) Vereinbarkeit mit Unionsrecht**

**(1) Erlass als Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrats**

Hinsichtlich der Zuständigkeit und zu beachtenden Handlungsform bei der Einstufung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten macht das Unionsrecht keine (wesentlichen) formalen Vorgaben. So formuliert Art. 37 Abs. 1 der Asylverfahrensrichtlinie lediglich, dass die Mitgliedsstaaten „Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beibehalten oder erlassen“ können, die die Einstufung von sicheren Herkunftsstaaten betreffen. Übereinstimmend hiermit hat der EuGH entschieden, dass „weder durch diese Vorschriften noch durch eine andere Vorschrift der Richtlinie 2013/32 festgelegt [wird], welche Behörde(n) der Mitgliedstaaten für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene zuständig sein sollte(n) oder welches Rechtsinstrument hierfür einschlägig ist.“<sup>73</sup> Auch wenn die Entscheidung des EuGH die Rechtmäßigkeit einer Einstufung durch den Gesetzgeber in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren betrifft, lassen sich hieraus keine Bedenken gegenüber einer Einstufung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung ableiten. Vielmehr verweist der EuGH insoweit auf die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, was die Wahl der zuständigen Behörden und der einschlägigen Rechtsinstrumente betrifft.<sup>74</sup> Auch zur Frage einer Notwendigkeit der Beteiligung des Bundesrats trifft das Unionsrecht keine Aussage.

**(2) Verfahrensrechtliche Anforderungen**

Nach Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie 2013 wird bei der Einstufung eines Staates „unter anderem“ berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch

---

<sup>73</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 60.

<sup>74</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 61.

- a) die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung;
- b) die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und/oder dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Konvention keine Abweichung zulässig ist;
- c) die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention;
- d) das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.

§ 29b Abs. 2 AsylG-E bindet die Bundesregierung an die Einhaltung dieser Berücksichtigungspflichten, weicht sprachlich aber im Einzelnen von der Formulierung des Anhangs I Absatz 2 der Verfahrensrichtlinie 2013 ab. So spricht § 29b Abs. 2 AsylG-E nur von der Einhaltung „grundlegender“ Menschenrechte, während Anhang I Abs. 2 lit. b) Asylverfahrensrichtlinie sämtliche Rechte und Freiheiten nach der EMRK, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Antifolterkonvention anspricht und die in Art. 15 Abs. 2 EMRK bezeichneten abweichungsfesten Grundrechte (wie z.B. Folter- und Sklavereiverbot) lediglich besonders („insbesondere“) betont. Diese sprachliche Verengung wirkt sich auf die ordnungsgemäße Umsetzung des Anhang 1 Abs. 2 lit. d) Asylverfahrensrichtlinie 2013 aus, der einen wirksamen Rechtsbehelf bei der Einhaltung „dieser“, d.h. der vorgenannten Rechte erfordert. Die hieraus folgenden Verengungen bzw. sprachlichen Verkürzungen des Prüfungsmaßstabs können durch die einleitende Formulierung, dass die Bundesregierung „unter anderem“ die nachfolgenden Aspekte berücksichtigt, nur eingeschränkt kompensiert werden; jedenfalls wird der Prüfungsmaßstab der Bundesregierung durch die von der Richtlinie abweichende Formulierung ohne nachvollziehbaren Grund verunklart. Eine stärkere Anlehnung an den Wortlaut des Anhangs I Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie 2013 ist daher zu empfehlen.<sup>75</sup>

Nach Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie 2013 sind die Mitgliedstaaten bei der Beurteilung der Frage, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden kann, weiterhin verpflichtet, „verschiedene Informationsquellen, insbesondere Informationen anderer Mitgliedstaaten, des EASO, des UNHCR, des Europarates und anderer

---

<sup>75</sup> Zutreffend DAV, Stellungnahme Nr. 24/2024, S. 3 f.



einschlägiger internationaler Organisationen“ heranzuziehen. Dieses Erfordernis findet in der nationalen Umsetzungsgesetzgebung keine Erwähnung, so dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen ggf. unmittelbar aus Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie hergeleitet werden müssen. Das Fehlen eines ausdrücklichen Umsetzungsakts ist insbesondere deswegen verwunderlich, da die in Anhang I Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie vorgesehenen Berücksichtigungspflichten in § 29b Abs. 2 AsylG-E durchaus umgesetzt werden, so dass bei der praktischen Rechtsanwendung (oder der gerichtlichen Überprüfung) ggf. ein unvollständiges Bild des Pflichtenkatalogs der Bundesregierung entstehen könnte. Es spricht daher manches dafür, die in Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie 2013 normierten Pflichten des einstufenden Mitgliedsstaats im Rahmen der Verordnungsermächtigung ausdrücklich auf die Bundesregierung zu delegieren.

Dies gilt um so mehr, als der EuGH die Bedeutung der in Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie genannten Pflichten zur Heranziehung aussagekräftiger Erkenntnismittel in seiner jüngeren Rechtsprechung ausdrücklich betont und hieraus eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten hergeleitet hat, ihr nationales Recht so auszugestalten, dass sowohl betroffene Antragsteller als auch die zuständigen Gerichte Zugang zu den Informationsquellen haben kann, auf deren Grundlage die zuständige nationale Behörde (bzw. der nationale Gesetzgeber) den betreffenden Drittstaat als sicheren Herkunftsstaat eingestuft hat.<sup>76</sup> Hieraus folgen zwar keine unionsrechtlichen Transparenzpflichten während des Rechtssetzungsverfahrens, weil die vom EuGH betonte Verpflichtung erst im Zeitpunkt der Ablehnung bzw. der gerichtlichen Überprüfung des individuellen Asylantrags wirksam wird;<sup>77</sup> für den nationalen Gesetzgeber entsteht hieraus dennoch praktischer Umsetzungsbedarf, weil er die Bundesregierung zur eindeutigen Bezeichnung und ggf. Veröffentlichung der der Einstufung zugrundeliegenden Erkenntnisse verpflichten muss.<sup>78</sup> Auch in diesem Zusammenhang bietet es sich an, die Heranziehungspflicht des Art. 37 Abs. 3 der Asylverfahrensrichtlinie 2013 ausdrücklich umzusetzen und auf die Bundesregierung zu übertragen.

---

<sup>76</sup> EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 70 ff.

<sup>77</sup> EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 78.

<sup>78</sup> Ähnlich *Thym*, NVwZ 2026, 1377 (1381 f.).

Aus Art. 37 Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie folgt weiterhin eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Lage in als „sicher“ eingestuften Drittstaaten regelmäßig zu überprüfen. Auch diese Verpflichtung bedarf der einfachgesetzlichen Umsetzung, da weder der innerstaatliche Verpflichtungsadressat<sup>79</sup> noch die einzuhaltenden Prüfintervalle eindeutig definiert sind. Da die Bundesregierung nach § 29a Abs. 2a AsylG ohnehin verpflichtet ist, dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre vorzulegen, ob die Voraussetzungen für die Einstufung der als sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Grundgesetzes weiterhin vorliegen, bietet es sich an, die unionsrechtliche Prüfpflicht parallel auszugestalten und ausdrücklich der Bundesregierung zu überantworten.

### **bbb) Formelle Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht**

#### **(1) Delegationsbefugnis und Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung**

Aus Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG ergeben sich unmittelbar keine formellen Anforderungen an die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts, da dieser lediglich den Rechtskreis der Asylgarantie des Grundgesetzes betrifft. Gerade aufgrund der den Mitgliedstaaten unionsrechtlich eingeräumten Verfahrensautonomie sind die Vorgaben des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) hierbei ebenso zu beachten wie die in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG normierten Anforderungen an die Ausgestaltung einer Verordnungsermächtigung.

Hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG bestehen keine Bedenken, da der Gesetzentwurf die Bundesregierung als zulässige Ermächtigungsadressatin eindeutig definiert.

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen jedoch auch Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung in der Verordnungsermächtigung bestimmt werden. Hierzu haben Literatur und Rechtsprechung drei sich gegenseitig ergänzende Konkretisierungsformeln entwickelt: Nach der sog. Selbstentscheidungsformel hat der Ermächtigungsgesetzgeber selbst die Entscheidung darüber zu treffen, welche Fragen durch eine Rechtsverordnung geregelt werden sollen, welche Grenzen einer derartigen Normierung gesetzt sind und welchem Ziel sie dienen soll. Nach der sog.

---

<sup>79</sup> Vgl. zur trotz Verordnungsermächtigung verbleibenden Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers oben bei Fn. 65.

Programmformel muss sich anhand des ermächtigenden Gesetzes bestimmen lassen, welches gesetzgeberisch vorgezeichnete Programm verordnungsrechtlich umgesetzt bzw. erreicht werden soll. Nach der sog. Vorhersehbarkeitsformel muss der Betroffene bereits aus dem ermächtigenden Gesetz ersehen können, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird und welchen Inhalt die auf der Grundlage der Ermächtigung ergehende Rechtsverordnung haben wird.<sup>80</sup> Auch insofern spricht vieles dafür, die in Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie unionsrechtlich der Bundesrepublik Deutschland auferlegten Heranziehungspflichten ausdrücklich der Bundesregierung aufzuerlegen und so auch dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu entsprechen. Dennoch erscheint fraglich, ob die Verordnungsermächtigung den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vollständig entspricht. Denn auch wenn sie die rechtlichen Voraussetzungen für die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ abschließend und ausreichend konkret definiert, handelt es sich bei diesen Voraussetzungen in der bisherigen Praxis der Bundesrepublik Deutschland (und anderen EU-Mitgliedsstaaten) lediglich um rechtlich notwendige, nicht aber um hinreichende Bedingungen für die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“, die in der politischen Praxis in erster Linie von der (wahrgenommenen) Notwendigkeit der Beschleunigung von Asylverfahren aus einzelnen Herkunftsländern und – damit verknüpft – dem politischen Bedürfnis nach Begrenzung der Migrationsströme aus spezifischen Herkunftsstaaten abhängt.<sup>81</sup> In der politischen Praxis lässt sich der Verordnungsermächtigung daher gerade nicht entnehmen, in welchen Fällen die Bundesregierung von der Ermächtigung Gebrauch machen wird, da ihr bei Vorliegen der rechtlich abschließend normierten Voraussetzungen ein erheblicher politischer Spielraum verbleibt. Dies könnte insbesondere vor dem Hintergrund Bedenken begegnen, dass die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat unmittelbar in grundrechtssensible Bereiche einwirkt.<sup>82</sup>

In diesem Zusammenhang dürfte insbesondere auch die Frage aufgeworfen sein, ob die Delegation der Einstufung von Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“ der aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsdoktrin des Grundgesetzes entspricht. Diese besagt, dass das vom Volk gewählte Parlament in

---

<sup>80</sup> Vgl. zu diesen Maßstäben zusammenfassend Uhle, in: BeckOK GG, Art. 80 Rn. 19 mit Nachweisen auch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>81</sup> Vgl. oben S. 15 ff.

<sup>82</sup> Vgl. allgemein *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 41 m.w.N.

der Ordnung des Grundgesetzes in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst trifft. Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Geboten ist ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und das die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet.<sup>83</sup>

Ob die Frage des „ob“ der Einstufung eines spezifischen Herkunftsstaats als sicher vom Gesetzgeber selbst entschieden werden muss oder zumindest einer engeren Eingrenzung des politischen Entscheidungsermessens im Rahmen der Verordnungsermächtigung bedarf, kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht abschließend bewertet werden, zumal das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin maßgeblich vom betroffenen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes abhängig macht,<sup>84</sup> es – soweit ersichtlich – aber bisher an einschlägiger Rechtsprechung zu Delegationsbefugnissen im Bereich des Asylrechts und der Migrationssteuerung fehlt.

Für einen weitgehenden Vorbehalt zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers könnte dabei insbesondere sprechen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die verwandte Frage der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes ausdrücklich dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren überantwortet hat<sup>85</sup> und auch die bisherige Gesetzeslage eine zeitweilige Suspendierung einer bereits erfolgten Einstufung durch die Bundesregierung nur bis zu einer Dauer von maximal sechs Monaten zulässt, bis es einer ausdrücklichen Entscheidung des Bundesgesetzgebers bedarf.<sup>86</sup> Die entsprechenden Wertungen dürften zumindest entsprechend herangezogen werden können, auch wenn Art. 16a Abs. 3 GG für die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Unionsrechts keine unmittelbaren Vorgaben formuliert,<sup>87</sup> zumal auch die Betroffenheit von

---

<sup>83</sup> Vgl. BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15; 2 BvF 2/15 –, BVerfGE 150, 1 Rn. 191 ff. m.w.N.

<sup>84</sup> BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15; 2 BvF 2/15 –, BVerfGE 150, 1 Rn. 193 m.w.N.

<sup>85</sup> Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG.

<sup>86</sup> § 29a Abs. 3 AsylG.

<sup>87</sup> Vgl. zur Betroffenheit unterschiedlicher Rechtskreise oben S. 7 ff.

Grundrechten wie dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, dem Recht auf Freiheit der Person und dem aus der Menschenwürde abzuleitenden Folterverbot für die Notwendigkeit der Befassung des Gesetzgebers streitet. Dies gilt um so mehr, falls der Gesetzgeber für die Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicher“ einen Einschätzungs- und Wertungsspielraum für sich in Anspruch nehmen sollte<sup>88</sup> und diesen auf die Bundesregierung – als originäres Exekutivorgan – übertragen will. Hiergegen spricht allerdings die vom Wortlaut des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG abweichende Formulierung des Art. 37 Abs. 1 i.V.m. Anhang I zur Asylverfahrensrichtlinie 2013 und des § 29b Abs. 1 AsylG, die die Entscheidung als strikte Subsumtionsentscheidung des Gesetzgebers bzw. des diesen vertretenden Verordnungsgebers erscheinen lassen.<sup>89</sup> Hinsichtlich der Ausübung der Einstufungsbefugnis im Hinblick auf einzelne Herkunftsstaaten, die die gesetzlich normierten Einstufungsvoraussetzungen erfüllen, verbleiben dennoch erhebliche politische Entscheidungsspielräume, die für eine Zuständigkeit des parlamentarischen Gesetzgebers (und die Entscheidung innerhalb eines transparenten Gesetzgebungsverfahrens) sprechen.

Für eine Delegationsbefugnis des Bundesgesetzgebers auf die Bundesregierung könnte demgegenüber angeführt werden, dass das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung im Bereich der auswärtigen Politik einen grundsätzlich weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung einräumt, auch wenn dieser keinen parlamentsfreien Raum begründet.<sup>90</sup> Zwar ist die mit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ verbundene Migrationssteuerung zu überwiegenden Teilen nicht der Außen-, sondern der Innenpolitik zuzuordnen, in der keine vergleichbaren Spielräume bestehen; in der bisherigen Rechtsprechung wurden Verordnungsermächtigungen, die in einer mit den Nebenfolgen einer Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ vergleichbaren Weise auf eine Migrationssteuerung im

---

<sup>88</sup> Vgl. im Kontext des Art. 16a GG BVerfG, Urt. des Zweiten Senats v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93 –, BVerfGE 94, 115, Rn. 87, 89 f. Vgl. hierzu allerdings die – zutreffende – Kritik der Richterin Limbach (Rn. 128 ff.).

<sup>89</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte einen Einschätzungs- und Wertungsspielraum aus der Formulierung des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG hergeleitet, die darauf abstellt, dass eine ausreichende Verfolgungssicherheit „gewährleistet erscheint“ sein muss (vgl. BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93 –, BVerfGE 94, 115, Rn. 90). Das Unionsrecht fordert in Anhang I zur Verfahrensrichtlinie demgegenüber ausdrücklich den Nachweis der (allgemeinen) Verfolgungssicherheit.

<sup>90</sup> Vgl. BVerfG, Urt. d. Zweiten Senats v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11 –, BVerfGE 131, 152, Rn. 91 f.

Hinblick auf Angehörige spezifischer Herkunftsstaaten abzielen,<sup>91</sup> jedoch nicht beanstandet bzw. kritisch hinterfragt. Es verbleibt jedoch bei der erheblichen Grundrechtsrelevanz sowohl der materiellen als auch der verfahrensrechtlichen Auswirkungen der Einstufung eines Herkunftslands als „sicherer Herkunftsstaat“, die nicht unerhebliche Risiken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit den Vorgaben der Wesentlichkeitsdoktrin und der Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG begründen.

