



Ausschussdrucksache 21(4)056 E
vom 2. Oktober 2025

Schriftliche Stellungnahme

von Wiebke Judith, PRO ASYL vom 2. 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

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 02.10.2025

Stellungnahme

**anlässlich der Anhörung im Innenausschuss am 6. Oktober 2025 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD:**

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

(Bundestagsdrucksache 21/780)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Zur einleitenden Begründung des Gesetzentwurfes	3
Zu Artikel 1: Änderung des Asylgesetzes (Einstufung von „sicheren Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung).....	4
1.1. Grundsätzliche Ablehnung des Konzepts „sicherer Herkunftsstaaten“	5
1.2. „Sichere Herkunftsstaaten“ und die GEAS-Reform	5
1.3. Bestimmung von „sicheren Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung in Deutschland.....	7
1.3.1. Bestimmung per Rechtsverordnung ist verfassungswidrig	7
1.3.2. Abweichungen vom Standard der Asylverfahrensrichtlinie	9
1.3.3. Vorlagepflicht beim Bundesverwaltungsgericht.....	10
Zu Artikel 2: Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Abschaffung der anwaltlichen Vertretung bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam)	11
2.1. Grundrechtliche Bedeutung der Bestellung anwaltlicher Vertretung.....	13
2.2. Zunehmende Ausweitung des Freiheitsentzugs	14
2.3. Probleme in der aktuellen Praxis des § 62d AufenthG	15
2.4. Vorschläge von PRO ASYL	16

Einleitung

Mit dem vorliegenden Gesetz plant der Gesetzgeber, zukünftig „sichere Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung zu bestimmen und die Bestellung eines Anwalts/einer Anwältin in der Abschiebungshaft und in dem Ausreisegewahrsam abzuschaffen. PRO ASYL bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss.

Zusammengefasst stützt sich die Kritik von PRO ASYL auf folgende maßgebliche Punkte:

- Die Asylantragszahlen gehen seit 2024 stark zurück, die Zahlen der Abschiebungen und (freiwilligen) Ausreisen hingegen steigen. Die **Grundthesen des Gesetzentwurfes**, dass Deutschland aufgrund von zu hohen Asylantragszahlen auf Abschreckung setzen müsste und dass die Bestellung eines Pflichtanwalts/einer Pflichtanwältin für Haftfragen Abschiebungen verhindern würde, sind offensichtlich falsch.
- Das Europarecht erlaubt nationale Listen „**sicherer Herkunftsstaaten**“. Dies muss verfassungskonform umgesetzt werden. Der Artikel 16a Abs. 3 Grundgesetz sieht ein Gesetzgebungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrates vor. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Umgehung der Zustimmungspflichtigkeit ist verfassungswidrig und wird der Bedeutung der Grundrechtsbeschränkung nicht gerecht. PRO ASYL lehnt das Konzept „sicherer Herkunftsstaaten“ grundsätzlich ab.
- Die Einführung eines **Pflichtanwalts/einer Pflichtanwältin für Personen in Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam** war eine folgenreichtige Reaktion auf die seit Jahren hohe Quote unrechtmäßiger Haftanordnungen. Wenn der Staat einer Person die Freiheit entzieht, dann

muss der Staat auch sicherstellen, dass dies rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechend erfolgt. Anstatt die Regelung abzuschaffen, sollte sie reformiert werden, um sie praxistauglicher zu gestalten.

PRO ASYL lehnt beide Vorhaben in Gänze ab und empfiehlt der Bundesregierung, den Gesetzentwurf zurückzuziehen, beziehungsweise dem Bundestag, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Zur einleitenden Begründung des Gesetzentwurfes

Unter der Überschrift „Problem und Ziel“ wird im Gesetzentwurf formuliert: „Unter der nach wie vor hohen Zahl von Asylanträgen sind viele, die nur geringe Aussicht auf Erfolg haben“.¹ Während der erste Teil der Aussage schlicht falsch ist, ist der zweite Teil in seiner Analyse deutlich zu kurz gegriffen.

Zu der **Anzahl der Asylanträge** ist festzuhalten: Schon 2024 ist die Zahl der Erstanträge um rund 100.000 sehr deutlich zurück gegangen. Dieser Rückgang setzt sich im bisherigen Jahr 2025 (Stand: 31. August 2025) in ähnlicher Größenordnung fort: Mit 78.246 Asylernanträgen hat sich die Zahl im Vergleich zu 2024 mehr als halbiert.² Damit dürfte die Zahl der Asylsuchenden bis Jahresende sogar unter der des Corona-Jahres 2020 liegen, als der Reiseverkehr fast komplett eingestellt war, und könnte somit die niedrigste Zahl seit 2012 sein. Dieser Trend war auch im Juli 2025, also zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzentwurfes durch das Kabinett, bereits klar erkennbar.

Ebenso bedeutet der Rückgang der **Gesamtschutzquote** von 44 Prozent auf 20 Prozent keineswegs, dass 80 Prozent der Asylsuchenden ohne jegliche Schutzzuerkennung bleiben. Der deutliche Rückgang der Schutzquote liegt insbesondere an der Aussetzung der Entscheidungen zum Herkunftsland Syrien, das eine bis zum Sturz von Diktator Assad nahezu 100 Prozent (inhaltliche) Schutzquote hatte. Auch die Priorisierung von Ländern mit geringer Schutzquote erklärt den deutlichen Rückgang. Demgegenüber betreffen mehr als 39 Prozent aller beim BAMF anhängigen Verfahren das Herkunftsland Syrien (53.187), bei denen kaum davon ausgegangen werden kann, dass diese Anträge alle abgelehnt werden.³ Kritisch zu sehen sind auch die deutlich zurückgegangenen Schutzquoten von Asylsuchenden aus Afghanistan und der Türkei, denn es hat keine Verbesserungen im jeweiligen Land gegeben, die einen solchen Rückgang erklären könnten.⁴

Des Weiteren können „**formelle Erledigungen**“, die in die Statistik der Gesamtschutzquote mit einberechnet werden, nicht mit abgelehnten Asylanträgen gleichgesetzt werden. Ein großer Teil (29 Prozent) der formellen Erledigungen sind Dublin-Fälle, in denen das BAMF einen anderen Staat für die Durchführung des Asylverfahrens für zuständig erachtet. Eine inhaltliche Entscheidung über den Schutzbedarf wurde also nicht getroffen. Im ersten Halbjahr 2025 lag die Überstellungsquote in Dublin-Fällen jedoch bei weniger als 32 Prozent, d.h. in den meisten Fällen wurde Deutschland gemäß Dublin-

¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam, Drucksache 21/780, 07.07.2025, S. 1, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6wua>.

² BAMF, Aktuelle Zahlen. Ausgabe: August 2025, S. 3 f., abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6cgb>.

³ Ebd., S. 13.

⁴ Mehr hierzu unter PRO ASYL, Schutzquote rapide gesunken: Immer mehr Afghanen werden im Asylverfahren abgelehnt, 14.08.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/xzbt>; PRO ASYL, Keine Chance auf Gerechtigkeit: Politisch Verfolgte im Fadenkreuz türkischer Justiz, 12.09.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/issx>.