## **(2) Einstufung ohne Zustimmung des Bundesrats**

Demgegenüber besteht keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts von einer Zustimmung des Bundesrats abhängig zu machen. Denn Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG betrifft nur den Regelungsbereich der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes.<sup>92</sup> Insbesondere gebieten auch Rechtsstaats- oder Demokratieprinzip oder Art. 80 GG keine Einbeziehung des Bundesrates, da ein zwingender Grund für die in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG vorgeschriebene Bundesratsbeteiligung schon im Kontext des Asylgrundrechts nicht ersichtlich ist, sie auch im Kontext des Art. 16a Abs. 3 GG lediglich die Funktion einer schwachen prozeduralen Sicherung des Asylgrundrechts erfüllt<sup>93</sup> und auch Art. 80 Abs. 2 GG für den hier betroffenen Regelungsbereich keine Bundesratsbeteiligung fordert. Insbesondere wäre auch der Einwand einer Umgehung des in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehenen Bundesratsvorbehalts rein politischer Natur, da diese nur den Rechtskreis des Asylrechts im Sinne des Grundgesetzes betrifft und auf die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Unionsrechts auch keine Ausstrahlungswirkung entfaltet.

### **cc) Rechtsfolgen einer „gespaltenen“ Einstufung von Herkunftsstaaten**

Die in § 29b Abs. 3 AsylG-E vorgesehene Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet und die Widerlegbarkeit der Sicherheitsvermutung im

---

<sup>91</sup> Vgl. § 42 Abs. 1 und 2 AufenthG i.V.m. § 26 BeschV, § 99 Abs. 1 AufenthV i.V.m. § 41 AufenthV und § 99 Abs. 6 AufenthG.

<sup>92</sup> Vgl. zur Abgrenzung der Regelungsbereiche oben S. 7 ff.

<sup>93</sup> Vgl. *Eichenhofer*, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 16a Rn. 101. Ähnlich *Heusch*, in: BeckOK-GG, Art. 16a Rn. 131.1 (mit allerdings rechtlich nicht begründbaren rechtspolitischen Schlussfolgerungen).

Einzelfall entsprechen der bisherigen Rechtslage und der durch Art. 36 Abs. 1 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 lit. b) Asylverfahrens-Richtlinie 2013 vorgegebenen Rechtsfolge.

Die mit § 29b AsylG-E eröffnete Möglichkeit einer Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ nur im Sinne des Unionsrechts ist für sich genommen rechtlich unbedenklich, da das Asylgrundrecht des Grundgesetzes und internationaler Schutz im Sinne des Unionsrechts rechtlich voneinander unabhängige Rechtskreise betreffen. Sie wirft jedoch praktische Probleme auf, wenn ein Herkunftsland nur als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts, nicht aber als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes gilt. Aus Gesetzesentwurf und –begründung wird dabei nicht ersichtlich, dass sich die Bundesregierung aller möglichen Konsequenzen einer „gespaltenen“ Einstufung eines Herkunftsstaats bewusst ist.

### **aaa) Materielle Auswirkungen auf die Schutzansprüche der Betroffenen**

In materieller Hinsicht führt die fehlende Einstufung im Hinblick auf einen der betroffenen Rechtskreise dazu, dass sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei der Sachprüfung des jeweiligen Rechtskreises nicht auf eine gesetzliche Sicherheitsvermutung stützen kann. Da die rechtlichen Voraussetzungen des Art. 16a Abs. 1 GG mit den Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zwar nicht vollständig deckungsgleich sind, aber weitgehend übereinstimmen, kann eine Erschwerung des Zugangs zu einem materiellen Schutzanspruch wegen politischer Verfolgung im Kontext einer „gespaltenen“ Einstufung so kaum erzielt werden.

Lediglich vermutet werden kann, dass der Gesetzentwurf der Asylgarantie des Grundgesetzes bzw. der fehlenden Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes deswegen keine (große) praktische Bedeutung zuschreibt, weil Art. 16a Abs. 2 GG eine Berufung auf das Asylgrundrecht des Grundgesetzes (und damit die Durchführung einer Sachprüfung) dann ausschließt, wenn der Betroffene – wie regelmäßig – über einen sicheren Drittstaat eingereist ist. Auf Grundlage dieser Lesart wäre eine mögliche Diskrepanz bei der Einstufung eines Herkunftsstaates im Sinne des Unionsrechts und der Einstufung im Sinne des Grundgesetzes nur dann relevant, wenn der Betroffene (nachweisbar) auf dem Luftweg in das Bundesgebiet einreist. Dies betrifft jedoch nur einen Bruchteil der jährlich auftretenden Asylfälle.

Diese verfassungsrechtlich plausible Lesart übersieht jedoch, dass Art. 16a Abs. 5 GG der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich erlaubt, sich im Rahmen völkerrechtlicher Verträge gemeinsamen Zuständigkeitsregelungen (insbesondere) mit Staaten der Europäischen Union anzuschließen. In vergleichbarer Weise eröffnet Art. 23 Abs. 1 GG der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit, sich einem gemeinsamen – supranationalen – Rechtsraum innerhalb der Europäischen Union anzuschließen und zu diesem Zweck auch Hoheitsbefugnisse auf die Europäische Union zu übertragen. Innerhalb dieses Rahmens hatte die Bundesrepublik Deutschland zunächst dem sog. Dubliner Übereinkommen angeschlossen,<sup>94</sup> an dessen Stelle mittlerweile die sog. Dublin-III-Verordnung getreten ist.<sup>95</sup> In Ergänzung dieser Bestimmungen ist in § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylG geregelt, dass sich ein Ausländer – ungeachtet der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG – auf Art. 16a Abs. 1 GG berufen kann, wenn die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem sicheren Drittstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Hierbei handelt es sich nicht um eine verfassungswidrige Aushebelung des Schutzbereichsausschlusses des Art. 16a Abs. 2 GG, sondern entweder um eine Effektivierung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts, eine zulässige Anwendung des Art. 16a Abs. 5 GG oder um eine (wiederum zulässige) Begründung eines einfachgesetzlichen Asylanspruchs unter den sachlichen Voraussetzungen des Art. 16a Abs. 1 GG.<sup>96</sup>

Zu einer Sachprüfung des Anspruchs auf internationalen Schutz durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kommt es jedoch nur dann, wenn die Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Schutzbegehrens des Betroffenen zuständig ist. Im Rahmen der Sachprüfung eines Schutzbegehrens kann das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der fehlenden

---

<sup>94</sup> Vgl. das Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags - Dubliner Übereinkommen vom 15.06.1990, dem der Bundestag mit Gesetz vom 27.06.1994 (BGBl. II, 791) zugestimmt hat.

<sup>95</sup> Vgl. VO (EU) Nr. 604/2013 vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

<sup>96</sup> Vgl. OVG NRW, Urt. v. 27.04.2015 – 9 A 1380/12.A –, juris Rn. 24 ff., 68 ff.; VG Freiburg, Urt. v. 16.11.2020 – 1 A 6527/17 –, Rn. 56 ff.; *Diesterhöft*, in: BeckOK MigR, § 26a AsylG Rn. 21; Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, AuslR, 15. Aufl. 2025, § 26a AsylG Rn. 10, 12.



Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes daher nicht unter Berufung auf Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. § 26a Abs. 1 AsylG entgehen, da in diesem Verfahrensstadium stets § 26a Abs. 2 Nr. 2 AsylG zugunsten des Betroffenen eingreift. Im Fall einer „gespaltenen“ Einstufung eines Herkunftsstaats kann eine Vollprüfung des Asylanspruchs daher regelmäßig nicht vermieden werden, so dass die Einstufung (nur) als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts regelmäßig keine wesentliche Erschwerung des Zugangs zu einem materiellen Schutzanspruch vor politischer Verfolgung mit sich bringen dürfte. Dieser kann vielmehr nur regelmäßig dann erzielt werden, wenn der Herkunftsstaat sowohl im Hinblick auf die Asylgarantie als auch die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Unionsrechts einheitlich als sicherer Herkunftsstaat eingestuft ist.

Einen Mehrwert könnte der Neuregelung bei einer „gespaltenen“ Einstufung jedoch dann zukommen, wenn der Betroffene inhaltlich keine politische Verfolgung, sondern nur subsidiären Schutz im Sinne des Unionsrechts geltend macht, da die Asylgarantie des Grundgesetzes keine vergleichbare Schutzgarantie kennt und eine Parallelprüfung insoweit nicht<sup>97</sup> stattfindet.

### **bbb) Beschleunigungseffekte im Asylverfahren und Abschiebungsvollzug**

#### **(1) (keine) strukturelle Vereinfachung der Sachprüfung durch das Bundesamt und die Gerichte**

Aus denselben Gründen dürfte die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ nur im Sinne des Unionsrechts für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht mit einer wesentlichen Verringerung des Arbeits- und Begründungsaufwands im Hinblick auf die Bearbeitung von Anträgen auf Schutz vor politischer Verfolgung verbunden sein, weil die im Kontext des Anspruchs auf Flüchtlingsschutzes im Sinne des Unionsrechts „vereinfachte“ Prüfung im Rahmen der Parallelprüfung eines Asylanspruchs nach dem Grundgesetz (bzw. nach § 26a Abs. 2 Nr. 2 AsylG) vollständig nachgeholt werden muss. Im Gegenteil könnte eine Anwendung des Konzepts des „sicheren Herkunftsstaats“ nur im Hinblick auf den internationalen Schutz im Sinne des Unionsrechts praktische Anreize für Asylantragsteller bieten, nicht – wie derzeit nicht

---

<sup>97</sup> Zugunsten des Betroffenen sind allerdings stets Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu prüfen, die von der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ebenfalls nicht betroffen sind. Dies entspricht jedoch der gegenwärtigen Rechtslage und soll daher nicht vertieft werden.

unüblich – nach Maßgabe des § 13 Abs. 2 Satz 2 AsylG auf die Sachprüfung des Asylgrundrechts zu verzichten. Vereinfachungseffekte (und die damit verbundenen Beschleunigungseffekte) für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge dürften im Fall einer „gespaltenen“ Einstufung daher regelmäßig nur dann eintreten, wenn der Betroffene in der Sache lediglich für die Prüfung des subsidiären Schutzstatus relevante Gefahren vorträgt.<sup>98</sup>

## **(2) Ausweitung der verfahrensrechtlichen Beschleunigungsmechanismen während des Asylverfahrens**

Demgegenüber will der Gesetzentwurf die verfahrensrechtlichen Beschleunigungsmechanismen während des Asylverfahrens, die bisher an die einheitliche Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes und des Unionsrechts anknüpfen, nunmehr bereits dann eingreifen lassen, wenn der Herkunftsstaat als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes oder des Unionsrechts eingestuft ist: Dies gilt sowohl für die Durchführung des Asylverfahrens als Flughafenverfahren bei Einreise auf dem Luftweg,<sup>99</sup> die Verlängerung der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen<sup>100</sup> als auch für die Möglichkeit der Durchführung als beschleunigtes Verfahren.<sup>101</sup>

Soweit dies Fälle betrifft, in denen die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat nur internationalen Schutz im Sinne des Unionsrechts betrifft, begegnet dies keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, da Art. 16a GG keine konkreten Vorgaben für die Art und Weise der Durchführung des Asylverfahrens oder die Unterbringung während des Asylverfahrens enthält. Allenfalls könnte die sachliche Rechtfertigung für eine Schlechterstellung in Zweifel gezogen werden, wenn die „gespaltene“ Einstufung nicht tatsächlich zu einer verschlechterten Bleibeperspektive oder beschleunigten Bearbeitungszeit führt.

Der Gesetzentwurf übersieht allerdings, dass der Wortlaut der neu zu fassenden Bestimmungen des § 18a und des § 30a AsylG eine Durchführung als beschleunigtes Verfahren bzw. als Asylverfahren in der Transitzone auch dann ermöglicht, wenn der

---

<sup>98</sup> Vgl. oben S. 9 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 2 Ges-E sowie § 18a Abs. 1 Satz 1 AsylG-E.

<sup>100</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 6 Ges-E sowie § 47 Abs. 1a AsylG-E.

<sup>101</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 5 Ges-E sowie § 30a AsylG-E.

Herkunftsstaat nur als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes eingestuft ist. Dies verfehlt die Anforderungen des Art. 31 Abs. 8 Asylverfahrensrichtlinie 2013, der die einzelfallunabhängige Anwendung dieser Verfahrensarten an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat „im Sinne dieser Richtlinie“ anknüpft. Eine entsprechende Anwendungspraxis wäre daher unionsrechtswidrig.<sup>102</sup> Auch wenn der Fall einer Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Grundgesetzes durch Bundestag und Bundesrat bei unterbliebener Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Unionsrechts durch die Bundesregierung politisch wenig wahrscheinlich erscheint, sollte eine unionsrechtswidrige Rechtslage vermieden werden. Dies könnte ggf. durch eine Normfassung bewirkt werden, die in den jeweiligen Normen nur an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts anknüpft, anstatt eine Einstufung nach § 29a oder § 29b AsylG genügen zu lassen.

### **(3) Probleme der „gespaltenen“ Ablehnung des Asylantrags**

Praktisch gravierendere Probleme wirft die „gespaltene“ Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Hinblick auf die in der Rechtspraxis sehr bedeutsame Ablehnung des Asylantrags als „offensichtlich unbegründet“ auf. Denn auch wenn § 29b Abs. 3 AsylG-E hier im Fall einer gespaltenen Einstufung eine Ablehnung nur des Antrags auf internationalen Schutz im Sinne des Unionsrechts als „offensichtlich unbegründet“ erlaubt („gespaltene Ablehnung“), kann der Beschleunigungseffekt im Hinblick auf das gerichtliche Verfahren und den praktischen Abschiebungsvollzug nur dann eintreten, wenn der Antrag insgesamt als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird.

Dies ist jedoch nicht ohne weiteres möglich: Soweit der Gesetzentwurf, der – ebenso wie der vorangegangene Kabinettsentwurf – zu dieser Problematik keine Erläuterungen enthält, davon ausgehen sollte, dass die Drittstaatenklausel des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 die Berufung auf das Asylgrundrecht in der Mehrheit der Fälle kategorisch ausschließt, trifft dies nicht zu.<sup>103</sup> Unabhängig davon ist die Möglichkeit, einen Asylantrag (im Sinne des Grundgesetzes) bereits dann als offensichtlich unbegründet abzulehnen, wenn er in der Sache offensichtlich keinen Erfolg verspricht,<sup>104</sup> mit der Neufassung des § 30 AsylG durch das

---

<sup>102</sup> Thym, NVwZ 2026, 1377 (1379).

<sup>103</sup> Vgl. zu § 26a Abs. 2 Nr. 2 AsylG oben S. 32 ff.

<sup>104</sup> Vgl. § 30 Abs. 1 AsylG i.d.F. vom 02.09.2008 (BGBl. I, 1798):

Rückführungsverbesserungsgesetz vom 21. Februar 2024<sup>105</sup> entfallen. Vielmehr beschränken sich die Möglichkeiten der Ablehnung von Asylanträgen nach § 30 Abs. 1 AsylG auf die in Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 31 Abs. 8 Asylverfahrensrichtlinie 2013 abschließend bezeichneten qualifizierten Ablehnungsgründe. In Betracht kommen dabei insbesondere die Ablehnungsgründe des § 30 Abs. 1 Nr. 1 AsylG („wenn der Ausländer im Asylverfahren nur Umstände vorgebracht hat, die für die Prüfung des Asylantrags nicht von Belang sind“) und des § 30 Abs. 1 Nr. 2 AsylG („wenn der Ausländer eindeutig unstimmige und widersprüchliche, eindeutig falsche oder offensichtlich unwahrscheinliche Angaben gemacht hat, die im Widerspruch zu hinreichend gesicherten Herkunftslandinformationen stehen, sodass die Begründung für seinen Asylantrag offensichtlich nicht überzeugend ist“), deren Voraussetzungen aber nicht in allen Fällen vorliegen dürften und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge jedenfalls im Fall des § 30 Abs. 1 Nr. 2 AsylG regelmäßig die Auseinandersetzung mit den von der Bundesregierung konkret für die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ herangezogenen Erkenntnisquellen abverlangt werden. Jedenfalls wirft die Möglichkeit der „gespaltenen Ablehnung“ von Asylanträgen jedoch erheblichen rechtlichen Klärungsbedarf durch die Gerichte auf, der die hierdurch erhofften Effizienzgewinne jedenfalls teilweise entwerten dürfte. Aus Sicht des Sachverständigen ist daher dringend anzuraten, die praktischen Konsequenzen einer „gespaltenen“ Einstufung einzelner Herkunftsländer bzw. die Folgen einer „gespaltenen“ Ablehnung des Asylantrags (als unbegründet im Hinblick auf die Asylgarantie des Grundgesetzes und als offensichtlich unbegründet im Hinblick auf internationalen Schutz im Sinne des Unionsrechts) gründlicher durchdacht werden, um ggf. praxistaugliche weitere Anpassungen des Asylgesetzes vorzunehmen.

### **ccc) Migrationssteuernde Wirkung außerhalb des eigentlichen Asylverfahrens**

Im Hinblick auf die migrationssteuernden Wirkungen, die an die Einstufung von Herkunftsstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ anknüpfen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass diese jeweils auch gegenüber Staatsangehörigen eintreten sollen, deren Herkunftsstaat nur als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts oder –

---

Ein Asylantrag ist offensichtlich unbegründet, wenn die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigter und die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft offensichtlich nicht vorliegen.

<sup>105</sup> BGBl. I, Nr. 54.

alternativ – im Sinne des Grundgesetzes eingestuft ist. Dies betrifft insbesondere das Verbot der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen,<sup>106</sup> den Regelausschluss der frühzeitigen Förderung im Bereich der Arbeitsvermittlung während des Asylverfahrens<sup>107</sup> und die Verhängung von ein Einreise- und Aufenthaltsverboten bei Ablehnung des Asylantrags auch unabhängig von einer Ausweisung oder tatsächlichen Abschiebung.<sup>108</sup>

Hiergegen bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, da das Grundgesetz die Berufsausübung durch Nicht-EU-Ausländer nur sehr eingeschränkt schützt<sup>109</sup> und grundsätzlich – vorbehaltlich spezifischer Ausnahmen, denen im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall Rechnung getragen werden kann – keinen Anspruch auf Aufenthalt und Einreise begründet. Allenfalls könnte die sachliche Rechtfertigung für eine Schlechterstellung in Zweifel gezogen werden, wenn die „gespaltene“ Einstufung nicht tatsächlich zu einer verschlechterten Bleibeperspektive oder beschleunigten Bearbeitungszeit führt.

Lediglich hingewiesen werden soll auf den Umstand, dass bereits der gegenwärtig in § 61 Abs. 1 Nr. 3 AsylG vorgesehene Ausschluss von Antragsstellern aus „sicheren Herkunftsstaaten“ vom Zugang zum Arbeitsmarkt (auch) nach einer Asylverfahrensdauer von neun Monaten (nach mittlerweile wohl einhelliger Auffassung) nicht mit Art. 15 der Aufnahmerichtlinie 2013<sup>110</sup> im Einklang steht, die keinen entsprechenden Vorbehalt enthält.<sup>111</sup> Er sollte daher nicht geändert, sondern ersatzlos gestrichen werden.

---

<sup>106</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 7 Ges-E bzw. § 61 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 4 AsylG-E sowie Art. 2 Nr. 4 Ges-E und § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E.

<sup>107</sup> Art. 4 Ges-E und § 39a Satz 2 SGB III-E.

<sup>108</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 3 Ges-E und § 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E.

<sup>109</sup> Bei der Berufsfreiheit des Art. 12 GG handelt es sich um ein Deutschengrundrecht, dessen Schutzbereich für Ausländer grundsätzlich nicht eröffnet ist; das Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG (freie Entfaltung der Persönlichkeit) begründet insbesondere bei Ausländern mit nicht gesicherter Aufenthaltsperspektive regelmäßig keinen Anspruch auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

<sup>110</sup> Richtlinie 2013/33/EU vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

<sup>111</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 14.01.2021 – C-322/19, C-385/19 [K.S. u.a.] –, Rn. 64 ff., 92; VG Bremen, Beschl. v. 26.08.2024 – 4 V 1465/24 –, juris Rn. 16 ff.; Röder, in: BeckOK-MigR, § 61 AsylG Rn. 10, *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylG, § 61 Rn. 18 sowie ausführlich *Wittmann/Röder* ZAR 2019, 412 (416 f.).

BeckRS 2021, 81 Rn. 92

## **dd) Sonstige Hinweise**

Eine Erstreckung der in § 29a Abs. 2a AsylG geregelten Berichtspflichten auch auf die nur nach Maßgabe des § 29b AsylG-E als „sicher“ eingestuften Herkunftsstaaten erschiene zweckmäßig, wenn sich der Bundestag nicht bewusst bestehender Kontrollinstrumente begeben will. Diese werden durch die Delegation der Entscheidungsbefugnisse auf die Bundesregierung nicht entbehrlich, weil der Bundestag seine Befugnis zu eigenständigen Regelungen hierdurch nicht aufgibt.<sup>112</sup>

Auch die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, eine erfolgte Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ dann aufzuheben, wenn deren Voraussetzungen – wie historisch z.B. im Fall Gambias 1995 – nicht mehr vorliegen.<sup>113</sup> Diese auch in Art. 37 Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie 2013 festgeschriebene Prüfpflicht kann durch bloße Erwähnung in der Gesetzesbegründung jedoch nicht unionsrechtskonform umgesetzt werden, zumal es an der Angabe konkreter Prüfintervalle fehlt. Eine entsprechende Regelung sollte daher ergänzt werden.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Vertrauensschutzregelung des § 29b Abs. 5 AsylG Ausländer, die vor der Einstufung ihres Herkunftsstaats als „sicherer Herkunftsstaat“ einen Asylantrag gestellt haben bzw. sich bereits geduldet im Bundesgebiet aufgehalten hatten, vom Verbot der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis ausnehmen.<sup>114</sup> Der Gesetzentwurf gewährleistet dies jedoch nur für die Regelungen des § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG-E und des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E, nicht aber für die (inhaltlich parallele) Neuregelung des § 61 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG-E, ohne dass ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung erkennbar wird. Soweit es sich hierbei um ein Redaktionsversehen handelt sollte, sollte dies im Gesetzgebungsverfahren korrigiert werden.

## **2. Folgeänderungen zur Ermöglichung der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts durch Rechtsverordnung**

---

<sup>112</sup> Vgl. oben bei Fn. 65.

<sup>113</sup> BT-Drs. 21/780, S. 10.

<sup>114</sup> BT-Drs. 21/780, S. 11.

#### d) **Gesetzentwurf**

##### **aa) Durchführung des Asylverfahrens als Flughafenverfahren vor der Einreise bei Einreise auf dem Luftweg auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 2 Ges-E; § 18a AsylG)**

§ 18a AsylG soll nunmehr lauten:

#### **§ 18a AsylG – Verfahren bei Einreise auf dem Luftwege**

(1) <sup>1</sup>Bei Ausländern aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a **oder § 29b**), die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen, ist das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen, soweit die Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens möglich oder lediglich wegen einer erforderlichen stationären Krankenhausbehandlung nicht möglich ist. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt für Ausländer, die bei der Grenzbehörde auf einem Flughafen um Asyl nachsuchen und sich dabei nicht mit einem gültigen Pass oder Passersatz ausweisen. <sup>3</sup>Dem Ausländer ist unverzüglich Gelegenheit zur Stellung des Asylantrags bei der Außenstelle des Bundesamtes zu geben, die der Grenzkontrollstelle zugeordnet ist. <sup>4</sup>Die persönliche Anhörung des Ausländers durch das Bundesamt soll unverzüglich stattfinden. <sup>5</sup>Dem Ausländer ist danach unverzüglich Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, es sei denn, er hat sich selbst vorher anwaltlichen Beistands versichert. <sup>6</sup>§ 18 Abs. 2 bleibt unberührt.

(2) Lehnt das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab, droht es dem Ausländer nach Maßgabe der §§ 34 und 36 Abs. 1 vorsorglich für den Fall der Einreise die Abschiebung an.

(3) <sup>1</sup>Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, ist dem Ausländer die Einreise zu verweigern. <sup>2</sup>Die Entscheidungen des Bundesamtes sind zusammen mit der Einreiseverweigerung von der Grenzbehörde zuzustellen. <sup>3</sup>Diese übermittelt unverzüglich dem zuständigen Verwaltungsgericht eine Kopie ihrer Entscheidung und den Verwaltungsvorgang des Bundesamtes.

(4) <sup>1</sup>Ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach der Verwaltungsgerichtsordnung ist innerhalb von drei Tagen nach Zustellung der Entscheidungen des Bundesamtes und der Grenzbehörde zu stellen. <sup>2</sup>Der Antrag kann bei der Grenzbehörde gestellt werden. <sup>3</sup>Der Ausländer ist hierauf hinzuweisen. <sup>4</sup>§ 58 der Verwaltungsgerichtsordnung ist entsprechend anzuwenden. <sup>5</sup>Die Entscheidung soll im schriftlichen Verfahren ergehen. <sup>6</sup>§ 36 Abs. 4 ist anzuwenden. <sup>7</sup>Im Falle der rechtzeitigen Antragstellung darf die Einreiseverweigerung nicht vor der gerichtlichen Entscheidung (§ 36 Abs. 3 Satz 9) vollzogen werden.

(5) <sup>1</sup>Jeder Antrag nach Absatz 4 richtet sich auf Gewährung der Einreise und für den Fall der Einreise gegen die Abschiebungsandrohung. <sup>2</sup>Die Anordnung des Gerichts, dem Ausländer die Einreise zu gestatten, gilt zugleich als Aussetzung der Abschiebung.

(6) Dem Ausländer ist die Einreise zu gestatten, wenn

1. das Bundesamt der Grenzbehörde mitteilt, dass es nicht kurzfristig entscheiden kann,
2. das Bundesamt nicht innerhalb von zwei Tagen nach Stellung des Asylantrags über diesen entschieden hat,
3. das Gericht nicht innerhalb von vierzehn Tagen über einen Antrag nach Absatz 4 entschieden hat oder
4. die Grenzbehörde keinen nach § 15 Abs. 6 des Aufenthaltsgesetzes erforderlichen Haftantrag stellt oder der Richter die Anordnung oder die Verlängerung der Haft ablehnt.

**bb) Durchführung des Asylverfahrens als beschleunigtes Verfahren auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 5 Ges-E; § 30a AsylG)**

§ 30a AsylG soll nunmehr lauten:

**§ 30a AsylG – Beschleunigte Verfahren**

(1) Das Bundesamt kann das Asylverfahren in einer Außenstelle, die einer besonderen Aufnahmeeinrichtung (§ 5 Absatz 5) zugeordnet ist, beschleunigt durchführen, wenn der Ausländer

1. Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates (§ 29a **oder § 29b**) ist,
2. die Behörden durch falsche Angaben oder Dokumente oder durch Verschweigen wichtiger Informationen oder durch Zurückhalten von Dokumenten über seine Identität oder Staatsangehörigkeit offensichtlich getäuscht hat,
3. ein Identitäts- oder ein Reisedokument, das die Feststellung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit ermöglicht hätte, mutwillig vernichtet oder beseitigt hat, oder die Umstände offensichtlich diese Annahme rechtfertigen,
4. einen Folgeantrag gestellt hat,
5. den Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Vollstreckung einer bereits getroffenen oder unmittelbar bevorstehenden Entscheidung, die zu seiner Abschiebung führen würde, gestellt hat,
6. sich weigert, der Verpflichtung zur Abnahme seiner Fingerabdrücke gemäß der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1) nachzukommen,
7. aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ausgewiesen wurde oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme



gibt, dass er eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellt, oder

8. entgegen einem Einreise- und Aufenthaltsverbot in das Bundesgebiet eingereist ist.

(2) <sup>1</sup>Macht das Bundesamt von Absatz 1 Gebrauch, so entscheidet es innerhalb einer Woche ab Stellung des Asylantrags. <sup>2</sup>Kann es nicht innerhalb dieser Frist entscheiden, dann führt es das Verfahren als nicht beschleunigtes Verfahren fort.

(3) <sup>1</sup>Ausländer, deren Asylanträge im beschleunigten Verfahren nach dieser Vorschrift bearbeitet werden, sind verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag in der für ihre Aufnahme zuständigen besonderen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. <sup>2</sup>Die Verpflichtung nach Satz 1 gilt darüber hinaus bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung bei

1. einer Einstellung des Verfahrens oder
2. einer Ablehnung des Asylantrags
  - a) nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 als unzulässig,
  - b) nach **den §§ 29a, § 29b** oder § 30 als offensichtlich unbegründet oder
  - c) im Fall des § 71 Absatz 4.

<sup>3</sup>Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

**cc)Verlängerung der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, auch bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1 Nr. 6 Ges-E; § 47 Abs. 1a AsylG)**

§ 47 AsylG soll nunmehr lauten:

#### **§ 47 AsylG – Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen**

(1) <sup>1</sup>Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben (§ 14 Abs. 1), sind verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monate, bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern längstens jedoch bis zu sechs Monate, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. <sup>2</sup>Das Gleiche gilt in den Fällen des § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, wenn die Voraussetzungen dieser Vorschrift vor der Entscheidung des Bundesamtes entfallen.

<sup>3</sup>Abweichend von Satz 1 ist der Ausländer verpflichtet, über 18 Monate hinaus in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wenn er

1. seine Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 2 Nummer 4 bis 7 ohne genügende Entschuldigung verletzt oder die unverschuldet unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt hat,
2. wiederholt seine Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 1 und 3 ohne genügende Entschuldigung verletzt oder die unverschuldet unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt hat,

3. vollziehbar ausreisepflichtig ist und gegenüber einer für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörde fortgesetzt über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder fortgesetzt falsche Angaben macht oder
4. vollziehbar ausreisepflichtig ist und fortgesetzt zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung, der Vorlage eines Reisedokuments oder der Passersatzbeschaffung, nicht erfüllt.

<sup>3</sup>Satz 3 findet keine Anwendung bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern. <sup>5</sup>Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(1a) <sup>1</sup>Abweichend von Absatz 1 sind Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a **oder § 29b**) verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags nach § 29a **oder § 29b** als offensichtlich unbegründet oder nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. <sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern. <sup>3</sup>Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(1b) [...]

(2) [...]

(3) Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist der Ausländer verpflichtet, für die zuständigen Behörden und Gerichte erreichbar zu sein.

(4) [...]

**dd) Ausschluss von Asylbewerbern von der  
Erwerbstätigkeit auch bei Herkunft aus einem sicheren  
Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 1  
Nr. 7 Ges-E; § 61 AsylG)**

§ 61 AsylG soll nunmehr lauten:

**§ 61 AsylG – Erwerbstätigkeit**

(1) <sup>1</sup>Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben. Abweichend von Satz 1 ist dem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung zu erlauben, wenn

1. das Asylverfahren nicht innerhalb von sechs Monaten nach der Stellung des Asylantrags unanfechtbar abgeschlossen ist,
2. die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist,
3. der Ausländer nicht Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates (§ 29a **oder § 29b**) ist und

4. der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wurde, es sei denn das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamtes angeordnet;

Ausländern, die seit mindestens sechs Monaten eine Duldung nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes besitzen, soll die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Beantragung der Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung stehen konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung, die in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung stehen, bevor; diese konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung stehen bevor, wenn

1. eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde,
2. der Ausländer einen Antrag zur Förderung mit staatlichen Mitteln einer freiwilligen Ausreise gestellt hat,
3. die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung eingeleitet wurde,
4. vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung des Ausländers eingeleitet wurden, es sei denn, es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen, oder
5. ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 eingeleitet wurde.

<sup>2</sup>Die §§ 39, 40 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 und die §§ 41 und 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend für Ausländer nach Satz 2.

(2) <sup>1</sup>Im Übrigen kann einem Asylbewerber, der sich seit drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhält, gemäß § 4a Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. <sup>2</sup>Ein geduldeter oder rechtmäßiger Voraufenthalt wird auf die Wartezeit nach Satz 1 angerechnet. <sup>3</sup>Die §§ 39, 40 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 und die §§ 41 und 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend. <sup>4</sup>Einem Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat gemäß § 29a **oder § 29b**, der nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt hat, darf während des Asylverfahrens die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden. Absatz 1 Satz 2 bleibt unberührt.

**ee) Ausschluss der Erwerbstätigkeit für Geduldete bei Angehörigen eines sicheren Herkunftsstaats (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 2 Nr. 4 Ges-E; § 60a AufenthG)**

§ 60a AufenthG-E soll nunmehr lauten:

**§ 60a AufenthG – Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)**

(1) [...]

(2) <sup>1</sup>Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. <sup>2-4</sup>[...]

(2a) – (5a) [...]

(5b) <sup>1</sup>Einem Ausländer, der eine Duldung besitzt, soll die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. <sup>2</sup>Satz 1 gilt nicht, wenn zum Zeitpunkt der Beantragung der Erlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, die in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung stehen; diese konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung stehen bevor, wenn

1. eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde,
2. der Ausländer einen Antrag zur Förderung mit staatlichen Mitteln einer freiwilligen Ausreise gestellt hat,
3. die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung eingeleitet wurde,
4. vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung des Ausländers eingeleitet wurden, es sei denn, es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen, oder
5. ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 eingeleitet wurde.