VO später doch zuständig.⁵ Dies lag zumeist an den Mitgliedstaaten, in die überstellt werden sollte, oder an Problemen der deutschen Behörden, und nur in den seltensten Fällen an den Betroffenen.⁶ Außerdem sind weitere 27 Prozent der formellen Erledigungen Fälle von Personen, denen bereits in einem anderen EU-Land Schutz zuerkannt wurde. In diesen Fällen liegt also eine Schutzbedürftigkeit vor, es ist nur die Frage, wo diese gewährt wird.⁷

Dass die hohe Zahl der Ablehnungen des BAMF die **Gerichte** belastet, ist kaum den Betroffenen anzulasten. Fast jeder sechste inhaltlich geprüfte BAMF-Bescheid wurde von den Verwaltungsgerichten 2025 aufgehoben. Beim Herkunftsland Afghanistan, bezüglich dem viele Klagen anhängig sind und bei dem durch die deutlich gestiegene Ablehnungsquote sowie vieler beim BAMF anhängiger Verfahren eine hohe Zahl weiterer Klagen zu erwarten ist, wurde beispielsweise mehr als jeder dritte von Verwaltungsgerichten geprüfte Bescheid aufgehoben.⁸ Viele ehemals Abgelehnte erhalten also erst nachträglich durch die Gerichte den benötigten Schutz.

Damit ist bereits die Grundthese des Gesetzentwurfs, Deutschland müsste auf mehr Abschreckung (ergo „sichere Herkunftsstaaten“) oder mehr Härte bei den Abschiebungen setzen, aus Sicht von PRO ASYL falsch.

Zu Artikel 1: Änderung des Asylgesetzes (Einstufung von „sicheren Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung)

Die vorgesehene Einstufung „sicherer Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung (neuer § 29b AsylG-E) in einer zu der nach dem Grundgesetz (GG) zusätzlichen Liste, wäre verfassungswidrig und eine zusätzliche Verkomplizierung der Asylverfahren. Notwendiger demokratischer Diskurs über die Einschränkung eines Grundrechts würde nicht stattfinden.

Das Gesetzgebungsvorhaben orientiert sich an der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU, AsylVfRL), die im Rahmen der **Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** (GEAS) ab dem 12. Juni 2026 durch die Asylverfahrensverordnung (2024/1348, AVVO) ersetzt wird. Zur Anpassung des deutschen Rechts an die GEAS-Reform wird aktuell gleichzeitig ein GEAS-Anpassungsgesetz⁹ im Bundestag diskutiert. Damit hat der hier vorgeschlagene Regelungsinhalt eine Gültigkeit von voraussichtlich rund sechs Monaten. Mit dem GEAS-Anpassungsgesetz soll der § 29b AsylG-E durch eine neue Fassung, die sich auf die neue Verordnung bezieht, ersetzt werden. Da sich auch die materielle Grundlage damit verändert, erscheint eine nur kurzzeitig in der Form bestehende Regelung überflüssig und nicht

⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Doris Achelwilm, Violetta Bock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Halbjahr 2025, Drucksache 21/1710, 18.09.2025, Antwort auf Frage 1b, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/n0km>.

⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Doris Achelwilm, Violetta Bock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Halbjahr 2025 – Schwerpunktfragen zu Dublin-Verfahren, Drucksache 21/1668, 16.09.2025, Antwort auf Frage 22, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/o8s6>.

⁷ BT-Drucksache 21/1710, a.a.O. (Fn. 5).

⁸ Ebd., Antwort auf Frage 22.

⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz), Drucksache 21/1848, 29.09.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/kndt>.

sinnvoll. In der folgenden Kommentierung wird die GEAS-Reform konsequent mitgedacht, wie es auch der Gesetzgeber während des aktuellen Umsetzungszeitraums tun sollte.

In der Gesetzesbegründung wird angeführt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf von dem Art. 37 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie Gebrauch gemacht werden würde.¹⁰ Dabei wird von der Möglichkeit einer nationalen Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ in Deutschland Gebrauch gemacht, und zwar mit dem § 29a AsylG, nachdem entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 16a Abs. 3 GG schon jetzt „sichere Herkunftsstaaten“ in Deutschland bestimmt werden. Eine Regelungslücke oder mangelnde Umsetzung europäischer Vorgaben ist somit nicht vorhanden.

1.1. Grundsätzliche Ablehnung des Konzepts „sicherer Herkunftsstaaten“

PRO ASYL lehnt es grundsätzlich ab, Herkunftsländer von Geflüchteten per se als „sicher“ zu definieren. Denn dies hat die schwerwiegende Folge, dass Asylanträge regelmäßig pauschal abgelehnt werden und die verfahrensrechtliche Möglichkeit, sich dagegen zur Wehr zu setzen, auf ein Minimum reduziert ist. Den Schutzsuchenden wird – oft im beschleunigten Verfahren – eine kaum zu bewältigende Beweislast ihrer Gefährdung aufgebürdet, nach dem Prinzip „**im Zweifel gegen die Schutzsuchenden**“. Dies kann zu Fehlentscheidungen und damit verbundenen rechtswidrigen Abschiebungen führen, die die betroffenen Menschen stark gefährden würden. Bereits 1993 hat sich PRO ASYL entschieden gegen die Einführung einer solchen Regelung gewandt. Ob eine Verfolgung im Herkunftsland vorliegt oder nicht, muss auf der Grundlage einer individuellen und unvoreingenommenen Prüfung des Asylantrages festgestellt werden.

Laut dem Europäischen Flüchtlingsrat ECRE widerspricht das Konzept „sichere Herkunftsstaaten“ zudem Art. 3 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), wonach die darin festgehaltenen Bestimmungen ohne unterschiedliche Behandlung aufgrund des Herkunftslandes anzuwenden sind. Entsprechende Listen „tragen weiter zur Praxis der Stereotypisierung bestimmter Anträge auf Grundlage der Nationalität bei und erhöhen das Risiko, dass solche Anträge keiner eingehenden Prüfung der Furcht einer Person vor individueller Verfolgung oder ernsthaftem Schaden unterzogen werden“, so ECRE.¹¹

Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ sind **in verschiedenen Punkten schlechter gestellt** als andere Asylsuchende, sowohl was die Asyl- und Klageverfahren angeht – etwa durch kürzere Fristen – als auch bei der Unterbringung und beim Zugang zum Arbeitsmarkt, der ihnen grundsätzlich versperrt bleibt.¹²

1.2. „Sichere Herkunftsstaaten“ und die GEAS-Reform

Die **Benachteiligung** von Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ bleibt auch mit der GEAS-Reform bestehen. So müssen ihre Asylanträge stets nach den neuen beschleunigten Asylverfahren behandelt werden (Art. 22 Abs. 1 lit. e AVVO). Das geht mit einer kürzeren Frist bei den Rechtsmitteln einher, die zudem keine aufschiebende Wirkung haben (Art. 67 Abs. 7 lit. a) AVVO i.V.m. Art. 68 Abs. 3 Nr. a) lit. 1) AVVO). Laut dem Entwurf für ein GEAS-Anpassungsgesetz, sollen die „sicheren Herkunftsstaaten“ im deutschen Recht wie bisher als Grund für eine Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ gelten (vgl. § 30 AsylG-E nach dem Entwurf für ein GEAS-Anpassungsgesetz). Ein Recht

¹⁰ Gesetzentwurf, Drucksache 21/780, a.a.O. (Fn. 1), S. 10.