(6) <sup>1</sup>Im Übrigen darf dem Ausländer, der eine Duldung besitzt, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn

1. er sich in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen,
2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können oder
3. er Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a **oder § 29b** des Asylgesetzes ist und sein nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde, es sei denn, die Rücknahme erfolgte auf Grund einer Beratung nach § 24 Absatz 1 des Asylgesetzes beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, oder ein Asylantrag nicht gestellt wurde.

<sup>2</sup>Zu vertreten hat ein Ausländer die Gründe nach Satz 1 Nummer 2 insbesondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt. <sup>3</sup>Satz 1 Nummer 3 gilt bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern nicht für die Rücknahme des Asylantrags oder den Verzicht auf die Antragstellung, wenn die Rücknahme oder der Verzicht auf das Stellen eines Asylantrags im Interesse des Kindeswohls erfolgte.

<sup>4</sup>Abweichend von den Sätzen 1 bis 3 ist einem Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings oder eines subsidiär Schutzberechtigten genießt, die Erwerbstätigkeit erlaubt.

**ff) Abschiebungsunabhängiges Einreise- und  
Aufenthaltsverbot auch bei Asylbewerbern aus einem  
sicheren Herkunftsstaat (nur) im Sinne des Unionsrechts  
(Art. 2 Nr. 3 Ges-E; § 11 AufenthG)**

§ 11 AufenthG-E soll nunmehr lauten:

**§ 11 AufenthG – Einreise- und Aufenthaltsverbot**

(1) <sup>1</sup>Gegen einen Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist oder gegen den eine Abschiebungsanordnung nach § 58a erlassen wurde, ist ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu erlassen. <sup>2</sup>Ein Einreise- und Aufenthaltsverbot ist auch gegen einen Ausländer zu erlassen, der zurückgewiesen wurde, weil er unter Nutzung falscher oder verfälschter Dokumente einreisen wollte. <sup>3</sup>Infolge des Einreise- und Aufenthaltsverbots darf der Ausländer weder erneut in das Bundesgebiet und das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder der anderen Schengen-Staaten einreisen noch sich darin aufhalten noch darf ihm, selbst im Falle eines Anspruchs nach diesem Gesetz, ein Aufenthaltstitel erteilt werden. <sup>4</sup>Wenn dem Ausländer die Einreise und der Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Schengen-Staat erlaubt sind, erstreckt sich das Einreise- und Aufenthaltsverbot nicht auf diesen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder diesen Schengen-Staat.

(2) <sup>1</sup>Im Falle der Ausweisung, der Abschiebungsanordnung nach § 58a oder der Zurückweisung ist das Einreise- und Aufenthaltsverbot gemeinsam mit der Ausweisungsverfügung, der Abschiebungsanordnung nach § 58a oder der Zurückweisungsentscheidung zu erlassen. <sup>2</sup>Ansonsten soll das Einreise- und Aufenthaltsverbot mit der Abschiebungsandrohung unter der aufschiebenden Bedingung der Ab- oder Zurückschiebung und spätestens mit der Ab- oder Zurückschiebung erlassen werden. <sup>3</sup>Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist bei seinem Erlass von Amts wegen zu befristen. <sup>4</sup>Die Frist beginnt mit der Ausreise oder der Zurückweisung. <sup>5</sup>Die Befristung kann zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit einer Bedingung versehen werden, insbesondere einer nachweislichen Straf- oder Drogenfreiheit. <sup>6</sup>Tritt die Bedingung bis zum Ablauf der Frist nicht ein, gilt eine von Amts wegen zusammen mit der Befristung nach Satz 5 angeordnete längere Befristung.

(3) <sup>1</sup>Über die Länge der Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots wird nach Ermessen entschieden. <sup>2</sup>Sie darf außer in den Fällen der Absätze 5 bis 5b fünf Jahre nicht überschreiten.

(4) <sup>1</sup>Das Einreise- und Aufenthaltsverbot kann zur Wahrung schutzwürdiger Belange des Ausländers oder, soweit es der Zweck des Einreise- und Aufenthaltsverbots nicht mehr erfordert, aufgehoben oder die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots verkürzt werden. <sup>2</sup>Das Einreise- und Aufenthaltsverbot soll aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 vorliegen. <sup>3</sup>Bei der Entscheidung über die Verkürzung der Frist oder die Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbots, das zusammen mit einer Ausweisung erlassen wurde, ist zu berücksichtigen, ob der Ausländer seiner Ausreisepflicht innerhalb der ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, es sei

denn, der Ausländer war unverschuldet an der Ausreise gehindert oder die Überschreitung der Ausreisefrist war nicht erheblich. <sup>4</sup>Die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verlängert werden. <sup>5</sup>Absatz 3 gilt entsprechend.

(5) – (6) [...]

(7) <sup>1</sup>Gegen einen Ausländer,

1. dessen Asylantrag nach § 29a Absatz 1 **oder § 29b Absatz 3** des Asylgesetzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, dem kein subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, das Vorliegen der Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 nicht festgestellt wurde und der keinen Aufenthaltstitel besitzt oder
2. dessen Antrag nach § 71 oder § 71a des Asylgesetzes wiederholt nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens geführt hat,

kann das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Einreise- und Aufenthaltsverbot anordnen. <sup>2</sup>Das Einreise- und Aufenthaltsverbot wird mit Bestandskraft der Entscheidung über den Asylantrag wirksam. <sup>3</sup>Absatz 1 Satz 3 und 4, Absatz 2 Satz 3 bis 6, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1, 2 und 4 gelten entsprechend. <sup>4</sup>Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist mit seiner Anordnung nach Satz 1 zu befristen. <sup>5</sup>Bei der ersten Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots nach Satz 1 soll die Frist ein Jahr nicht überschreiten. <sup>5</sup>Im Übrigen soll die Frist drei Jahre nicht überschreiten. <sup>6</sup>Über die Aufhebung, Verlängerung oder Verkürzung entscheidet die zuständige Ausländerbehörde.

(8) – (9) [...]

**gg) Asylantragstellung durch Angehörige sicherer  
Herkunftsstaaten (nur) im Sinne des Unionsrechts als  
Indiz für eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung  
(Art. 3 Ges-E; § 1597a BGB)**

§ 1597a BGB-E soll nunmehr lauten:

**§ 1597a BGB – Verbot der missbräuchlichen Anerkennung der Vaterschaft**

(1) Die Vaterschaft darf nicht gezielt gerade zu dem Zweck anerkannt werden, die rechtlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise oder den erlaubten Aufenthalt des Kindes, des Anerkennenden oder der Mutter zu schaffen, auch nicht, um die rechtlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise oder den erlaubten Aufenthalt des Kindes durch den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes nach § 4 Absatz 1 oder Absatz 3 Satz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes zu schaffen (missbräuchliche Anerkennung der Vaterschaft).

(2) <sup>1</sup>Bestehen konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Anerkennung der Vaterschaft, hat die beurkundende Behörde oder die Urkundsperson dies der nach § 85a des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörde nach Anhörung des Anerkennenden und der Mutter mitzuteilen und die Beurkundung auszusetzen. <sup>2</sup>Ein Anzeichen für das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte ist insbesondere:

1. das Bestehen einer vollziehbaren Ausreisepflicht des Anerkennenden oder der Mutter oder des Kindes,
2. wenn der Anerkennende oder die Mutter oder das Kind einen Asylantrag gestellt hat und die Staatsangehörigkeit eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a **oder § 29b** des Asylgesetzes besitzt,
3. das Fehlen von persönlichen Beziehungen zwischen dem Anerkennenden und der Mutter oder dem Kind,
4. der Verdacht, dass der Anerkennende bereits mehrfach die Vaterschaft von Kindern verschiedener ausländischer Mütter anerkannt hat und jeweils die rechtlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise oder den erlaubten Aufenthalt des Kindes oder der Mutter durch die Anerkennung geschaffen hat, auch wenn das Kind durch die Anerkennung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, oder
5. der Verdacht, dass dem Anerkennenden oder der Mutter ein Vermögensvorteil für die Anerkennung der Vaterschaft oder die Zustimmung hierzu gewährt oder versprochen worden ist.

<sup>3</sup>Die beurkundende Behörde oder die Urkundsperson hat die Aussetzung dem Anerkennenden, der Mutter und dem Standesamt mitzuteilen. <sup>4</sup>Hat die nach § 85a des Aufenthaltsgesetzes zuständige Behörde gemäß § 85a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes das Vorliegen einer missbräuchlichen Anerkennung der Vaterschaft festgestellt und ist diese Entscheidung unanfechtbar, so ist die Beurkundung abzulehnen.

(3) Solange die Beurkundung gemäß Absatz 2 Satz 1 ausgesetzt ist, kann die Anerkennung auch nicht wirksam von einer anderen beurkundenden Behörde oder Urkundsperson beurkundet werden. Das Gleiche gilt, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 2 Satz 4 vorliegen.

(4) Für die Zustimmung der Mutter nach § 1595 Absatz 1 gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend.

(5) Eine Anerkennung der Vaterschaft kann nicht missbräuchlich sein, wenn der Anerkennende der leibliche Vater des anzuerkennenden Kindes ist.

#### **hh) Regelausschluss der frühzeitigen Förderung von Ausländern mit Aufenthaltsgestattung bei Angehörigen sicherer Herkunftsstaaten (nur) im Sinne des Unionsrechts (Art. 4 Ges-E; § 39a Satz 2 SGB III)**

§ 39a SGB III-E soll nunmehr lauten:

#### **§ 39a SGB III – Frühzeitige Förderung von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsgestattung**

<sup>1</sup>Für Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz besitzen und auf Grund des § 61 des Asylgesetzes keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, können Leistungen nach diesem Unterabschnitt erbracht werden, wenn bei ihnen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist.

<sup>2</sup>Stammen sie aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes **oder einer auf Grundlage von § 29b des Asylgesetzes erlassenen Rechtsverordnung,**

so wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.

#### **e) Einordnung**

Die zuvor dargestellten Folgeänderungen zu § 29b AsylG erstrecken bestehende Regelungen, die an die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ anknüpfen, nunmehr jeweils auch auf Fallkonstellationen, in denen der Herkunftsstaat nur als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Unionsrechts (oder ggf. auch nur als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des Grundgesetzes) eingestuft ist (gespaltene Einstufung).

Dies betrifft mit der Durchführung des Asylverfahrens als Flughafenverfahren (§ 18a AsylG) oder als beschleunigtes Verfahren (§ 30a AsylG-E) und der Verlängerung der Pflicht, während des Asylverfahrens in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1a AsylG-E), zunächst Regelungen aus dem oben dargestellten Themenkreis der „Beschleunigungseffekte im Asylverfahren und Abschiebungsvollzug“.<sup>115</sup> Demgegenüber handelt es sich bei beim Ausschluss von Ausländern aus sicheren Herkunftsstaaten ohne Aufenthaltstitel von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit (§ 61 AsylG-E und § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E), der Möglichkeit zur Verhängung von abschiebungs- und ausweisungsunabhängigen Einreise- und Aufenthaltsverboten bei erfolgloser Asylantragstellung (§ 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E), der Asylantragstellung trotz Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat als Indiz für eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung (§ 1597a BGB-E) und dem Regelausschluss von Ausländern aus sicheren Herkunftsstaaten von der frühzeitigen Förderung im Bereich der Arbeitsvermittlung (§ 39a Satz 2 SGB III-E) um Maßnahmen, die dem oben dargestellten Themenkreis der Migrationssteuerung außerhalb des eigentlichen Asylverfahrens zuzurechnen sind.<sup>116</sup>

#### **f) Bewertung**

Da sämtliche Änderungen an bereits etablierte Regelungen anknüpfen und diese auf Fallkonstellationen einer „gespaltenen Einstufung“ erstrecken, stellen sich in erster Linie Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Auswirkungen einer derartigen „gespaltenen Einstufung“, die bereits im Zusammenhang mit der Bewertung des § 29b AsylG-E untersucht wurden.<sup>117</sup> Hier finden sich auch einzelne Hinweise, soweit

---

<sup>115</sup> Vgl. oben S. 10 ff.

<sup>116</sup> Vgl. oben S. 13 ff.

<sup>117</sup> Vgl. oben S. 29 ff.



grundlegende Bedenken gegen die Vereinbarkeit der bestehenden Bestimmungen mit unionsrechtlichen Vorgaben bestehen.<sup>118</sup>

### **3. Begründung eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts für Akte der exekutiven Rechtssetzung (Art. 1 Nr. 8 Ges-E; § 77 AsylG)**

#### **a) Gesetzentwurf**

§ 77 AsylG-E soll nunmehr lauten:

#### **§ 77 AsylG – Entscheidung des Gerichts**

(1) – (4) [...]

**(5) Hält ein Gericht die Rechtsverordnung nach § 29b Absatz 1, auf deren Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für rechtswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts einzuholen.**

#### **b) Einordnung**

Für nachkonstitutionelle Parlamentsgesetze begründet Art. 100 Abs. 1 GG ein Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, das alleine zur Feststellung befugt sind, dass ein Parlamentsgesetz wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz nichtig ist. Gerichte – einschließlich der obersten Bundesgerichte – sind daher zwar zur Prüfung verpflichtet, ob ein Parlamentsgesetz den formellen und materiellen Vorgaben des Grundgesetzes entspricht, dürfen die Entscheidung über die deren Verfassungswidrigkeit aber nicht selbst treffen. Sie trifft vielmehr die Pflicht, zunächst selbst eine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zu bilden, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz herbeizuführen.<sup>119</sup> Für Rechtsverordnungen (auch) der Bundesregierung gilt dieses verfassungsgerichtliche Verwerfungsmonopol nicht, da die beim Bundesverfassungsgericht konzentrierte ausschließliche Zuständigkeit ihren tragenden Grund in der Achtung vor der gesetzgeberischen Gewalt hat, die für Normen im Rang unter dem förmlichen Gesetz nicht in gleicher Weise Geltung beansprucht.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Vgl. oben S. 35 ff.

<sup>119</sup> Art. 100 Abs. 1 GG i.V.m. § 81 f. BVerfGG.

<sup>120</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. d. Zweiten Senats v. 27.09.2005 – 2 BvL 11/02 –, BVerfGE 114, 303 (310 Rn. 35).

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH gilt für nationale Rechtsnormen, die mit zwingenden Vorgaben des Unionsrechts unvereinbar sind, jedoch aus Gründen der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts kein Verwerfungsmonopol: Vielmehr ist jeder im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene staatliche Richter verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den einzelnen verleiht, zu schützen, indem er jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts unangewendet lässt.<sup>121</sup>

Mit dem Systemwechsel von der Einstufung durch Parlamentsgesetz zur Einstufung durch Rechtsverordnung der Exekutive geht die Schutzwirkung des Verwerfungsmonopol für die Einstufung eines Staates als „sicherer Herkunftsstaat“ verloren, da nach allgemeinen Grundsätzen der Gewaltenteilung jedes Gericht zur Prüfung und Verwerfung von untergesetzlichen Rechtsnormen berechtigt und verpflichtet ist, die gegen höherrangiges Recht verstoßen.<sup>122</sup>

Nach der Gesetzesbegründung soll § 77 Abs. 5 AsylG-E jedoch ausschließen, dass Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnungen nach § 29b AsylG inzident prüfen und zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Verordnung soll daher vorab dem Bundesverwaltungsgericht übertragen werden, um eine Rechtszersplitterung zu vermeiden.<sup>123</sup>

### c) **Bewertung**

Die vorgeschlagene Neuregelung weist erhebliche Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite ihres Anwendungsbereichs auf, die im Gesetzgebungsverfahren konkretisiert werden sollten. Bei einer weiten Normfassung verstieße die Norm gegen zwingende Vorgaben des Unionsrechts und wäre daher in weiten Teilen unanwendbar. Bei einer engen Normfassung wäre die Norm zwar wohl weder verfassungs- noch unionsrechtswidrig, griffe aber dennoch stark in das etablierte Gleichgewicht der Gewaltenteilung ein und könnte ihre Normziele dennoch letztlich nur sehr eingeschränkt erreichen. Da die formulierten Normziele auch auf rechtlich

---

<sup>121</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 09.03.1978 – 106/77 [Simmenthal] –, Rn. 21.

<sup>122</sup> Vgl. *Wieland*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 100 Rn. 12.

<sup>123</sup> BT-Drs. 21/780, S. 11.

unbedenkliche Art und Weise erreicht werden könnten, sollten Alternativen dringend angedacht werden.

#### **aa) Unklarheit über den Regelungsgehalt der Norm**

Die vorgeschlagene Formulierung des § 77 Abs. 5 AsylG-E wirft vermeidbare Auslegungsfragen auf, die auch unter Rückgriff auf die Gesetzesbegründung nicht eindeutig zu beantworten sind und praktische Anwendungsschwierigkeiten aufwerfen. Aus Sicht der Anwendungspraxis wäre es zu begrüßen, wenn diese durch Klarstellungen im Wortlaut vermieden werden könnten.