¹¹ ECRE, Comments on the Proposal for a Asylum Procedure Regulation, Seite 58, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ar1j>.

¹² Siehe ausführlich PRO ASYL, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten (Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, 25.08.2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ytnk>, S. 4 f.

auf Arbeit wird Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsländern“ nach der neuen Aufnahmerichtlinie nicht gewährt (Art. 17 Abs. 1 UA 2 Aufnahmerichtlinie 2024/1346).

Erschwerend kommt hinzu, dass durch die GEAS-Reform die **Kriterien für eine Einstufung „sicherer Herkunftsstaaten“ abgesenkt** werden, indem explizit Teilgebiete oder Personengruppen von der Einstufung als „sicher“ ausgenommen werden können (Art. 61 Abs. 2 AVVO).¹³

Zum anderen soll es eine **EU-weite Liste „sicherer Herkunftsländer“** geben (Art. 62 AVVO). Für diese unionsweite Liste gibt es auch Regelungen über die vorübergehende Entfernung oder Streichung eines Landes als „sicher“, wenn es zu wesentlichen Änderungen der Lage in dem Land kommt (Art. 63 AVVO). Für eine solche Liste gibt es seit dem 16. April 2025 einen Vorschlag der EU-Kommission, laut dem Kosovo, Bangladesch, Kolumbien, Ägypten, Indien, Marokko und Tunesien EU-weit als „sicher“ gelten sollen.¹⁴ Zudem schlägt die Kommission vor, dass Länder, die den Status eines Bewerberlandes für den Beitritt zur Union haben, grundsätzlich als „sichere Herkunftsländer“ zählen sollen. Ausnahmen sind nur vorgesehen, wenn es zu einem internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt kommt, das Land mit restriktiven Maßnahmen entsprechend dem fünften Teil des Titels IV des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union belegt wurde oder die unionsweite Schutzquote bei über 20 Prozent liegt.¹⁵

Nationale Listen „sicherer Herkunftsländer“ bleiben auch mit der GEAS-Reform erlaubt (Art. 64 Abs. 1 AVVO), sind jedoch ergänzend zu verstehen. Wenn man das sogenannte Dopplungsverbot und die Effektivität des EU-Rechts ernst nimmt, dann dürfen nationale Listen nur zusätzliche „sichere Herkunftsstaaten“ festlegen, aber nicht die Länder, die auf der EU-weiten Liste stehen, wiederholen. Explizit wird in der Asylverfahrensverordnung geregelt, dass wenn auf EU-Ebene ein Land von der unionsweiten Liste gestrichen wurde, Mitgliedstaaten dieses Land nicht national als „sicher“ einstufen dürfen – Mitgliedstaaten können aber anregen, dass das Land wieder auf die Liste genommen wird, wenn es die Kriterien für einen „sicheren Herkunftsstaat“ wieder vollumfänglich erfüllt (Art. 64 Abs. 2 und 3 AVVO).

Es finden sich in der Asylverfahrensverordnung keine Vorgaben dazu, wie auf nationaler Ebene Herkunftsstaaten als „sicher“ eingestuft werden sollen. Es ist jedoch interessant festzustellen, dass im EU-Recht – vergleichbar zur aktuellen Rechtslage in Deutschland – die Bestimmung neuer „sicherer Herkunftsländer“ durch ein Gesetz, auf Vorschlag der EU-Kommission hin, von Europaparlament und Rat der EU verabschiedet werden muss, die Aussetzung der Bestimmung aber an die Europäische Kommission delegiert werden kann (Art. 62 Abs. 4 AVVO). Ebenso kann schon jetzt die Bundesregierung

¹³ Das Grundgesetz bzw. dessen Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht gibt bezüglich der „sicheren Herkunftsstaaten“ einen höheren materiellen Standard vor. So urteilte das Bundesverfassungsgericht: „Hingegen ist für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat die Beurteilung der dort allgemein herrschenden Situation maßgeblich. Ist eine – wenn auch nur regionale – politische Verfolgung feststellbar, so ist nicht gewährleistet, daß in diesem Staat allgemein politische Verfolgung nicht stattfindet, worauf Art. 16a Abs. 3 GG abstellt; Sicherheit vor politischer Verfolgung muß daher im Rahmen des Art. 16a Abs. 3 GG landesweit bestehen“ (BVerfG, 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93, Urteil vom 14.05.1996, Rn. 70).

¹⁴ Siehe Anhang des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/1348 in Bezug auf die Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsländer auf Unionsebene, COM(2025) 186 final, 16.04.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/657n>; für eine kritische Einordnung siehe Minos Mouzourakis, An Unsafe Plan. Comments on The Commission proposal für an EU list of safe countries of origin, PRO ASYL, May 2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/9i0o>.

¹⁵ Vgl. Änderungen im Art. 62 Abs. 1 AVVO im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/1348 in Bezug auf die Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsländer auf Unionsebene, COM(2025) 186 final, 16.04.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/hqf0>.

per Rechtsverordnung ein Land von der Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ streichen (§ 29a Abs. 3 AsylG).

1.3. Bestimmung von „sicheren Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung in Deutschland

Seit dem sogenannten Asylkompromiss von 1993 steht das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ in Art. 16a Abs. 3 Grundgesetz. Der Art. 16a Abs. 3 GG sagt ausdrücklich: Diese Bestimmung muss per Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.

Diese Zustimmungspflicht des Bundesrates und die Gesetzgebungskompetenz des Bundestages sollen mit dem vorliegenden Gesetz umgangen werden, indem mit dem § 29b AsylG-E „sichere Herkunftsstaaten“ im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie (zukünftig nach der Asylverfahrensverordnung) eingeführt werden sollen. Es wird also eine Trennung vorgenommen in „sichere Herkunftsstaaten“ nach dem Grundgesetz und „sichere Herkunftsstaaten“ nach dem europäischen Recht. Letztere sollen per Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden – also ohne Einbeziehung des Bundesrates und des Bundestages. Damit würde es durch die GEAS-Reform **künftig drei Listen von „sicheren Herkunftsstaaten“** geben:

- Die deutsche Liste nach § 29a Asylgesetz i.V.m. Art. 16a Abs. 3 Grundgesetz
- Die deutsche Liste nach § 29b Asylgesetz i.V.m. Art. 37 Abs. 1 AsylVerfRL (bzw. später mit Art. 64 AVVO)
- Die EU-weite Liste nach Art. 62 AVVO (ab dem 12. Juni 2026 in Anwendung)

Die Neuregelung mit zwei Arten von „sicheren Herkunftsstaaten“ im deutschen Recht – zusätzlich zu der kommenden EU-weiten Liste – würde zu einer widersinnigen **Verkomplizierung** des Verfahrens und zu mehr **Rechtsunsicherheit** führen.¹⁶ Denn eigentlich gilt der Grundsatz, dass in einem Asylverfahren stets der Art. 16a GG, Flüchtlingsschutz nach der GFK und subsidiärer Schutz gemeinsam geprüft werden. Zukünftig würde aber für die Prüfung von Art. 16a GG eine andere Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ gelten als für die Prüfung des Flüchtlingsschutzes und des subsidiären Schutzes.