#### **aaa) Unklarheit über die Anwendbarkeit auch im Eilrechtsschutzverfahren**

Dem vorgeschlagenen Wortlaut lässt sich nicht eindeutig entnehmen, ob die Aussetzungs- und Vorlagepflicht bzw. die Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse der Verwaltungsgerichte (und Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe) lediglich im gerichtlichen Hauptsacheverfahren oder bereits im Eilrechtsschutzverfahren eingreifen soll.<sup>124</sup>

Ihrem Wortlaut nach ist die Bestimmung des § 77 Abs. 5 AsylG-E der Verfassungsbestimmung des Art. 100 Abs. 1 GG nachgebildet. Diese ermöglicht zwar ggf. eine Richtervorlage auch im Eilrechtsschutzverfahren, hindert die Gerichte nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nicht daran, schon vor der jedenfalls im Hauptsacheverfahren einzuholenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf der Grundlage ihrer Rechtsauffassung selbst vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn dies nach den Umständen des Falls im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes geboten erscheint und die Hauptsacheentscheidung dadurch nicht vorweggenommen wird.<sup>125</sup> Begründet wird dies mit den mit einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts verbundenen Verzögerungen bei der Gewährung effektiven Rechtsschutzes, dem Ausnahmecharakter der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes unmittelbar durch das Bundesverfassungsgericht nach § 32 BVerfGG und der regelmäßig nur summarischen Natur der fachgerichtlichen Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren, das nicht über die Rechtmäßigkeit einer Rechtsnorm entscheidet, sondern eine

---

<sup>124</sup> Vgl. DAV, Stellungnahme Nr. 24/2024, S. 5 f.

<sup>125</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. d. 3. Kammer d. Ersten Senats v. 12.11.2020 – 1 BvR 2424/20 –, Rn. 18 m.w.N.

Interessenabwägung auf Grundlage der vorläufigen Rechtssauffassung des Gerichts trifft.<sup>126</sup>

Diese Voraussetzungen sind auch im asylrechtlichen Eilrechtsschutzverfahren gegeben: Zwar kommt eine Stattgabe hier aufgrund der Maßstabsverschärfung des § 36a Abs. 4 Satz 1 AsylG nur bei ernstlichen Zweifeln an der Richtigkeit der Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Betracht; das Verwaltungsgericht trifft im Ergebnis aber dennoch eine nur summarische Entscheidung aufgrund einer Interessenabwägung, in die Richtigkeitszweifel lediglich als Abwägungselement eingestellt werden.<sup>127</sup> Das von der Rechtsprechung zu Art. 100 Abs. 1 GG geforderte volle richterliche Überzeugungsmaß von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes ist daher strenger als die Voraussetzungen für eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage nach § 36 Abs. 4 Satz 1 AsylG, was ebenfalls gegen eine gerichtliche Vorlagepflicht bereits im Eilrechtsschutzverfahren spricht.<sup>128</sup> Zudem bewirkt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage keine Vorwegnahme der Hauptsache, weil eine Vollziehung der Abschiebungsandrohung nach rechtskräftigem Abschluss des Klageverfahrens möglich bleibt. Die parallele Ausgestaltung zu Art. 100 Abs. 1 GG spricht daher dafür, § 77 Abs. 5 AsylG-E im verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren nicht anzuwenden.

Für eine Anwendung im Eilrechtsschutzverfahren könnte demgegenüber sprechen, dass der Regierungsentwurf – anders als noch der vorausgegangene Kabinettsentwurf eines GEAS-Anpassungsgesetzes<sup>129</sup> – nicht von der Aussetzung des „Klageverfahrens“, sondern allgemein von der Aussetzung des Verfahrens spricht. Hierin könnte eine bewusste Entscheidung für eine Anwendung auch im Eilrechtsschutzverfahren zu sehen sein. Die Entwurfsbegründung gibt hierzu jedoch – ebenso wie die Begründung des Kabinettsentwurfs – keine Auskunft.<sup>130</sup> Sie spricht davon, eine „Inzidentprüfung“ durch die Verwaltungsgerichte (generell?) auszuschließen, um divergierende Entscheidungsergebnisse zu vermeiden, spricht

---

<sup>126</sup> Vgl. *Kessal-Wulf*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, GG Art. 100 Rn. 8 f.; *Morgenthaler*, in: BeckOK-GG, Art. 100 Rn. 18 m.w.N.

<sup>127</sup> Vgl. *Funke-Kaiser*, in: ders., GK-AsylG, § 36 Rn. 99.

<sup>128</sup> Vgl. im Ergebnis auch VG Münster, Beschl. v. 27.11.2014 – 4 L 867/14.A –.

<sup>129</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 47, 149.

<sup>130</sup> Vgl. BT-Drs. 21/780, S. 11.

andererseits aber von der „Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Verordnung“, die im Eilrechtsschutzverfahren so regelmäßig nicht getroffen wird. Hier erscheint daher eine Klarstellung des Gesetzgebers zweckmäßig, um Unklarheiten in der Rechtsprechung zu vermeiden.

In der Sache spricht dabei alles dafür, § 77 Abs. 5 AsylG im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht anzuwenden. Zwar kann auch eine divergierende Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte im Eilrechtsschutzverfahren Verunsicherungen bei den zuständigen Behörden und Betroffenen auslösen; der Gesetzgeber hat diese in der Vergangenheit – u.a. durch den in Fachkreisen mit guten Gründen kritisierten absoluten Beschwerdeausschluss des § 80 AsylG – aber bewusst hingenommen, um Verfahrensverzögerungen durch Einschaltung einer zweiten Instanz bereits im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auszuschließen. Zudem begründen lediglich im Ergebnis divergierende Eilrechtsschutzentscheidungen der Verwaltungsgerichte regelmäßig keine Divergenz im Rechtssinne, da ihnen lediglich unterschiedliche Interessenabwägungen bzw. vorläufige Rechts- und Tatsachenwürdigungen zugrundeliegen. Eine Einbindung des Bundesverwaltungsgerichts bereits im Eilrechtsschutzverfahren wäre überdies systemwidrig, da sich dessen Aufgabe grundsätzlich auf die bundesweite Vereinheitlichung der Rechtsprechung beschränkt und es mit Fragen des einstweiligen Rechtsschutzes im Asylrecht grundsätzlich nicht befasst wird.<sup>131</sup> Vor allem aber wäre eine Verpflichtung der Verwaltungsgerichte, die Überzeugung von der Rechtswidrigkeit der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat bereits im Eilrechtsschutzverfahren zu begründen, für diese mit einer erheblichen Mehrbelastung verbunden, die die Entscheidung über Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes insgesamt verzögern würde. Dieser Effekt würde weiter dadurch verstärkt, dass die Rechtsprechung zu Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung über Richtervorlagen dem Gericht in voller Spruchkörperbesetzung vorbehält,<sup>132</sup> § 76 Abs. 4 Satz 1 AsylG die Entscheidung im Eilrechtsschutzverfahren aber grundsätzlich dem Einzelrichter überträgt. Die nach § 76 Abs. 4 Satz 2 AsylG gebotene Übertragung

---

<sup>131</sup> Vgl. § 132 Abs. 1, § 137 Abs. 1 VwGO und § 78 Abs. 8 Satz 1 AsylG (Zulässigkeit der Revision Hauptsacheverfahren) mit § 152 Abs. 1 VwGO und § 80 AsylG (keine Zulassung von Beschwerde oder Rechtsbeschwerde im Eilrechtsschutzverfahren).

<sup>132</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. d. 3. Kammer d. Ersten Senats v. 15.11.2010 – 1 BvL 12/10 –, BVerfGK 18, 220 Rn. 6 f.

auf den Spruchkörper birgt daher weiteres Verzögerungspotential. Unabhängig davon ist eine ausführliche Begründung, die den in der Rechtsprechung zu Art. 100 Abs. 1 GG entwickelten Anforderungen genügt, innerhalb der vom Gesetzgeber ins Auge gefassten Entscheidungsfristen von wenigen Wochen<sup>133</sup> praktisch nicht zu leisten.

Derartige Verzögerungen des Eilrechtsschutzverfahrens hätten in der Praxis weiterhin – ebenso wie die mit der Aussetzung des Verfahrens bis zu einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verbundene weitere Verzögerung – faktisch nahezu identische Wirkungen wie eine stattgebende Entscheidung im Eilrechtsschutzverfahren. Denn die dem Betroffenen gesetzte Ausreisefrist beginnt – aus zwingenden europarechtlichen Gründen – im Fall einer fristgerechten Stellung des Eilrechtsschutzantrags erst mit dessen verbindlicher gerichtlicher Ablehnung,<sup>134</sup> was z.B. die Verhängung von Abschiebungshaft nach Maßgabe des Art. 15 der Rückführungsrichtlinie<sup>135</sup> oder die Entziehung von Leistungen nach der Aufnahme richtlinie 2013 ausschließt.<sup>136</sup> Auch eine Abschiebung wird daher frühestens dann möglich, wenn das Bundesverwaltungsgericht über die Vorlagefrage entschieden hat, das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht fortgesetzt wird, das Verwaltungsgericht den Eilrechtsschutzantrag letztlich ablehnt und die (erst ab diesem Zeitpunkt beginnende) Ausreisefrist verstrichen ist. Eine Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts bereits im Eilrechtsschutzverfahren wäre daher ggf. mit erheblichen Verfahrensverzögerungen verbunden, selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht die Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ letztlich nicht teilt. Sie steht zudem einer zeitnahen Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage im Hauptsacheverfahren entgegen, da das verwaltungsgerichtliche Hauptsacheverfahren nicht parallel zum Eilrechtsschutzverfahren betrieben wird.<sup>137</sup>

Eine gesetzliche Klarstellung, dass die Aussetzung des Verfahrens nur im gerichtlichen Hauptsacheverfahren in Betracht kommt, erscheint daher dringend

---

<sup>133</sup> Vgl. § 36 Abs. 3 Satz 5 – 7 AsylG (eine Woche ab Ablauf der Antragsfrist mit Verlängerungsoption um jeweils eine Woche).

<sup>134</sup> Vgl. BVerwG, Ur. v. 20.02.2020 – 1 C 19.19 –, BVerwGE 167, 383 = InfAusIR 2020, 297 Rn. 42 ff.

<sup>135</sup> Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie).

<sup>136</sup> Vgl. EuGH, Beschl. v. 05.07.2018 – C-269/18 PPU [C, J und S] –, Rn. 50 ff. sowie EuGH, Ur. v. 19.06.2018 – C-181/16 [Gnandi] –, InfAusIR 2018, 428 Rn. 62 ff.

<sup>137</sup> Vgl. auch § 36 Abs. 3 Satz 4 AsylG, der eine mündliche Verhandlung über den Eilrechtsschutzantrag, in der zugleich über die Hauptsache verhandelt wird, ausdrücklich ausschließt.

geboten. Diese könnte z.B. durch die Wahl der im Kabinettsentwurf enthaltenen Formulierung geschehen, dass sich die Aussetzungspflicht (nur) auf das „Klageverfahren“ bezieht.

### **bbb) Unklarheit über die Anwendbarkeit bei Unvereinbarkeit mit Unionsrecht**

Ebenfalls nicht eindeutig zu entnehmen ist dem Gesetzentwurf, ob § 77 Abs. 5 AsylG-E lediglich für Fälle der (angenommenen) Unvereinbarkeit der Rechtsverordnung mit höherrangigem Bundesrecht oder auch für Fälle Geltung beansprucht, in denen sich entsprechende Zweifel aus dem Unionsrecht ergeben. Die Entwurfsbegründung gibt hierzu keine Auskunft.<sup>138</sup>

Für eine Anwendbarkeit nur auf Fälle der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Bundesrecht spricht dabei zunächst die – im Kabinettsentwurf zum GEAS-Umsetzungsgesetz ausdrücklich angesprochene<sup>139</sup> – Parallele zum Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG, das im Fall der Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit Unionsrecht nicht gilt. Hierfür könnte auch die Bezugnahme von Gesetzeswortlaut und –begründung auf die „Rechtswidrigkeit“ der Rechtsverordnung sprechen, da Verstöße gegen Unionsrecht nicht zur Rechtswidrigkeit bzw. Nichtigkeit entgegenstehenden nationalen Rechts, sondern lediglich zu dessen Unanwendbarkeit führen.<sup>140</sup>

Gegen eine solche Intention des Gesetzesentwurfs spricht jedoch, dass die nach § 29b Abs. 1 AsylG-E zu erlassende Rechtsverordnung in erster Linie an den unionsrechtlichen Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie 2013 zu messen ist,<sup>141</sup> so dass für die Anwendung des Vorlageverfahrens nach § 77 Abs. 5 AsylG-E in der Praxis kaum ein Anwendungsbereich verbliebe. Hiergegen spricht jedoch die Gesetzesbegründung, die eine Inzidentprüfung durch die Verwaltungsgerichte augenscheinlich vollständig ausschließen will.<sup>142</sup> Noch deutlicher ergibt sich insoweit aus der (ausführlicheren) Begründung des Kabinettsentwurfs zum GEAS-

---

<sup>138</sup> Vgl. BT-Drs. 21/780, S. 11.

<sup>139</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 122 f.

<sup>140</sup> Vgl. Thym, NVwZ 2026, 1377 (1379).

<sup>141</sup> Die oben skizzierten verfassungsrechtlichen Maßstäbe gelten nicht in erster Linie für die nach Maßgabe des § 29b Abs. 1 AsylG zu erlassende Rechtsverordnung, sondern für die als Bundesgesetz erlassene Verordnungsermächtigung des § 29b Abs. 1 AsylG, für die Art. 100 Abs. 1 GG unmittelbar gilt.

<sup>142</sup> Vgl. BT-Drs. 21/708, S. 11.

Umsetzungsgesetz, dass § 77 Abs. 5 AsylG-E zwar weder die Vorlagebefugnis der Verwaltungsgerichte gegenüber dem EuGH nach Art. 267 Abs. 2 AEUV noch die Nichtanwendungsbefugnis der Verwaltungsgerichte im Fall einer bereits geklärten („acte éclairé“) oder aus anderen Gründen eindeutig zu entscheidenden Rechtsfrage („acte clair“) aufheben will, ansonsten aber von einer Vorlageverpflichtung an das Bundesverwaltungsgericht ausgeht.<sup>143</sup> Dieser Vorbehalt kommt jedoch – ebenso wie die Regelungsintention an sich – im aktuellen Gesetzentwurf nicht klar zum Ausdruck. Der Gesetzgeber sollte daher Klarheit schaffen, ob und ggf. in welchem Umfang die Verwerfungsbefugnis des Art. 77 Abs. 5 AsylG-E auch für Fälle der Unionsrechtswidrigkeit der Rechtsverordnung Geltung beanspruchen soll. Hierbei wäre maßgeblich zu beachten, dass die Gesetzesbegründung zum GEAS-Umsetzungsgesetz unionsrechtlich von falschen Voraussetzungen ausgeht und die Begründung eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts auch für unionsrechtswidrige Rechtsakte dem Wortlaut der europäischen Verträge ebenso widerspricht wie der ständigen, gerade in der jüngsten Rechtsprechung des EuGH zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten erneut betonten Rechtsprechung des EuGH.

**bb) Unionsrechtswidrigkeit eines Verwerfungsmonopols  
des Bundesverwaltungsgerichts bei Unvereinbarkeit von  
nationalem Recht mit Vorgaben des Unionsrechts**

Soweit § 77 Abs. 5 AsylG-E auch die Nichtanwendung einer Rechtsverordnung über die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abhängig machen will, ist dies mit zwingenden Vorgaben des Unionsrechts unvereinbar. Eine entsprechende Regelung dürfte daher wiederum von den nationalen Gerichten nicht angewendet werden, so dass sie – auch wenn sich der Gesetzgeber sehenden Auges für die Schaffung einer unionsrechtswidrigen Regelung entscheiden sollte – im Wesentlichen funktionslos bleiben müsste.