Nun ist der Art. 16a GG aufgrund der dort auch verankerten Regelung „sicherer Drittstaaten“ nur für Personen einschlägig, die nicht über einen „sicheren Drittstaat“ (wie alle EU-Länder) nach Deutschland eingereist sind. Dies betrifft also Personen, die per Flugzeug ankommen und aufgrund mangelnder Einreiserlaubnis direkt am Flughafen ihr Asylverfahren durchlaufen oder die mit einem Visum eingereist sind, und zum Beispiel aufgrund neuer Entwicklungen im Herkunftsland einen Asylantrag stellen.

Sollte zum Beispiel Tunesien künftig per Rechtsverordnung als „sicher“ deklariert werden, dann würde für einen tunesischen Antragsteller im Asylverfahren bei Prüfung des Anspruchs nach Art. 16a GG ein anderer Prüfraumen gelten als bei der Prüfung seines Anspruchs auf Flüchtlingsschutz. Da bei Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ andere Verfahrens- und Aufnahmeregelungen gelten (s.o.) ist dann die Frage, wie sich das konkret auf einen solchen Fall auswirkt und welche Regeln angewendet werden.

1.3.1. Bestimmung per Rechtsverordnung ist verfassungswidrig

Wie bereits erwähnt macht das EU-Recht nur materielle Vorgaben für „sichere Herkunftsstaaten“, aber keine prozessualen bezüglich der Bestimmung auf nationaler Ebene. Der deutsche Gesetzgeber muss

¹⁶ So auch Junghans, Die Auswirkungen der europäischen Asylreform auf den Rechtsschutz, ZAR 2025, S. 65.

diesen **Gestaltungsspielraum verfassungskonform ausfüllen**. Hierfür ist das von Art. 16a Abs. 3 GG vorgegebene Gesetzgebungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrats einschlägig. **Eine Umgehung dieses Verfahrens ist verfassungswidrig.**¹⁷

Das ergibt sich zum einen aus dem **Wortlaut**: „Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort *weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung* stattfindet“ (Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG, Hervorhebung durch Autorin). Die Formulierung zeigt, dass zwar zum einen auf die „politische Verfolgung“ abgestellt wird, zum anderen aber auch auf die „unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“, die in Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verboten wird. Damit ist eine strenge Trennung zwischen der politischen Verfolgung, vor der das GG schützt, und anderen Menschenrechtsverletzungen, vor der der internationale Schutz des europäischen Asylrechts schützt, nicht möglich. Vielmehr zeigt die Formulierung, dass mit dem Grundgesetz klare Gesetzgebungsregeln in Deutschland für „sichere Herkunftsstaaten“ sowohl im Sinne des Grundgesetzes als auch im Sinne des europäischen Rechts festgelegt wurden.¹⁸ Auch das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung zu Ghana im Jahr 1996 fest, dass Art. 16a Abs. 3 GG sowohl die Asylberechtigung als auch die Flüchtlingsanerkennung umfasst. Wäre dies nicht der Fall, würde eine Vereinfachung und Beschleunigung gerade verhindert werden.¹⁹ Es ist also keine Regelungslücke erkennbar.

Zum anderen spricht auch eine Auslegung nach dem **Sinn und Zweck** der Regelung dafür, dass die Zustimmungspflicht für jegliche Bestimmungen „sicherer Herkunftsstaaten“ in Deutschland gilt. Letztlich bedeuten „sichere Herkunftsstaaten“ eine Abschwächung des individuellen Grundrechts auf Asyl und des Flüchtlingsschutzes für die betroffene Person und um dieser grundrechtsrelevanten Bedeutung gerecht zu werden, ist eine gesetzliche Bestimmung durch Bundestag und Bundesrat folgerichtig. Das Bundesverfassungsgericht entschied bereits 1999, dass grundrechtsrelevante Entscheidungen so wesentlich seien, dass sie vom Gesetzgeber zu treffen sind.²⁰ Schließlich sind bei der Flüchtlingsaufnahme auch die Bundesländer ein wichtiger Akteur in Deutschland, weshalb ihr Mitbestimmungsrecht bei entscheidenden Weichenstellungen in dem Bereich richtig ist. Ihre Interessen sind zum Beispiel dadurch berührt, dass Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ die Erstaufnahmeeinrichtungen im Regelfall nicht verlassen dürfen. Abschließend würde die vorgeschlagene Etablierung einer zweiten nationalen Liste zu einem weiteren Relevanzverlust des Art. 16a Grundgesetz führen, was nicht im Sinne der Verfassung sein dürfte.²¹

¹⁷ So auch Rhea Nachtigall, Die List(e) mit den „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“: Zur verfassungswidrigen Idee, unter dem Deckmantel des Unionsrechts weitere Staaten als „sicher“ einzustufen, VerfBlog, 06.09.2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-liste-mit-den-kleinen-sicheren-herkunftsstaaten>; auch Daniel Thym spricht von einem „prozessualen Restrisiko“, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur. Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52.

¹⁸ Siehe ausführlich Kingreen, Die Reichweite der Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Art. 16a Abs. 3 GG zu Gesetzen für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten gemäß Art. 37 RL 2013/32/EU, Rechtsgutachten für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, September 2021, S. 3, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/mtko>.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 14.05.1996 – 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 6.7.1999 – 2 BvF 3/90; siehe auch DIMR, Stellungnahme, Zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam, September 2025, S. 7, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/gexz>.

²¹ Vgl. Kingreen, a.a.O. (Fn. 18), S. 4.

In den letzten Jahren hat sich immer wieder gezeigt, wie wichtig eine **öffentliche und politische Diskussion** über die Einstufung von Ländern als „sichere Herkunftsstaaten“ ist. Der Bundesrat hat sich als wichtiges Korrektiv für voreilige oder falsche Entscheidungen erwiesen. Zum Beispiel scheiterte die Einstufung von Algerien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsländer“ u.a. wegen der dortigen Verstöße gegen die Menschenrechte von queeren Menschen – zu Recht, wie spätere EuGH Rechtsprechung zeigte, nach der keine Ausnahmen bestimmter Personengruppen für eine Bestimmung als „sicher“ nach aktuellem Recht möglich ist.²² Auch wird durch das klassische Gesetzgebungsverfahren durch die eine Sachverständigenanhörung im Bundestag zumindest die Anhörung einschlägiger Expert*innen zu den Ländern und zu den Rechtsfragen garantiert. Dieser notwendige demokratische, wissenschaftliche und öffentliche Diskurs wird bei einer Einstufung per Rechtsverordnung durch die Bundesregierung nicht gegeben sein. Dass dies auch das primäre Ziel des vorliegenden Gesetzesvorschlags ist, zeigt folgender Auszug aus der Rede von Bundesinnenminister Alexander Dobrindt im Bundestag: „Wir haben in den vergangenen Jahren immer wieder erlebt, dass die Festlegungen sicherer Herkunftsstaaten im Bundesrat blockiert worden sind“.²³ Die Intention ist also eindeutig: Vermeintlich komplizierte politische Diskussionen sollen vermieden werden, um auf diese Weise mehr Länder als „sicher“ einstufen zu können.

1.3.2. Abweichungen vom Standard der Asylverfahrensrichtlinie

Tatsächlich ist auch die Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie mit dem vorliegenden Vorschlag nicht geglückt. So fehlt in der vorgeschlagenen Definition im § 29b Abs. 1 AsylG-E das Kriterium, dass „generell und durchgängig“ weder eine Verfolgung noch Folter oder unmenschliche Behandlung oder willkürliche Gewalt droht. Gleichzeitig scheint aber die Wahrung der Menschenrechte auf „grundlegende Menschenrechte“ beschränkt zu werden, was nicht mit der Vorgabe der Asylverfahrensrichtlinie im Einklang steht (siehe tabellarischer Vergleich, Hervorhebungen durch Autorin). In diesen Punkten wäre die neue Regelung aktuell **europarechtswidrig**.²⁴

§ 29b AsylG-E	Anhang I der AsylVfRL, Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Artikels 37 Abs. 1 AsylVfRL
„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	„Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im

²² EuGH, Rs. C-758/24 and C-759/24, Urteil vom 01.08.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/09v6>; zur Situation von queere Menschen in besagten Ländern siehe auch Dörr/LSVD, Entwürfe von Bundesregierung und CDU/CSU für ein Gesetz zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten, Stellungnahme im Innenausschuss, Ausschussdrucksache 20(4)325 B, 02.11.2023, S. 16 ff., abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/lf0n>.

²³ Bundesinnenminister Alexander Dobrindt im Deutschen Bundestag am 10.07.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/7vem>.

²⁴ So auch DAV, Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch den Ausschuss Migrationsrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und zur Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam, Stellungnahme Nr. 24/2025, Juni 2025, S. 3f., abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ozfl>.

erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.“ (§ 29b Abs. 1 AsylG-E)	Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.“ (Unterabsatz 1)
„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.“ (§ 29b Abs. 2 AsylG-E)	„Bei der entsprechenden Beurteilung wird unter anderem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch 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 (Unterabsatz 2)

Mit der GEAS-Reform ändern sich, wie bereits erwähnt, auch die materiell-rechtlichen Vorgaben im Europarecht. Das GEAS-Anpassungsgesetz sieht in der Kabinettsfassung vor, dass der ab dem 12. Juni 2026 geltende §29b AsylG-E ebenso eine Bestimmung von „sicheren Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung vorsieht. Für die inhaltlichen Bestimmungen wird auf den Art. 64 AVVO verwiesen. Einmal mehr stellt sich die Frage, warum für circa ein halbes Jahr eine neue Regelung getroffen werden soll.

1.3.3. Vorlagepflicht beim Bundesverwaltungsgericht

Der Gesetzesvorschlag sieht zudem vor, dass ein Verwaltungsgericht, wenn es eine Rechtsverordnung nach § 29b Abs. 1 AsylG-E für rechtswidrig hält, diese Frage dem Bundesverwaltungsgericht vorlegen muss (§ 77 Abs. 5 AsylG-E). Eine solche Vorlagepflicht wäre neu und es ist zu bezweifeln, dass diese zur Beschleunigung der Gerichtsverfahren beitragen würde – eher ist das Gegenteil zu erwarten. In bestimmten Fällen müsste das Bundesverwaltungsgericht zudem den EuGH anrufen, wenn es eine offene europarechtliche Frage gibt. Nach der eingeführten Tatsachenrevision wäre dies die zweite Regelung, bei der das Bundesverwaltungsgericht sich nicht nur mit Rechtsfragen, sondern auch mit den Bedingungen vor Ort befassen müsste. Insgesamt ist damit eine **zusätzliche Belastung des Bundesverwaltungsgerichts** zu erwarten. Ende des Jahres 2024 waren beim obersten deutschen Verwaltungsgericht 547 Verfahren anhängig, ähnlich wie zu Beginn des Jahres. Beim

Revisionsverfahren liegt die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei 13 Monaten, beim Beschwerdeverfahren bei fünf Monaten.²⁵

Laut Gesetzentwurf soll die Kompetenz der gerichtlichen Überprüfung der tatsächlichen „Sicherheit“ in den fraglichen Ländern dem Bundesverwaltungsgericht übertragen werden, damit eine „Rechtszersplitterung“ vermieden wird.²⁶ Jedoch wird damit unterschätzt, dass bei jeglichen erheblichen Veränderungen in einem Herkunftsland, die Frage vom Bundesverwaltungsgericht neu entschieden werden muss. Somit könnte es immer wieder zu **erheblichen Verzögerungen in den Klageverfahren** kommen, wenn eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abgewartet werden muss.

Der EuGH hat erst kürzlich betont, dass im Lichte von Art. 47 der Charta der Grundrechte (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf) eine gerichtliche Überprüfung der materiellen Voraussetzungen der Bestimmung „sicherer Herkunftsländer“ durch „[...] jedes nationale Gericht, das mit einem Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz befasst ist [...]“ notwendig ist.²⁷

Zu Artikel 2: Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Abschaffung der anwaltlichen Vertretung bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam)

Im Zuge des sogenannten Rückführungsverbesserungsgesetzes²⁸ ist im Februar 2024 der § 62d AufenthG zur Bestellung einer anwaltlichen Vertretung eingeführt worden. Er besagt, dass jeder anwaltlich noch nicht vertretenden Person in der Abschiebungshaft und dem Ausreisegewahrsam stets von staatlicher Seite ein Anwalt/eine Anwältin gestellt werden muss.

Bei der rechtsanwaltlichen Vertretung in Frage geht es nur um die **Frage der Rechtmäßigkeit der Haftanordnung** – nicht, wie entweder missverstanden oder bewusst falsch dargestellt wird, um die Frage der Rechtmäßigkeit der Abschiebung. Selbst auf der Webseite des Bundesministeriums des Innern steht fälschlicherweise bezüglich der Einführung der verpflichtenden Bestellung von Anwalt*innen bei Abschiebungshaft: „Hier habe es sich [laut Bundesinnenminister Dobrindt] um den Versuch gehandelt, die Rückführung von Ausreisepflichtigen trotz durchlaufener Verwaltungs- und Gerichtsverfahren mit allen juristischen Möglichkeiten noch zu verhindern.“²⁹ Im Bundestag präsentierte Bundesinnenminister Alexander Dobrindt den Gesetzentwurf als „Ideologierückabwicklungsgesetz“ und kommentierte wörtlich: „Aber wenn der Betroffene am Ende dieses ganzen rechtsstaatlichen Prozesses keinen Schutzstatus bekommt und abgeschoben werden muss, weil er der Ausreisepflicht selber nicht nachkommt, meine Damen und Herren, dann braucht es schlichtweg keinen juristischen Pflichtverteidiger, keinen Pflichtbeistand mehr, weil der am Schluss nur

²⁵ Bundesverwaltungsgericht, Pressemitteilung: Geschäftslage des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2024, Nr. 11/2025 vom 26.02.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/c835>.

²⁶ Gesetzentwurf, Drucksache 21/780, S. 11.

²⁷ EuGH, Urt. v. 01.08.2025, Rs. C-758/24 und C-759/24.

²⁸ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2024 Teil I Nr. 54 vom 26.2.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/srcr>.