Schon die Gesetzesbegründung zum Kabinettsentwurf eines GEAS-Umsetzungsgesetzes räumt (zutreffend) ein, dass die durch Art. 267 Abs. 2 AEUV begründete Vorlagebefugnis nationaler Instanzgerichte gegenüber dem EuGH nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht durch den nationalen Gesetzgeber

---

<sup>143</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 122.



beschränkt werden kann.<sup>144</sup> Sie weist (ebenfalls zutreffend) darauf hin, dass – was im Gesetzentwurf aber nicht zum Ausdruck kommt – in Fällen, in denen die Unionsrechtswidrigkeit einer Vorschrift klar auf der Hand liegt („acte clair“) oder bereits in der Rechtsprechung des EuGH geklärt ist („acte éclairé“), eine Verwerfungsbefugnis des zuständigen Verwaltungsgerichts auch ohne vorherige Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts bestehen muss.<sup>145</sup> Sie unterstellt jedoch, dass es dem nationalen Gesetzgeber freisteht, in Fällen, in denen die Rechtslage weder objektiv eindeutig noch eindeutig geklärt ist und das Verwaltungsgericht sich nicht für ein Vorabentscheidungsersuchen vor dem EuGH entscheidet, die Verwerfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts von einer Vorabklärung durch ein nationales Obergericht abhängig zu machen.<sup>146</sup>

Dies erkennt die unionsrechtliche Rechtslage. Denn zu den Grundsätzen des Unionsrechts gehört es, dass jeder im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene staatliche Richter verpflichtet ist, das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den einzelnen verleiht, zu schützen, indem er jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Gemeinschaftsnorm ergangen ist, unangewendet lässt.<sup>147</sup> Bereits im Jahr 1978 hat der EuGH daher

*„jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis mit den in der Natur des Gemeinschaftsrechts liegenden Erfordernissen [für] unvereinbar [erklärt], die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts führen würde, daß dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen bilden. Dies wäre dann der Fall, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung und einem späteren staatlichen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Beurteilungsermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen hat, vorbehalten*

---

<sup>144</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 122, die auf EuGH, Urt. v. 22.06.2010 – C-188/10, C-189/10 [Melki und Abdeli] –, Rn. 57 und EuGH, Urt. v. 22.02.2022 – C-430/21 [RS] – Rn. 65 ff. verweisen.

<sup>145</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 122, die auf EuGH, Urt. v. 22.06.2010 – C-188/10, C-189/10 [Melki und Abdeli], Rn. 57, EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 63 und EuGH, Urt. v. 06.10.1982 – 283/81 [CILFIT] – verweist.

<sup>146</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 122.

<sup>147</sup> So wörtlich EuGH, Urt. v. 09.03.1978 – 106/77 [Simmenthal] –, Rn. 21.

*wäre, selbst wenn das Hindernis, das sich so der vollen Wirksamkeit dieses Rechts in den Weg stellt, nur vorübergehender Art wäre.*<sup>148</sup>

Zu dieser in ständiger Rechtsprechung fortgeschriebenen Rechtsprechung hat der EuGH in einer der in der Gesetzesbegründung zitierten Entscheidung der Großen Kammer dann eine Ausnahme anerkannt, wenn die eigene Befugnis des Instanzgerichts zur Vorlage an den EuGH ebenso unberührt bleibt wie die Befugnis zur Gewährung effektiven einstweiligen Rechtsschutzes und die eigene Nichtanwendungsbefugnis (auch nach Abschluss des Zwischenverfahrens) und das Zwischenverfahren der Klärung der Verfassungsmäßigkeit der potentiell (auch) unionsrechtswidrigen Norm dient.<sup>149</sup> Eine solche Fallkonstellation steht vorliegend jedoch nicht in Rede. Zwar hatte eine Kammer des EuGH in einer späteren Entscheidung auch die Einführung eines Zwischenverfahrens zur allgemeinen Klärung der Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsnorm mit Art. 47 GRC unter den im Übrigen identischen Bedingungen gebilligt, hierbei aber ausdrücklich betont, dass das Ergebnis des Zwischenverfahrens für das vorlegende Gericht keine Bindungswirkung entfaltet, wenn dieses die nationale gesetzliche Bestimmung selbst als unionsrechtswidrig ansieht.<sup>150</sup> Der Fall betraf zudem die österreichische Rechtsordnung, die – anders als das deutsche Verfassungsrecht<sup>151</sup> – einzelne Bestimmungen der Grundrechtecharta generell zum unmittelbaren Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle erhebt;<sup>152</sup> zudem sieht der aktuelle Regierungsentwurf – anders als der Kabinettsentwurf eines GEAS-Anpassungsgesetzes<sup>153</sup> – eine Normverwerfung durch das Bundesverwaltungsgericht mit allgemeiner Wirkung nicht vor.

Unabhängig davon hat die Große Kammer des EuGH vor wenigen Monaten ausdrücklich entschieden, dass die Vereinbarkeit der Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten mit den in Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie 2013 genannten materiellen Voraussetzungen Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung durch jedes nationale Gericht sein können muss, das mit einem Rechtsbehelf gegen hierauf gestützte Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz befasst

---

<sup>148</sup> EuGH, Urt. v. 09.03.1978 – 106/77 [Simmenthal] –, Rn. 22 f.

<sup>149</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 22.06.2010 – C-188/10, C-189/10 [Melki und Abdeli], Rn. 52 ff.

<sup>150</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 11.09.2014 – C-112/13 [A gegen B u.a.] –, Rn. 46.

<sup>151</sup> Vgl. zur Anwendbarkeit einzelner Grundrechte im – bei der Einstufung als sicherer Herkunftsstaaten durch die Mitgliedstaaten nicht betroffenen – vollständig unionsrechtlich determinierten Bereich aber BVerfG, Beschl. des Ersten Senats v. 06.11.2019 – 1 BvR 276/17 –, BVerfGE 152, 216 (Rn. 50 ff.).

<sup>152</sup> Vgl. Österr. Verfassungsgerichtshof, Erk. v. 14.03.2012 – U 466/11-18 u.a. – Rn. 35.

<sup>153</sup> Vgl. BT-Drs. 21/1848, S. 39, 123.

ist.<sup>154</sup> Hierbei hat es ausdrücklich auf die bereits eingangs zitierte Verpflichtung der nationalen Gerichte verwiesen, für die volle Wirksamkeit der Anforderungen des Unionsrechts in den bei ihnen anhängigen Rechtsstreit Sorge zu tragen, indem sie erforderlichenfalls jede – auch spätere – nationale Regelung, die einer Bestimmung des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung entgegensteht, unangewendet lassen, ohne dass sie die vorherige Beseitigung dieser nationalen Regelung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müssten.<sup>155</sup>

Mit diesen unionsrechtlichen Vorgaben dürfte die in § 77 Abs. 5 AsylG-E das in vorgesehene Verwerfungsmonopol unvereinbar sein, soweit es sich auch auf die Unvereinbarkeit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ mit unionsrechtlichen Vorgaben beziehen sollte. Dies dürfte erst Recht dann gelten, wenn der Gesetzgeber auf die nur im Kabinettsentwurf eines GEAS-Anpassungsgesetzes vorgesehene Bindungswirkung einer stattgebenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verzichtet; auch mit dieser Ergänzung erscheint die Vereinbarkeit mit den oben genannten Maßstäben jedoch zweifelhaft. Jedenfalls unionsrechtswidrig wäre eine Regelung, die auch die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes durch das Verwaltungsgericht von einer vorherigen Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts abhängig macht.<sup>156</sup>

### **cc) Vereinbarkeit eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts mit Verfassungsrecht**

Angesichts der erheblichen unionsrechtlichen Bedenken gegenüber dem Gesetzesentwurf und der geringen praktischen Relevanz einer bloßen Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Rechtsverordnungen über die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat (im Unterschied zu einer ohnehin dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltenen Verwerfung der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung bei Unvereinbarkeit z.B. mit den Vorgaben des Art. 80

---

<sup>154</sup> Vgl. die auch in der Gesetzesbegründung zitierte Entscheidung EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 68.

<sup>155</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 01.08.2025 – C-758/24, C-759/24 [Alace und Canpelli] –, Rn. 63 unter Verweis u.a. auf EuGH, Urt. v. 09.03.1978 – 106/77 [Simmenthal] –, Rn. 21 und 24.

<sup>156</sup> Insoweit einhellig EuGH, Urt. v. 22.06.2010 – C-188/10, C-189/10 [Melki und Abdeli] –, Rn. 57 und EuGH, Urt. v. 11.09.2014 – C-112/13 [A gegen B u.a.] –, Rn. 46.

Abs. 1 GG) soll die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Verfassungsrecht nachstehen nur kurz skizziert werden.

Eine Konzentration der Verwerfungsbefugnis für Rechtsverordnungen bei einem Bundesobergericht wäre – soweit ersichtlich – in der deutschen Rechtsordnung bislang einmalig und bewirkt eine Verschiebung im System der Gewaltenteilung: Zwar bleibt die rechtsprechende Gewalt als solche – vertreten durch das Bundesverwaltungsgericht – befugt, die Rechtmäßigkeit einer Rechtshandlung der Exekutive (hier: der Bundesregierung) am Maßstab höherrangigen Rechts zu überprüfen; das Verwerfungsmonopol des Bundesverwaltungsgerichts stärkt die Exekutive aber dennoch im Verhältnis jedenfalls zu den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten, den Verwaltungsgerichtshöfen und Obergerverwaltungsgerichten. Die Neuregelung könnte zugleich als Akt des Misstrauens gegenüber den Instanzgerichten gesehen werden, zumal ein Ausschluss auch der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die Instanzgerichte jedenfalls – auch am Maßstab des Art. 19 Abs. 4 GG<sup>157</sup> – rechtlich ausscheidet und die im Gesetzesentwurf betonte Einheit der Rechtsordnung<sup>158</sup> im Hinblick auf Entscheidungen im Hauptsacheverfahren auch im Wege der Revision durch das Bundesverwaltungsgericht – ggf. auch durch Ausweitung der Tatsachenrevision nach § 78 Abs. 8 AsylG – hergestellt werden könnte, ohne die fachliche Autorität der Instanzgerichte zu beschneiden. Mit der Neuregelung nimmt die Bundesregierung zudem die Vorteile einer Rechtsverordnung für sich in Anspruch, ohne deren (im bisherigen System der Gewaltenteilung so bewusst vorgegebene) Nachteile in Kauf nehmen zu wollen.

Dies führt allerdings nicht notwendigerweise zur Verfassungswidrigkeit eines einfachgesetzlich begründeten Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts, da die Gewaltenteilung durch das Grundgesetz nur als Prinzip vorgegeben ist, ohne einzelne Verschiebungen im Zusammenspiel der Gewalten auszuschließen. Angesichts des Regelungsziels des Gesetzentwurfs, eine Rechtszersplitterung zu vermeiden, und der verbleibenden Befugnisse des Bundesverwaltungsgerichts (als Teil der rechtsprechenden Gewalt) zur Verwerfung verfassungs- oder bundesgesetzwidrigen Ordnungsrechts dürfte eine Verfassungswidrigkeit der Regelung jedenfalls dann eher fernliegen, wenn den

---

<sup>157</sup> Vgl. oben S. 50 ff. Vgl. zur unionsrechtlichen Ausgangssituation bereits oben S. 55 ff.

<sup>158</sup> Vgl. BT-Drs. 21/780, S. 11.

Verwaltungsgerichten insbesondere im Verfahren des Eilrechtsschutzes ausreichende Möglichkeiten zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes verbleiben. Mangels konkreter Vorbilder in der bisherigen Rechtspraxis kann eine Verfassungswidrigkeit allerdings auch nicht vollständig ausgeschlossen werden, zumal die Regelungswirkung in Ansehung der zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben begrenzt bleiben dürfte und das Ziel der Vermeidung einer Rechtszersplitterung auch durch Stärkung des bestehenden Systems der Hauptsacherechtsbehelfe in vergleichbarer Weise erreicht werden könnte.

#### **d) Fazit und Alternativen**

Angesichts der skizzierten Rechtsprechung des EuGH wäre die Einführung eines Verwerfungsmonopols des Bundesverwaltungsgerichts auch im Hinblick auf die Unionsrechtswidrigkeit der Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicherer Herkunftsstaat“ mit erheblichen Risiken behaftet, die voraussichtlich zur Unanwendbarkeit der Vorschrift führen.<sup>159</sup> Ein Ausschluss der eigenständigen Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz durch die hierfür zuständigen Verwaltungsgerichte wäre ohne Zweifel unionsrechtswidrig und daher wirkungslos. Soweit sich die Regelungswirkung des Gesetzentwurfs demgegenüber auf die Befugnis zur Verwerfung einer entsprechenden Rechtsverordnung durch die Verwaltungsgerichte wegen Unvereinbarkeit mit bundesgesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Vorgaben im Hauptsacheverfahren beschränken sollte, stünden dem voraussichtlich weder unionsrechtliche noch durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Eine solche Regelung verspräche jedoch kaum praktischen Mehrwert, da sich die große Mehrheit der Einwände gegen die Einstufung eines Herkunftsstaats als „sicherer Herkunftsstaat“ auf die Unvereinbarkeit der Einstufung mit den Vorgaben des Art. 37 i.V.m. Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie stützen werden und die Gefahr inhaltlich divergierender Verwaltungsgerichtsentscheidungen so praktisch nicht ausgeschlossen werden kann.

Insoweit entspricht es jedoch schon jetzt der Funktion des Bundesverwaltungsgerichts, im Instanzenzug streitige Rechtsfragen mit grundsätzlicher Bedeutung im Wege der (Sprung)Revision zu entscheiden und so – auf Grundlage und unter Auseinandersetzung mit den in den erst- und zweitinstanzlichen Entscheidungen

---

<sup>159</sup> Ähnlich Thym, NVwZ 2026, 1377 (1382).

formulierten Rechtsauffassung – zur Rechtsfortbildung und Vereinheitlichung der Rechtsanwendung beizutragen. Mit der Möglichkeit der Tatsachenrevision hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21. Dezember 2022<sup>160</sup> zudem erstmals die Möglichkeit geschaffen, auch grundsätzlich bedeutsame Tatsachenfragen einer grundsätzlichen Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht zuzuführen.<sup>161</sup> Insoweit spricht vieles dafür, dass die für die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ maßgeblichen tatsächlichen Umstände bereits jetzt vom Begriff der „allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat“ umfasst ist, der eine Zulassung der Tatsachenrevision durch die Obergerverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe ermöglicht. Problematisch könnte allerdings sein, dass sich die Tatsachenrevision auf die Beurteilung der allgemeinen asyl-, abschiebungs- oder überstellungsrelevanten Lage in einem Herkunfts- oder Zielstaat beschränkt und bislang nicht geklärt ist, inwieweit das Bundesverwaltungsgericht in diesem Rahmen auch zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen z.B. zur Auslegung und Anwendung des Art. 37 i.V.m. Anhang I Asylverfahrensrichtlinie 2013 oder zur Vereinbarkeit von § 29b AsylG mit Unions- und Verfassungsrecht befugt wäre.

Zum Zweck der angestrebten Rechtsvereinheitlichung könnte es sich daher anbieten, eine weitere Sonderbestimmung nach dem Vorbild des § 78 Abs. 8 AsylG zu schaffen, die dem Bundesverwaltungsgericht – nach Zulassung der Revision durch ein Obergerverwaltungsgericht oder einen Verwaltungsgerichtshof – eine rechtsgrundsätzliche Klärung aller mit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ verbundenen Tatsachen- und Rechtsfragen erlaubt.<sup>162</sup> Soweit der Gesetzgeber eine Möglichkeit der zeitnäheren Klärung anstrebt, könnte ebenfalls erwogen werden, eine derart gegenständlich beschränkte Revision auch – unabhängig von einer bestehenden Rechtssprechungsdivergenz zwischen Verwaltungsgerichtshöfen und/oder Obergerverwaltungsgerichten – in Form einer Sprungrevision nach Zulassung durch ein Verwaltungsgericht zuzulassen. In diesen Fällen könnte das

---

<sup>160</sup> BGBl. I, S. 2817.

<sup>161</sup> § 78 Abs. 8 AsylG.

<sup>162</sup> In diese Richtung auch *Thym*, NVwZ 2026, 1377 (1382). Nicht praxistauglich erscheint allerdings der weitere Vorschlag, dem Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf Verordnungen nach § 29b AsylG quasi eine erstinstanzliche Zuständigkeit zuzuweisen, die neben der Normverwerfungskompetenz auch die Sachentscheidung an Stelle des erstinstanzlich zuständigen Verwaltungsgerichts im Übrigen umfasst.

Bundesverwaltungsgericht – anders als in den Fällen des § 77 Abs. 5 AsylG-E – ggf. auf umfangreiche Tatsachenermittlungen und Rechtsausführung der Verwaltungsgerichte im Rahmen eines Hauptsacheurteils zurückgreifen, nicht aber auf eine Aufbereitung durch die im Rechtsweg an sich zuständigen Berufungsgerichte. Bei Ausgestaltung als bloße Divergenzrevision im Stile des § 78 Abs. 8 AsylG stünden dem Bundesverwaltungsgericht demgegenüber auch diese Vorarbeiten zur Verfügung. Im Interesse einer Straffung des Instanzenzugs könnte es sich in diesem Fall anbieten, den Verwaltungsgerichten zumindest die Möglichkeit einer Berufungszulassung von Amts wegen in geeigneten Fällen zu eröffnen.