²⁹ Bundesministerium des Innern, Beschleunigungen bei der Einstufung sicherer Herkunftstaaten und bei Abschiebungen, 10.07.2025, <https://kurzlinks.de/2ay0>.

noch die Abschiebung verhindern soll [...]“.³⁰ Dem zuständigen Bundesinnenminister ist damit anscheinend weder die tatsächliche Funktion noch die reale Praxis zum Pflichtbeistand in der Abschiebungshaft bekannt. Denn über eine Rechtmäßigkeit der Haft wurde zu keinem vorherigen Zeitpunkt bereits entschieden. Für die Rechtmäßigkeit der Haft ist auch nicht allein die Ausreisepflicht als Voraussetzung ausreichend, sondern es muss z.B. Fluchtgefahr oder ein anderer Haftgrund bestehen (vgl. § 62 Abs. 3 AufenthG). Schließlich entscheidet bei Haftfragen mit den Amtsgerichten auch eine andere Gerichtsbarkeit als beim Asyl- und Aufenthaltsgesetz, für das in Deutschland die Verwaltungsgerichte zuständig sind. Im Übrigen ist eine Korrelation, laut der Abschiebungshaft zu mehr Abschiebungen führt, statistisch nicht nachweisbar.³¹ Es ist zudem bezeichnend, dass die Zahl der Abschiebungen seit der Einführung des § 62d AufenthG nicht etwa zurückgegangen, sondern gestiegen ist. Sowohl 2024 als auch im ersten Halbjahr 2025 ist die Zahl der Abschiebungen mit 20.084 bzw. 11.807 stetig angestiegen (zum Vergleich 2023: 16.430) – trotz der Neuregelung einer verpflichtenden anwaltlichen Vertretung in Haftfragen.³²

Die Einführung eines verpflichtenden Rechtsbeistandes wurde von PRO ASYL und weiteren Organisationen seit langer Zeit gefordert.³³ Denn seit Jahren ist die **hohe Anzahl an rechtswidrig angeordneter Abschiebungshaft ein Skandal für den deutschen Rechtsstaat**. Der Rechtsanwalt Peter Fahlbusch führt seit 2001 eine Statistik über die von ihm vertretenen Abschiebungshaftmandate. Von den durch ihn bundesweit vertretenen 2.764 Menschen wurden 1.390 gerichtlich bestätigt rechtswidrig inhaftiert – von Tagen bis Wochen oder gar Monaten. Zusammengezählt kommen die Mandant*innen von Peter Fahlbusch auf 35.691 rechtswidrige Hafttage seit Beginn der Statistik – das sind 98 Jahre. Pro Person liegt der Schnitt bei 25,7 Tagen rechtswidriger Haft. Seit Jahren liegt die Fehlerquote bei den gerichtlich überprüften Haftanordnungen in seiner Statistik bei circa 50 Prozent.³⁴ Bezüglich der Haftverfahren am BGH schätzte im Jahr 2014 eine der damals zuständigen Richter*innen die Erfolgsquote von Klagen zur Abschiebungshaft auf 85 bis 89 Prozent.³⁵ Offizielle Statistiken werden von staatlichen Stellen nicht erhoben.

Der Rechtsstaat und damit verbundene Prinzipien wie Waffengleichheit sind keine „Ideologie“, sondern zentrale Säulen des Grundgesetzes und der Demokratie in Deutschland. Sie gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Die langjährige am Bundesgerichtshof tätige Richterin Johanna Schmidt-Räntsch resümierte im Jahr 2020 bezüglich der Tatsache, dass Betroffene regelmäßig ohne anwaltliche Vertretung in Abschiebungshaft seien und angesichts der Komplexität des Haftrechts ihre Rechte nicht effektiv wahrnehmen können, dass dies „[...] **eines Rechtsstaats nicht würdig** [ist] und [...] unbedingt

³⁰ Bundesinnenminister Alexander Dobrindt im Deutschen Bundestag am 10.07.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/7vem>.

³¹ Vgl. die Zahlen zur Abschiebungshaft und den durchgeführten Abschiebungen in der Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Praxis der Abschiebungshaft seit 2018, Drucksache 19/31669, 04.08.2021, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/kuu1>.

³² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger u.w. und der Fraktion Die Linke, Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2025, Drucksache 21/1239, 14.08.2025, S. 2, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6zya>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger u.w. und der Fraktion Die Linke, Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2024, Drucksache 20/14946, 11.02.2025, S. 2, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/cgda>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger u.w. und der Fraktion Die Linke, Abschiebungen und Ausreisen 2023 und im ersten Quartal 2024, Drucksache 20/11471, 17.05.2024, S. 2, <https://kurzlinks.de/f8a8>.

³³ PRO ASYL, Pressemitteilung vom 12.10.2025: „Gesetzeslücke endlich schließen: Menschen in Abschiebehaft brauchen einen Pflichtanwalt!“, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ffmy>.

³⁴ Peter Fahlbusch, Statistiken, Stand Juli 2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ecu4>.

³⁵ Schmidt-Räntsch, Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415 ff. FamFG, NVwZ 2014, S. 110.

geändert werden [sollte]“.³⁶ Nicolai Kaniess, Richter am Amtsgericht Tiergarten in Berlin, kommentierte die Einführung der anwaltlichen Pflichtbestellung wie folgt: „Schlechterdings war schon bisher schwer vermittelbar, warum Beschuldigte zB in (einfachen Laden-)Diebstahlsverfahren iFd Haftvorführung notwendig rechtsanwaltliche Hilfe erhalten, Betroffene in der komplexen Materie des AufenthG aber nicht.“³⁷

Insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Ausweitung der Inhaftierungsmöglichkeiten von geflüchteten Menschen sollten auch die Garantien der Betroffenen ausgeweitet werden, damit diese als rechtsstaatliches Korrektiv fungieren können. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht mit der Streichung des § 62d AufenthG genau das Gegenteil vor und erneuert die Frage nach den rechtsstaatlichen Mängeln des Instruments der Abschiebungshaft.³⁸

2.1. Grundrechtliche Bedeutung der Bestellung anwaltlicher Vertretung

Im Rahmen der Abschiebungshaft werden Menschen inhaftiert, um die Ausreisepflicht durchzusetzen – nicht aufgrund von Straftaten. Die Abschiebungshaft stellt in rechtlicher Hinsicht einen **Freiheitsentzug** im Sinne der Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 104 Abs. 2 GG dar.³⁹ Hierbei handelt es sich um einen **Eingriff in ein besonders wichtiges Grundrecht**. Das Bundesverfassungsgericht betont in Bezug auf Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, dass dort die Freiheit der Person als „unverletzlich“ bezeichnet ist. Dies sei, laut Bundesverfassungsgericht, eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung, die das Freiheitsrecht als ein besonders hohes Rechtsgut kennzeichne, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden dürfe.⁴⁰ Als notwendiges Korrektiv für einen solchen Eingriff müssen besondere Anforderungen erfüllt werden. So verlangt Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG, dass nur der Richter/die Richterin über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung entscheiden kann.

Mit steigender Grundrechtsintensität steigt jedoch auch die Bedeutung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wie etwa der **Anspruch auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG und das Gebot des fairen Verfahrens**, welche aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet werden.⁴¹ Die in der Gesetzesbegründung angeführten Instrumente zur Unterstützung von Menschen in Abschiebungshaft, wie die Bestellung eines Verfahrenspflegers nach § 419 FamFG und die Verfahrenskostenhilfe nach § 78 Abs. 2 FamFG, sind in der Praxis für die Betroffenen nicht effektiv und nicht vergleichbar. Um Verfahrenskostenhilfe zu bekommen, müssen Betroffene die sehr große Hürde überwinden, ohne rechtliche Unterstützung einen begründeten Antrag bei Gericht zu stellen.⁴² Der Deutsche Anwaltverein (DAV) stellt hierzu fest, dass „[...] Verfahrenskostenhilfe sehr häufig wegen fehlender Erfolgsaussichten abgelehnt [wird]. Dabei legen die Beschwerdegerichte zumeist die Angaben des in der Anhörung vor dem Haftrichter unvertretenen Betroffenen zugrunde.“⁴³ Die Effektivität der Bestellung eines Verfahrenspflegers wird bereits dadurch abgeschwächt, dass eine Beiordnung nicht schon dann in Betracht kommt, wenn sich die Sach- oder Rechtslage als besonders

³⁶ Schmidt-Räntsch, Vorgaben des Art 5 EMRK für die Abschiebungshaft, Asylmagazin 9/2020, S. 298, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/i9ao>.

³⁷ Kaniess, Notwendige RA/in-Beteiligung: Neuerungen 2024 (VerRückG), Webseite Abschiebungshaft-Buch, Zusatzmaterial für das Nomos-Rechtshandbuch, 04.02.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/c72k>.

³⁸ BT-Drucksache 21/780, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/6wua>.

³⁹ Vgl. auch DAV, a.a.O. (Fn. 24), S. 9.

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 24.07.2018 – 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, NJW 2018, 2619, Rn. 65.

⁴¹ So auch: Al-Ali/ Franz, Zur geplanten Abschaffung des anwaltlichen Pflichtbeistandes gem. § 62d AufenthG im Zuge der Abschiebungshaft, Verfassungsblog vom 25.7.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/mdcw>.

⁴² Franz, „Ein Pflichtanwalt für die Abschiebungshaft?“, NVwZ 2024, 216, Rn. 218; DAV, a.a.O. (Fn. 24), S. 13 ff.

⁴³ DAV, Stellungnahme a.a.O. (Fn. 24), S. 14.

komplex darstellt oder sprachliche Barrieren bestehen.⁴⁴ Tatsächlich sind mit dieser Regelung meist Personen gemeint, denen nach den Psychisch-Kranken-Gesetzen (PsychKG) der Bundesländer aus Gründen einer Selbst- oder Fremdgefährdung die Freiheit entzogen werden soll.⁴⁵

2.2. Zunehmende Ausweitung des Freiheitsentzugs

Mit dem am 3. September 2025 vom Kabinett beschlossenen Regierungsentwurf zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems⁴⁶ (GEAS) wählte die Bundesregierung eine aus Sicht von PRO ASYL besonders scharfe Implementierung der europäischen Rechtsakte. Der Entwurf ist insbesondere durch die **Verschärfung bestehender und Einführung neuer Haftformen** gekennzeichnet.⁴⁷ Eine Inhaftierung droht Schutzsuchenden zukünftig in nahezu jedem Verfahrensabschnitt: Von der Überprüfungshaft nach § 14a Abs. 2 AufenthG-E über die Asylverfahrenshaft in den §§ 69 ff. AsylG-E und der Haft im Rückföhrungsgrenzverfahren nach § 70b AsylG-E und Art. 5 der Verordnung über Rückföhrungsverfahren an den Außengrenzen (2024/1349) bis hin zur weiter bestehenden Abschiebungshaft nach § 62 AufenthG.

Aktuell wird zudem der Entwurf der Kommission für eine **Rückföhrungsverordnung** zwischen den Mitgliedstaaten diskutiert.⁴⁸ Sollte der Entwurf in der aktuellen Fassung beschlossen werden, dann würde dies eine **erhebliche Ausweitung der Abschiebungshaft** bedeuten: Von einer regulären maximalen Haftdauer von sechs Monaten (Art. 15 Abs. 5 RückföhrungsRL) hin zu einer regulären maximalen Haftdauer von zwölf Monaten (Art. 32 Abs. 2 Vorschlag RückföhrungsVO). Bei mangelnder Kooperationsbereitschaft oder bei einer Verzögerung der Übermittlung von Dokumenten aus einem Drittstaat kann aktuell die Höchstdauer um 12 Monate auf 18 Monate verlängert werden (Art. 15 Abs. 6 RückföhrungsRL). Zukünftig soll in den gleichen Fällen die Haftdauer ebenso um 12 Monate und damit auf insgesamt 24 Monaten verlängert werden können (Art. 32 Abs. 2 Vorschlag RückföhrungsVO). Wie über 200 Organisationen in einem europaweiten Statement gemeinsam kritisierten, würde die vorgeschlagene Rückföhrungsverordnung eine systematische Anwendung von Haft fördern.⁴⁹

Wie der Bundesgerichtshof durch Beschluss vom 29. Oktober 2024 festgestellt hat, ist § 62d AufenthG in seiner jetzigen Fassung nicht analogiefähig (im konkreten Fall war nach einer Anwendbarkeit auf die Zurückweisungshaft nach § 15 Abs. 5 AufenthG gefragt).⁵⁰ Weder bestehe eine planwidrige Regelungslücke, noch folge aus Art. 3 Abs. 1 GG ein Erfordernis der Gleichbehandlung von Abschiebungshaft und Zurückweisungshaft.⁵¹ Damit steht wohl fest, dass § 62d AufenthG die

⁴⁴ Al-Ali/Franz, Zur geplanten Abschaffung des anwaltlichen Pflichtbeistandes gem. § 62d AufenthG im Zuge der Abschiebungshaft, Verfassungsblog vom 25.7.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/mdcw>; BGH, Beschluss vom 26.9.2013 - V ZB 212/12.

⁴⁵ DAV, Stellungnahme, a.a.O. (Fn. 24), S. 14.

⁴⁶ Regierungsentwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes, verabschiedet am 3.9.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/gaop>.

⁴⁷ Siehe hierzu ausführlicher: PRO ASYL, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (in der Fassung vom 24.06.2025), abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/xwfa>; siehe auch: PRO ASYL NEWS „GEAS-Umsetzung in Deutschland: Mit voller Härte“, 16.9.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/5pxe>.

⁴⁸ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, COM(2025) 101 final, <https://kurzlinks.de/c9le>.

⁴⁹ Über 200 Organisationen: Unmenschliche Abschiebungsregeln sollten abgelehnt werden, 15.09.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/35mj>.

⁵⁰ BGH, Beschluss v. 29.10.2024 – XIII ZB 76/24, NVwZ 2025, 278.

⁵¹ BGH, Beschluss v. 29.10.2024 – XIII ZB 76/24, NVwZ 2025, 278, Rn. 9, 13.

Ausweitung der Inhaftierungsmöglichkeiten nicht auffangen könnte. Konsequenz wäre demnach eine **Erweiterung des Anwendungsbereiches des § 62d AufenthG auf alle Formen des Freiheitsentzugs im Aufenthalts- und Asylgesetz.**

2.3. Probleme in der aktuellen Praxis des § 62d AufenthG

Von Beginn an gab es bestimmte Kritikpunkte an der Gestaltung des § 62d AufenthG. Hierzu gehört, dass die Regelung nicht alle Haftformen abdeckt, zum Beispiel nicht die erwähnte Zurückweisungshaft – obwohl dies eine besonders komplexe Haftform ist und die Person, da noch nicht offiziell eingereist, in einer besonders vulnerablen Situation ist. Zudem überzeugt nicht, dass die Regelung in das Aufenthaltsgesetz geschrieben wurde und nicht in das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG), in dem regulär solche prozessrechtlichen Fragen geregelt sind.⁵²

Aus einer in Kürze in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) erscheinenden Analyse einer Erhebung, bestehend aus Expert*inneninterviews mit Beratungsstellen und standardisierten Fragebögen an Anwalt*innen und Richter*innen, geht hervor, dass die Hälfte der befragten Richter*innen und alle befragten Anwalt*innen den Pflichtanwalt für sinnvoll oder notwendig erachten.⁵³ Jedoch wurden auch verschiedene **Probleme in der Praxis** festgestellt.