Beide Lösungen erschienen gegenüber der Einführung eines so bislang im nationalen Recht nicht vorgesehenen Vorlageverfahrens vorzugswürdig, das sich erheblichen unionsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sieht, das Gleichgewicht zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Exekutive verschiebt und die Verwaltungsgerichte entweder mit der Abfassung umfangreich begründeter Vorlageentscheidungen belastet oder das Bundesverwaltungsgericht in die Zwangslage versetzt, sich ohne tatsächliche und rechtliche Aufbereitung durch die Verwaltungsgerichte erstmals in komplexe Tatsachen- und Rechtsfragen einarbeiten zu müssen. Zugleich vermeidet eine Verlagerung der Rechtsvereinheitlichung durch das Bundesverwaltungsgericht an das Ende des Instanzenzugs das Risiko, dass im Nachgang zur Zwischenentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts – ggf. auch in Parallelverfahren an anderen Gerichten – neue Rechts- oder Tatsachenfragen aufgeworfen werden, die im Rahmen der Vorlageentscheidung nicht berücksichtigt werden konnten.

Sollte sich der Gesetzgeber dennoch für den vorgeschlagenen § 77 Abs. 5 AsylG-E entscheiden, wäre eine gesetzliche Klarstellung zweckmäßig, auf welche Verfahrensarten (Eilrechtsschutz- oder Hauptsacheverfahren) und welche Rechtsfragen (Vereinbarkeit mit nationalem Recht und / oder Unionsrecht) sich das Verwerfungsmonopol des Bundesverwaltungsgerichts bezieht und welche der –in der Gesetzesbegründung zum GEAS-Umsetzungsgesetz ausdrücklich angesprochenen – unionsrechtlich zwingenden Vorlage- und Sachentscheidungskompetenzen bei den Verwaltungsgerichten verbleiben, da der Gesetzgeber sonst selbst zur Rechtsunklarheit und –zersplitterung beiträgt.

#### **4. Inkrafttreten (Art. 5 Ges-E)**

Nach Art. 5 Satz 1 Ges-E sollen die Änderung im Zusammenhang mit der Neuregelung zur Einstufung von sicheren Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts unmittelbar am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten. Die Bestimmungen über die Aufhebung des Rechts auf Bestellung eines anwaltlichen Vertreters im Abschiebungshaft-, Überstellungshaft- oder Ausreisegewahrsamsverfahren sollen nach Art. 5 Satz 2 Ges-E erst zu Beginn des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft treten.

Die verzögerte Inkrafttretensregelung des Art. 5 Satz 1 Ges-E erscheint verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten, im Interesse einer ordnungsgemäßen Abwicklung bereits eingeleiteter Verfahren aber nicht unsachgemäß. Auch das sofortige Inkrafttreten des § 29b AsylG-E und der hieran anknüpfenden Begleitregelungen rechtlich unbedenklich, zumal § 29b Abs. 5 AsylG hier zum Teil Übergangs- bzw. Vertrauensschutzregelungen enthält.

Das sofortige Inkrafttreten der Neuregelung kann allerdings praktische Schwierigkeiten aufwerfen, da es mit dem Inkrafttreten zunächst an einer tragfähigen Rechtsgrundlage für die Einstufung von Herkunftsstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ im Sinne des Unionsrechts fehlt. Diese könnte zwar jederzeit durch Rechtsverordnung der Bundesregierung geschaffen werden, die sich jedoch nach Art. 37 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie 2013 auf aktuelle Herkunftslandinformationen u.a. des UNHCR und der Europäischen Asylagentur stützen müsste. Ob diese – z.B. aufgrund der Erfüllung der in § 29a Abs. 2a AsylG geregelten Berichtspflichten der Bundesregierung – in ausreichender Qualität vorliegen, um eine Einstufung sämtlicher der in Anlage II zu § 29a AsylG genannten Staaten zu rechtfertigen, sollte ggf. geprüft werden,<sup>163</sup> da sonst (zeitweilig) ein ungewollter Rückschritt gegenüber der aktuellen Rechtslage eintreten könnte oder Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung entstehen könnten. Ggf. könnte es sich daher anbieten, auch insoweit ein verzögertes Inkrafttreten der Rechtsänderungen zu regeln, das allerdings ggf. mit der Geltung der neuen Asylverfahrensverordnung für ab dem 12. Juni 2026 koordiniert werden müsste.

### **III. Zusammenfassende Bewertung**

---

<sup>163</sup> Vgl. zur Problematik auch *Thym*, NVwZ 2026, 1377 (1381).



Insgesamt begegnet die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit einer „gespaltenen“ Einstufung von Herkunftsstaaten keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Der Gesetzentwurf enthält jedoch keine Überlegungen zu den hiermit tatsächlich verbundenen Beschleunigungs- und Vereinfachungseffekten. Während solche insbesondere im Hinblick auf die asylverfahrensfremden Nebenfolgen einer solchen Einstufung ohne weiteres eintreten können und auch die hieran anknüpfenden verfahrensbeschleunigenden Mechanismen rechtlich auch dann eingesetzt werden können, wenn der Herkunftsstaat nur im Sinne des Unionsrechts als „sicher“ eingestuft ist, fehlt ihnen in diesem Fall jedenfalls zum Teil die innere Rechtfertigung. Nicht (erkennbar) durchdacht sind demgegenüber die praktischen Auswirkungen einer „gespaltenen“ Einstufung insbesondere auf die Sachprüfung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und v.a. den Abschiebungsvollzug und das gerichtliche Rechtsschutzverfahren, in dem eine „gespaltene“ Ablehnung des Asylantrags (als teilweise unbegründet und teilweise offensichtlich unbegründet) keine Beschleunigungswirkung erzielen kann. Überdacht werden sollte insbesondere, dass eine „gespaltene“ Einstufung im gerichtlichen Verfahren sogar ggf. zu einem erheblichen Mehraufwand führen kann.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung bestehen gegen eine Einstufung auch ohne Einbeziehung des Bundesrats weder unionsrechtliche noch verfassungsrechtliche Bedenken. Ob die vorgesehene Einstufung durch Rechtsverordnung jedoch den Anforderungen der Delegationsbefugnis des Art. 80 GG genügt und die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin eingehalten werden, kann aufgrund der im Wesentlichen politischen Natur der Entscheidung über die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten durchaus bezweifelt werden, so dass die vorgesehene Regelung mit nicht unerheblichen Risiken behaftet ist.

Jedenfalls bedürfte eine unionsrechtskonforme Ausgestaltung des Einstufungsverfahrens einer vollständigen Umsetzung sowohl der materiellen als auch der verfahrensrechtlichen Anforderungen der Verfahrensrichtlinie 2013. Insoweit weist der Gesetzesentwurf jedenfalls im Hinblick auf einzelne Formulierungen der materiellen Einstufungsvoraussetzungen, die fehlende Umsetzung der Heranziehungspflicht des Art. 37 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie 2013 und die fehlende Umsetzung der Überprüfungspflichten nach Art. 37 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie 2013 Defizite auf, die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens korrigiert werden

sollten. Jedenfalls in Betracht gezogen werden sollte es, die bestehenden Berichtspflichten der Bundesregierung nach § 29a Abs. 2a AsylG auch auf die Einstufung nach § 29b AsylG-E zu erstrecken, um dem Bundestag bestehende Kontrollmechanismen auch insoweit zu erhalten.

Das vorgeschlagene Verwerfungsmonopol des Bundesverwaltungsgerichts für Rechtsverordnungen nach § 29b AsylG stellt einen tiefen Eingriff in das bestehende System der Gewaltenteilung dar, ist ggf. in wesentlichen Teilen unionsrechtswidrig und kann seinen vorgesehenen Zweck so nicht erfüllen; hier sollten ggf. rechtlich unproblematische und in der bisherigen Rechtsordnung bereits angelegte Alternativen – wie z.B. eine funktionale Ausgestaltung der Tatsachenrevision zum Bundesverwaltungsgericht auch im Hinblick auf Fälle des § 29b AsylG – in Betracht gezogen werden. Jedenfalls bedarf der Gesetzentwurf der Klarstellung, in welchem verfahrensrechtlichen und gegenständlichen Umfang ein Verwerfungsmonopol nach dem Willen des Gesetzgebers begründet werden soll.

### **C. Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam**

#### **I. Funktion des anwaltlichen Vertreters bei Freiheitsentziehungen im Kontext von Abschiebungen und Überstellungen**

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz) vom 21. Februar 2024<sup>164</sup> wurde auf Initiative des Ausschusses für Inneres und Heimat<sup>165</sup> eine Verpflichtung der zuständigen Gerichte begründet, dem Betroffenen für das Verfahren der richterlichen Entscheidung über die Anordnung von Abschiebungshaft, Überstellungshaft oder Ausreisegewahrsam einen anwaltlichen Vertreter als Bevollmächtigten zu bestellen, wenn dieser noch nicht über einen anwaltlichen Vertreter verfügt. Hierbei handelte es sich – anders als bei der überwiegenden Zahl der im Artikelgesetz enthaltenen weiteren Rechtsänderungen – nicht um ein Instrument zur Beschleunigung der Asylverfahren oder des Abschiebungsvollzugs, sondern ein Instrument zur Effektivierung der den Betroffenen ohnehin zustehenden – zum Teil zwingend unions- oder verfassungsrechtlich vorgegebenen – Verfahrensrechte und zur Durchsetzung der auch Ausländern ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus zugewiesenen Rechte auf Achtung der

---

<sup>164</sup> BGBl. I Nr. 54.

<sup>165</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10090, S. 5, 8, 16, 18.

Menschenwürde, Freiheit der Person, auf Achtung von Ehe und Familie und den Schutz von Leib und Leben in einem auf Freiheitsentziehung gerichteten – und daher besonders grundrechtssensiblen – Verfahren.<sup>166</sup>

Der anwaltliche Vertreter ist daher nicht „Abschiebeverhinderer“, sondern – ähnlich dem Strafverteidiger – ein Organ der Rechtspflege, das im Rahmen der Ausübung seiner beruflichen und standesrechtlichen Pflichten die Interessen eines Mandanten vertritt, der sich in einer besonderen Drucksituation (des Straf- oder Abschiebungsverfahrens) befindet und daher ggf. besonderer fachlicher Unterstützung bedarf, um seine materiellen und verfahrensrechtlichen Rechte zu wahren und wirksam ausüben zu können. Er trägt dabei insbesondere zur Einhaltung rechtsstaatlicher Garantien (und damit zur Verwirklichung des Rechtsstaats auch über den Einzelfall hinaus) bei, die dem Betroffenen durch die Rechtsordnung zugewiesen sind. Er erweitert daher insbesondere nicht die Rechtspositionen, die der Betroffene einer Abschiebung entgegenhalten kann, sondern verhilft den dem Betroffenen (nach der jeweiligen Rechts- und Gesetzeslage) zustehenden Rechtspositionen auch tatsächlich zur Geltung. Auch wenn dies die Durchführung des Abschiebungsvollzugs in tatsächlicher Hinsicht verzögern oder ggf. auch verhindern kann, betrifft dies – jedenfalls im Regelfall – daher in erster Linie Abschiebungen, die bei Achtung der dem Betroffenen zugewiesenen Verfahrensrechte und materiellen Rechtspositionen nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres durchgeführt werden dürften.

Tatsächlich befindet sich der Betroffene von Abschiebungs- und Überstellungshaft bzw. Ausreisegewahrsam auch in einer mit einem Strafverfahren vergleichbaren Drucksituation: Ihm droht unmittelbar die Entziehung seiner Freiheit – mit der Konsequenz z.B. einer jedenfalls zeitweiligen Trennung von Angehörigen, dem Verlust der Arbeitsstelle und erheblichen Einschnitten in die private Lebensführung – für einen nicht unerheblichen Zeitraum sowie ggf. die dauerhafte Verbringung aus dem Bundesgebiet. Die Vorbereitung entsprechender Maßnahmen findet zudem in der Regel ohne vorherige Anhörung des Betroffenen statt, um den Erfolg der Maßnahme nicht zu gefährden. Der Betroffene sieht sich daher ggf. überraschend mit staatlichen Eingriffen konfrontiert, auf die er nicht vorbereitet ist und die Erkundigungen nach einem geeigneten anwaltlichen Vertreter auch während der Dauer ihres Vollzuges

---

<sup>166</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10090, S. 18.

erschweren. Ihm stehen aber keine strafverfahrensrechtlichen Garantien zur Seite, weil Abschiebungshaft, Überstellungshaft und Ausreisegewahrsam keine Instrumente zur Ahndung schuldhaften Unrechts, sondern Zwangsmittel zur Durchsetzung der gesetzlichen Ausreisepflicht sind.

Dies steht einer Durchsetzung der Ausreisepflicht auch bei Achtung aller rechtsstaatlichen Anforderungen nicht entgegen, gebietet aber dennoch eine sorgfältige Prüfung ihrer Voraussetzung unter Beachtung des einschlägigen Verfahrens- und Sachrechts. Auch wenn die Gerichte im Rahmen des Abschiebungsvollzugs zur Ermittlung des Sachverhalts von Amts wegen verpflichtet sind, stehen sie ihrerseits stark unter zeitlichem Druck und sind oftmals auf die Mitwirkung des Betroffenen (z.B. im Hinblick auf die Darlegung von Krankheitssymptomen, familiären Verbindungen oder besonderen Vulnerabilitäten) angewiesen. Diesen Anforderungen kann der Betroffene jedoch nicht ohne weiteres entsprechen, da ihm die notwendigen Sprach- oder Rechtskenntnisse fehlen, er (z.B. krankheitsbedingt) faktisch keinen Zugang zu tatsächlich bestehenden Hilfsangeboten hat oder ihm das Vertrauen in eine objektive Staatsgewalt fehlt.

Zugleich gilt das Abschiebungshaftrecht aufgrund seines starken Grundrechtsbezugs, der oftmals bestehenden Eilbedürftigkeit und seiner Lage an einer Schnittstelle zwischen Asylrecht, Ausländerrecht und Haftrecht, der Verwaltungsgerichtsordnung und dem Gesetz über die Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) und verschiedenen Behörden- und Gerichtszuständigkeiten (mit eigenen fachlichen Spezialisierungen) als notorisch komplex und daher selbst für einschlägig vorgebildete Volljuristen als fehleranfällig.<sup>167</sup>

## **II. Gesetzentwurf im Einzelnen**

### **1. Gesetzentwurf**

#### **a) Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam (Art. 2 Nr. 5 Ges-E; § 62d AufenthG)**

§ 62d AufenthG (Bestellung eines anwaltlichen Vertreters) soll ersatzlos entfallen.

---

<sup>167</sup> Zutreffend DAV, Stellungnahme Nr. 24/2024, S. 6 ff.

**b) Abschaffung des anwaltlichen Vertreters auch bei Überstellungshaft nach dem Dublin-Verfahren (Art. 2 Nr. 2 Ges-E; § 2 Abs. 14 AufenthG)**

§ 2 AufenthG-E soll nunmehr lauten:

**§ 2 AufenthG – Begriffsbestimmungen**

(1) – (13) [...]

(14) <sup>1</sup>Soweit Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31), der die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung betrifft, maßgeblich ist, gelten § 62 Absatz 3 Nummer 4 und Absatz 3a für die widerlegliche Vermutung einer Fluchtgefahr im Sinne von Artikel 2 Buchstabe n der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und § 62 Absatz 3b Nummer 1 bis 5 als objektive Anhaltspunkte für die Annahme einer Fluchtgefahr im Sinne von Artikel 2 Buchstabe n der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 entsprechend; im Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 bleibt Artikel 28 Absatz 2 im Übrigen maßgeblich. <sup>2</sup>Ferner kann ein Anhaltspunkt für Fluchtgefahr vorliegen, wenn

1. der Ausländer einen Mitgliedstaat vor Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz verlassen hat und die Umstände der Feststellung im Bundesgebiet konkret darauf hindeuten, dass er den zuständigen Mitgliedstaat in absehbarer Zeit nicht aufsuchen will,
2. der Ausländer zuvor mehrfach einen Asylantrag in anderen Mitgliedstaaten als der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 gestellt und den jeweiligen anderen Mitgliedstaat der Asylantragstellung wieder verlassen hat, ohne den Ausgang des dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz abzuwarten.

<sup>3</sup>Die für den Antrag auf Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung zuständige Behörde kann einen Ausländer ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn

- a) der dringende Verdacht für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 oder 2 besteht,
- b) die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Überstellungshaft nicht vorher eingeholt werden kann und
- c) der begründete Verdacht vorliegt, dass sich der Ausländer der Anordnung der Überstellungshaft entziehen will.

<sup>4</sup>Der Ausländer ist unverzüglich dem Richter zur Entscheidung über die Anordnung der Überstellungshaft vorzuführen. <sup>5</sup>Auf das Verfahren auf Anordnung von Haft zur Überstellung nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 finden ~~§ 62d sowie~~ die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den

Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend Anwendung, soweit das Verfahren in der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 nicht abweichend geregelt ist.

### **c) Übergangsregelung (Art. 2 Nr. 6 AufenthG; § 104 Abs. 20 AufenthG)**

§ 104 AufenthG soll nunmehr lauten:

(1) – (19) [...]

**(20) Wurde ein anwaltlicher Vertreter in Verfahren über die Anordnung von Abschiebungshaft nach § 62, Ausreisegewahrsam nach § 62b sowie Überstellungshaft nach § 2 Absatz 14 vor dem ... [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Artikel 5 Satz 2 dieses Gesetzes] von Amts wegen bestellt, findet dieses Gesetz in der bis einschließlich dem ... [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten nach Artikel 5 Satz 2 dieses Gesetzes] geltenden Fassung Anwendung.**

## **2. Einordnung**

Durch die Streichung von § 62d AufenthG und die Anpassung von § 2 Abs. 14 AufenthG soll der Rechtsanspruch auf Bestellung eines anwaltlichen Vertreters im Abschiebungshaft-, Überstellungshaft- und Ausreisegewahrsamsverfahren ersatzlos entfallen und die bis zum 27. Februar 2024 gültige Rechtslage wiederhergestellt werden. Die in § 104 Abs. 20 AufenthG-E vorgesehene Übergangsregelung stellt sicher, dass bereits erfolgte Bestellungen eines anwaltlichen Vertreters fortwirken; bis zu diesem Zeitpunkt bestehende, aber nicht verwirklichte Ansprüche entfallen ersatzlos.

Für den Betroffenen bleibt die Möglichkeit bestehen, auf eigene Kosten einen anwaltlichen Vertreter zu mandatieren. Unter den Voraussetzungen für die Bewilligung von Verfahrenskostenhilfe – d.h. Bedürftigkeit, hinreichende Erfolgsaussichten und fehlende Mutwilligkeit der Rechtsverteidigung<sup>168</sup> – kann dem Betroffenen auf seinen Antrag ein zur Vertretung bereiter Rechtsanwalt beigeordnet werden, wenn – wie in Freiheitsentziehungssachen regelmäßig<sup>169</sup> – wegen der Schwierigkeit der Sach- und Rechtslage die Vertretung durch einen Rechtsanwalt erforderlich erscheint. Findet der Betroffene trotz ausreichender eigener Bemühungen nachweislich keinen zur Vertretung bereiten Rechtsanwalt, ist ihm – wiederum auf Antrag – ein Notanwalt

---

<sup>168</sup> § 76 Abs. 1 FamFG i.V.m. §§ 114 ff. ZPO.

<sup>169</sup> Vgl. BGH, Beschl. v. 28.02.2013 – V ZB 138/12 –, Rn. 14 f.

beizuordnen.<sup>170</sup> Nach § 419 Abs. 1 Satz 1 FamFG besteht parallel hierzu die Verpflichtung, dem Betroffenen von Amts wegen einen geeigneten Verfahrenspfleger zu bestellen, wenn dies zur Wahrnehmung seiner Interessen erforderlich ist.

### **3. Bewertung**

Ein unbedingter Anspruch auf Beiordnung eines anwaltlichen Bevollmächtigten auf Beiordnung eines anwaltlichen Vertreters kann weder dem geltenden Unionsrecht noch dem Grundgesetz entnommen werden. Art. 13 Abs. 3 und 4 der Rückführungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich, dem Betroffenen Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung zu gewähren und ggf. kostenlose Rechtsberatung und –vertretung nach den innerstaatlichen Bestimmungen zur Prozess- bzw. Verfahrenskostenhilfe zu ermöglichen. Auch Art. 9 der Aufnahmerichtlinie 2013 (i.V.m. Art. 28 Abs. 4 Dublin-III-VO) begründet lediglich einen Anspruch auf schriftliche Haftanordnung unter Angabe von Gründen, auf zügige und regelmäßige gerichtliche Überprüfung der Haftanordnung, auf Belehrung über die dem Betroffenen zustehenden Rechte und auf Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung nach Maßgabe der Bestimmungen über die Prozess- bzw. Verfahrenskostenhilfe. Aus Art. 104 Abs. 2 und 4 GG folgt lediglich ein Richtervorbehalt sowie die Verpflichtung, von jeder richterlichen Entscheidung über die Anordnung oder Fortdauer einer Freiheitsentziehung unverzüglich einen Angehörigen bzw. eine Vertrauensperson des Festgehaltenen zu benachrichtigen. Zwar umfasst das Recht auf ein faires Verfahren als wesentlicher Grundsatz eines rechtsstaatlichen Verfahrens einen Anspruch des Betroffenen, prozessuale Rechte und Möglichkeiten mit der erforderlichen Sachkunde selbständig wahrzunehmen und Grenzüberschreitungen bei der Rechtsausübung insbesondere durch staatliche Stellen angemessen abwehren zu können.<sup>171</sup> Allerdings enthält das Recht auf ein faires Verfahren keine in allen Einzelheiten bestimmten Ge- oder Verbote; sondern bedarf einer Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten. Eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren liegt daher erst dann vor, wenn eine Gesamtschau auf das Verfahrensrecht ergibt, dass rechtsstaatlich zwingende Folgerungen nicht gezogen worden sind oder rechtsstaatlich Unverzichtbares preisgegeben worden ist.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> § 78 Abs. 5 FamFG.

<sup>171</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. d. 3. Kammer des Zweiten Senats v. 12.11.2020 – 2 BvR 1616/18 –, Rn. 32.

<sup>172</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. d. 3. Kammer des Zweiten Senats v. 12.11.2020 – 2 BvR 1616/18 –, Rn. 33.

Ausgehend hiervon ist die Beiordnung eines anwaltlichen Vertreters im Abschiebungshaft-, Überstellungshaft- oder Ausreisegewahrsamsverfahren von Amts wegen zwar ein grundsätzlich taugliches Mittel zur Effektivierung der Rechtspositionen des Betroffenen, aber grundsätzlich nicht von Verfassungs wegen zwingend geboten.<sup>173</sup> Es obliegt daher grundsätzlich der politischen Entscheidung des Gesetzgebers, ob er die Vorschriften über die Beiordnung eines anwaltlichen Bevollmächtigten beibehalten oder aufheben will. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die Gesetzesbegründung den Sachverhalt eher einseitig darstellt: Zwar trifft es zu, dass die Verpflichtung zur Bestellung eines Rechtsbeistands im ausländerrechtlichen Freiheitsentziehungsverfahren zu einer umfassenden Mehrbelastung der Justiz geführt und keine Erleichterungen des tatsächlichen Abschiebevollzugs bewirkt hat.<sup>174</sup> Ersteres ist allerdings kaum verwunderlich, da die Stärkung von Verfahrensgarantien unweigerlich zu einer Mehrbelastung bei den Akteuren führt, die die praktische Einhaltung der Verfahrensgarantien gewährleisten müssen. Eine Erleichterung des Abschiebevollzugs war mit der Neuregelung zudem nicht beabsichtigt, da diese gerade – als Kompensation für die übrigen Verschärfungen des Asyl- und Migrationsrechts – der Sicherung und Effektivierung der Rechtspositionen der Betroffenen diene.<sup>175</sup>

Der tatsächliche Mehraufwand zeigt vielmehr eindrucksvoll, dass die Vorschriften über die Beiordnung von Verfahrensbeiständen bzw. von Wahl- oder Notanwältinnen im Rahmen der Verfahrenskostenhilfe in der Praxis nicht geeignet sind, einer vergleichbaren Zahl von Eingriffsbetroffenen zu einem rechtskundigen Beistand zu verhelfen. Die Gesetzesbegründung<sup>176</sup> und die hier zitierte Stellungnahme der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 28. November 2024<sup>177</sup> blenden vielmehr aus, dass die Beiordnung eines (nicht notwendigerweise rechtskundigen) Verfahrenspflegers nicht in erster Linie der rechtlichen Beratung des Betroffenen dient und die Beiordnung eines Rechtsanwalts nur – über die in der Gesetzesbegründung genannten Voraussetzungen hinaus – auf Antrag, bei

---

<sup>173</sup> Vgl. *Al-Ali / Franz*, VerfBlog v. 25.07.2025.

<sup>174</sup> BT-Drs. 21/780, S. 11.

<sup>175</sup> Vgl. BT-Drs. 20/10090, S. 18. Vgl. hierzu auch *Al-Ali/Bergmann*, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 4. Aufl. 2025, § 62d AufenthG Rn. 1 sowie *Al-Ali / Franz*, VerfBlog v. 25.07.2025.

<sup>176</sup> Vgl. BT-Drs. 21/780, S. 11.

<sup>177</sup> Vgl. Beschluss zu TOP I.3 der 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 28.11.2024, Ziffer 2.



nachgewiesener Bedürftigkeit und bei hinreichenden Erfolgsaussichten – erfolgt.<sup>178</sup> Auch spricht der Hinweis, dass die Vorbereitung und Durchführung der Abschiebungshaftanhörungen durch die in jedem Fall von Amts wegen erforderliche Bestellung eines Rechtsanwalts zeitintensiver und komplexer geworden sei,<sup>179</sup> gegen eine vergleichbare (Breiten-)Wirksamkeit der verbleibenden Schutzinstrumente.<sup>180</sup>

Dies spricht nicht notwendigerweise für eine Beibehaltung der unbedingten Pflicht zur Bestellung eines anwaltlichen Vertreters im Verfahren der Abschiebungs- und Überstellungshaft bzw. des Ausreisegewahrsams. Zu fragen wäre vielmehr, ob sich das Instrument des „Pflichtanwalts“ in der Praxis als geeignet erwiesen hat, zu einem effektiveren Schutz der Rechtspositionen der Betroffenen beizutragen, und ob dieser Beitrag in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen Mehraufwand für die Justiz und den in der Gesetzesbegründung beklagten Verzögerungseffekten steht. Hierzu treffen jedoch weder die Gesetzesbegründung noch der Beschluss der Justizministerkonferenz eine belastbare Aussage; auch kann der Sachverständige – mangels unmittelbarer Einblicke in die Praxis des Abschiebungsvollzugs und der Gerichte der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, die der ordentlichen Gerichtsbarkeit angehören – hierzu keine belastbaren Aussagen aus eigener Anschauung treffen. Ohne eine solche Grundlage kann eine sachorientierte und fundierte Entscheidung darüber, wie viel Kosten- und Zeitaufwand eine verfahrensrechtliche Absicherung elementarer Grundrechtspositionen einer vulnerablen Personengruppe, die über das rechtlich unmittelbar Gebotene hinausgeht, der Bundesrepublik Deutschland als Rechts- und Gesellschaftsordnung wert ist, allerdings kaum getroffen werden.

#### **D. Zusammenfassung**

- Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit einer „gespaltenen“ Einstufung von Herkunftsstaaten begegnet keinen strukturellen rechtlichen Bedenken. Insbesondere kann eine Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ im Sinne des Unionsrechts in zulässiger Weise auch ohne Zustimmung des Bundesrats ermöglicht werden.

---

<sup>178</sup> Vgl. *Franz*, NVwZ 2024, 216 (217 f.) sowie DAV, Stellungnahme Nr. 24/2024, S. 13 ff.

<sup>179</sup> Vgl. Beschluss zu TOP I.3 der 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 28.11.2024, Ziffer 2.

<sup>180</sup> Vgl. *Al-Ali / Franz*, VerfBlog v. 25.07.2025.

- Die Delegation der Entscheidungsbefugnis auf die Bundesregierung ist verfassungsrechtlich an den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 GG und der Wesentlichkeitsdoktrin des Grundgesetzes zu messen. Ob diese Vorgaben angesichts der erheblichen politischen Spielräume der Bundesregierung bei der Auswahl der einzustufenden Herkunftsstaaten eingehalten werden können, lässt sich im Rahmen eines Kurzgutachtens kaum verbindlich beantworten; hier bestehen ggf. verfassungsrechtliche Restrisiken. Diese könnten bei einer Einstufung unmittelbar durch den Bundestag durch Bundesgesetz, die auch ohne Zustimmung des Bundesrats möglich wäre, vermieden werden. Hiermit wären zugleich erhebliche Transparenzgewinne des Einstufungsverfahrens verbunden, die rechtsstaatlich zu begrüßen wären.
- Die praktische Umsetzung der Verordnungsermächtigung entspricht überwiegend den unionsrechtlichen Vorgaben, müsste aber sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht nachgeschärft werden. Insbesondere fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung zu turnusmäßigen Überprüfung der Einstufung durch die Bundesregierung. Eine mit § 29a Abs. 2a AsylG vergleichbare regelmäßige Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag könnte sich als zweckmäßig erweisen, ist aber rechtlich nicht zwingend geboten.
- Zu den praktischen Auswirkungen einer „gespaltenen“ Einstufung enthält der Gesetzentwurf keine Überlegungen. Während einzelne der vorgesehenen Beschleunigungs- und Migrationssteuerungsregelungen die beabsichtigten Effekte ohne weiteres auch im Fall einer „gespaltenen“ Einstufung erfüllen können, können insbesondere Vereinfachungseffekte für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Beschleunigungseffekte für das gerichtliche Verfahren bzw. den Abschiebungsvollzug durch eine gespaltene Einstufung nicht ohne Weiteres erzielt werden. Bedacht werden sollte insbesondere, dass eine „gespaltene“ Einstufung im gerichtlichen Verfahren sogar ggf. zu einem erheblichen Mehraufwand – bis hin zu einer unnötigen Verfahrensverdoppelung – führen kann.
- Das in § 77 Abs. 5 AsylG-E vorgesehene Verwerfungsmonopol des Bundesverwaltungsgerichts für Rechtsverordnungen nach § 29b AsylG führt zu (allerdings zulässigen) erheblichen Verschiebungen im System der

Gewaltenteilung, verstößt jedenfalls bei einer weiten Auslegung gegen zwingende Vorgaben des Unionsrechts und kann den intendierten Regelungszweck so jedenfalls praktisch kaum erreichen. Dringend vorzugswürdig erscheint es daher, eine Rechtsvereinheitlichung durch Stärkung des Bundesverwaltungsgerichts im Instanzenzug herbeizuführen oder gänzlich auf die vorgesehene Regelung zu verzichten, da die in der Gesetzesbegründung angeführte Problematik einer Rechtszersplitterung für die Praxis auch ohne Neuregelung bewältigbar erscheint.

- Sollte sich der Gesetzgeber dennoch für den vorgeschlagenen § 77 Abs. 5 AsylG-E entscheiden, wäre eine gesetzliche Klarstellung geboten, auf welche Verfahrensarten (Eilrechtsschutz- oder Hauptsacheverfahren) und welche Rechtsfragen (Vereinbarkeit mit nationalem Recht und / oder Unionsrecht) sich das Verwerfungsmonopol des Bundesverwaltungsgericht bezieht und welche der – in der Gesetzesbegründung zum GEAS-Umsetzungsgesetz ausdrücklich angesprochenen – unionsrechtlich zwingenden Vorlage- und Sachentscheidungskompetenzen bei den Verwaltungsgerichten verbleiben, da der Gesetzgeber sonst selbst zur Rechtsunklarheit und –zersplitterung beiträgt.
- Die Abschaffung des anwaltlichen Pflichtbeistands im Abschiebungs- und Überstellungshaft bzw. Ausreisegewahrsamsverfahren ist verfassungs- und unionsrechtlich zulässig, führt aber zu einer Schwächung der effektiven Durchsetzbarkeit bestehender Rechte auf Seiten der Betroffenen. Der Gesetzentwurf betont hier einseitig die Auswirkungen der bestehenden Regelungen auf die Justiz und den behördlichen Verwaltungsvollzug, ohne dem mögliche Vorteile der Regelung für die Betroffenen gegenüberzustellen und in eine ernstliche Abwägung der praktischen Vor- und Nachteile der Regelungen einzutreten. Hier könnte sich eine Evaluation der tatsächlichen Anwendungspraxis anbieten, um eine informierte politische Entscheidung auf tatsächlicher Grundlage zu treffen. Sie ist rechtlich aber keine Voraussetzung für eine Abschaffung für die Streichung der bisherigen Regelung.

**Römerberg / Mannheim, den 1. Oktober 2025**