Zum Beiordnungsverfahren heißt es dort, dass einige Betroffene gar nicht wahrnehmen würden, dass die ihnen beigeordnete Person ein Anwalt/eine Anwältin ist, sondern davon ausgehen würden, dass es sich um eine Mitarbeiter*in des Gerichts handeln würde. Dies liegt, so der Beitrag, zum einen daran, dass es bis heute kein Verzeichnis der Bundesrechtsanwaltskammer mit Pflichtanwält*innen für die Abschiebungshaft gibt, weswegen in einigen Fällen auch Gerichten keine geeigneten Listen zur Auswahl vorliegen.⁵⁴ Ein solches Verzeichnis hat der Gesetzgeber bei der Einführung des § 62d AufenthG in seiner Gesetzesbegründung allerdings noch vorausgesetzt.⁵⁵ Zum anderen sind die Kriterien zur Bei- und Umordnung nicht so klar definiert, wie es etwa in den §§ 140 ff. StPO der Fall ist. Dies führt zu undurchsichtigen Auswahlentscheidungen. So gibt ein*e Anwalt*in an: „Regelmäßig werden die (immergleichen) Kolleg*innen bestellt, die keine Lust oder keine Ahnung von der Materie haben (ist für das Gericht dann ja auch schöner)“.⁵⁶ In einem Interview mit der Taz berichtete der Anwalt Peter Fahlbusch zur Umsetzung des § 62d AufenthG: „Leider wurde das Gesetz mehr schlecht als recht umgesetzt. Nur ein Beispiel: Kennen die Betroffenen keine Anwalt*in, sucht das Gericht sie aus. Nicht selten hat man das Gefühl, dass die Richter*innen dann solche Anwalt*innen bestellen, die die Betroffenen besonders wenig engagiert vertreten. An vielen Gerichten können diese Anwalt*innen später nicht mehr gewechselt werden.“⁵⁷ Damit entstehen **Probleme beim Vertrauensverhältnis** zwischen den Betroffenen und ihrer rechtlichen Vertretung.⁵⁸

⁵² Siehe auch Keßler, Anwaltliche Vertretung in Abschiebungshaftsachen bleibt notwendig, Asylmagazin 7-8/2025, S. 236.

⁵³ Al-Ali, Franz, Tietze, „Pflichtanwält*innen in der Abschiebungshaft: Empirische Befunde zur Rechtswirklichkeit des § 62d AufenthG“, wird in Kürze in der ZAR veröffentlicht.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ Bundestag Drucksache 20/10090, S. 18, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/ewu4>.

⁵⁶ Al-Ali, Franz, Tietze, a.a.O. (Fn. 53).

⁵⁷ Schindler, „Mehr als die Hälfte rechtswidrig inhaftiert“. Anwalt Peter Fahlbusch zur Abschiebehaft, 08.07.2025, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/qcnl>.

⁵⁸ Keßler, a.a.O. (Fn. 52), S. 238.

Letztlich hält der Beitrag fest, dass es **empirisch keine eindeutigen Hinweise auf eine verfahrensverzögernde Wirkung** des § 62d AufenthG gibt.⁵⁹ Ein*e Richter*in argumentiert damit, dass sich eine pauschale Wirkung der Regelung nicht feststellen lässt: „Bei guten Anwälten wird die Dauer eher verkürzt; bei schlechten eher verlängert, da versucht wird verfahrensfremde Aspekte einzubringen.“⁶⁰

Diese Untersuchung stellt damit auch die Aussage der Justizminister*innenkonferenz, dass die Vorbereitung und Durchführung der Abschiebungshaftanhörungen durch die Neuregelung der Pflichtanwält*innen zeitintensiver und komplexer geworden seien, in Frage.⁶¹ Es drängt sich zudem die Frage auf: Selbst wenn eine Haftanhörung durch die anwaltliche Vertretung des/der Betroffenen zeitintensiver werden würde – muss ein Rechtsstaat sich diese Zeit nicht leisten können? Wurde je in Bezug auf die Anordnung von Untersuchungs- oder Strafhaft diskutiert, dass eine anwaltliche Vertretung diese zu komplex machen würde und deswegen abgeschafft werden sollte?

Es ist auch davon auszugehen, dass die Kosten für die Bestellung der Anwält*innen, die von den Bundesländern getragen werden, ein Grund dafür sind, warum diese die Abschaffung der Regelung fordern. Hierbei ist jedoch auffällig, dass die **Kostenfrage** bezüglich der Abschiebungshaft selbst nicht diskutiert wird. Dabei ist diese sehr teuer. In Hessen liegt der Tagessatz der Kosten der Abschiebungshaft bei 455,28 Euro (Stand 2023) – und damit liegt das Bundesland wohl ungefähr in der Mitte der möglichen Preisspannen.⁶² Wenn durch die Bestellung eines Anwalts/einer Anwältin die Haft verkürzt wird, dann spart dies letztlich Kosten.

2.4. Vorschläge von PRO ASYL

In Anbetracht dieser Ausführungen ist für PRO ASYL eindeutig: Anstatt einer Abschaffung braucht es eine Neuordnung für die Bestellung der anwaltlichen Vertretung.⁶³ Für diese sollte beachtet werden:

- Die anwaltliche Vertretung muss für **alle Formen der Freiheitsentziehung** nach dem Asyl- und Aufenthaltsgesetz sichergestellt werden.
- Es braucht eine **Qualitätssicherung** der rechtlichen Vertretung, zum Beispiel über Listen, die von der Bundesrechtsanwaltskammer geführt werden.
- Es muss den Betroffenen ermöglicht werden, die zugeordnete **anwaltliche Vertretung zu wechseln** und sich von einem Anwalt/einer Anwältin ihres Vertrauens vertreten zu lassen.

Gez. Wiebke Judith, rechtspolitische Sprecherin von PRO ASYL

⁵⁹ Al-Ali, Franz, Tietze, a.a.O. (Fn. 53).

⁶⁰ Al-Ali, Franz, Tietze, a.a.O. (Fn. 53).

⁶¹ Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, TOP I.3 Das Verfahren über die Anordnung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam vereinfachen und beschleunigen, 28.11.2024, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/4139>.

⁶² Haschnik, Abschiebungshafteinrichtung in Hessen: Ein Tag Haft kostet mindestens 455 Euro, Frankfurter Rundschau vom 22.03.2023, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/06ro>; PRO ASYL, „Es ist skandalös, welche Fehler in Abschiebungshaft passieren“, Interview mit Peter Fahlbusch vom 29.07.2022, abrufbar unter: <https://kurzlinks.de/fjx3>.

⁶³ So auch Keßler, a.a.O. (Fn. 52), S. 240 f.; DAV, Stellungnahme a.a.O. (Fn. 24), S. 15 ff.