



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

Schriftliche Stellungnahme

von Dr. Holger Kolb, Sachverständigenrat für Integration und Migration
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



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung

STELLUNGNAHME

2. Oktober 2025

Mit Schreiben vom 29.09.2025 ist der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages eingeladen worden, zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD "Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam" (BT-Drs. 21/780) anlässlich einer Anhörung im Deutschen Bundestag am 6. Oktober 2025 Stellung zu nehmen. Der SVR bedankt sich für die Einladung und kommt dieser gerne nach. Der Entwurf setzt zwei nur lose in Zusammenhang stehende Vereinbarungen des Koalitionsvertrags für die 21. Legislaturperiode um: Zum einen soll die Einstufung bestimmter Länder als sicher vereinfacht werden. Zum anderen soll eine in der letzten Legislaturperiode eingeführte Regelung zur verpflichtenden Bestellung eines Rechtsbeistands in Verfahren über die Anordnung der Abschiebehaft oder des Ausreisegewahrsams wieder aufgehoben werden. Folgende Stellungnahme beschränkt sich auf ausgewählte Aspekte des erstgenannten Vorhabens.

Konkret soll die Einstufung bestimmter Länder als sichere Herkunftsstaaten dadurch vereinfacht werden, dass sie künftig durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung (und das heißt ohne Zustimmung des Bundesrats) möglich sein soll.¹ Diese neue Regelung auf der Grundlage der EU-Richtlinie 2013/32 betrifft nur den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiären Schutz, nicht aber die Asylberechtigung im Sinne von Art. 16a des Grundgesetzes. Im Ergebnis würde es dann zwei Listen sicherer Herkunftsstaaten geben; eine „im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU; Verordnungsermächtigung“ und eine „im Sinne des Artikels 16a Absatz 3 des Grundgesetzes“. Laut Begründung zielt die Änderung darauf, „auf Veränderungen der Migrationsbewegungen und der politischen und rechtlichen Lage in Herkunftsstaaten mit geringer Anerkennungsquote schnell und effizient reagieren zu können“ (S. 8).

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) unterstützt grundsätzlich die Idee, über das Instrument der Einstufung bestimmter Herkunftsländer als sicher die Asylummigration von anderen Zuwanderungsmöglichkeiten zu entkoppeln. Der gewählte Weg, die Listenerweiterung über eine Rechtsverordnung zu organisieren, ist allerdings verfassungsrechtlich nicht risikolos und erhöht die Komplexität des Rechts. Zudem sollte mehr Transparenz über die Grundlagen der Einstufung hergestellt werden.

¹ Als sicheres Herkunftsland definiert das Grundgesetz (Art. 16a Abs. 3 GG) solche Länder, bei denen aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse die gesetzliche Vermutung besteht, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. In dem Fall gilt die Regelvermutung, dass keine Verfolgungsgefahr vorliegt. Diese Vermutung kann jedoch durch das Vortragen asylrelevanter Tatsachen grundsätzlich widerlegt werden. Sichere Herkunftsstaaten sind gemäß Anlage II zu § 29a AsylG aktuell die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Ghana und Senegal (seit 1993), Bosnien und Herzegowina, Serbien und das heutige Nordmazedonien (seit 2014), Albanien, Kosovo und Montenegro (seit 2015) sowie seit Dezember 2023 Georgien und Moldau.



Hintergrund des Gesetzesvorhabens: Zersplitterung des Parteiensystems

Die Frage, in welcher Intensität von dem Instrument der Listung bestimmter Länder als sicher iSd AsylG Gebrauch gemacht wird, ist seit vielen Jahren Gegenstand von Beratungen in Bundestag und Bundesrat. Während es im November 2023 gelang, die Republik Moldau sowie Georgien als sichere Herkunftsländer zu erklären², scheiterten zuletzt im Februar 2019 im Bundestag mit Mehrheit beschlossene Vorhaben der Listenerweiterung um einige Staaten des Maghreb am Widerstand des Bundesrats, dessen Zustimmung gemäß § 16a Abs. 3 GG erforderlich ist.³

Rechtlicher Hintergrund dieser Veto-Möglichkeit des Bundesrats ist Art. 52 Abs. 2 S. 1 GG, der eine Beschlussfassung mit Mehrheit der Stimmen des Gremiums vorsieht. Das Mehrheitserfordernis ist dabei als Erfordernis einer absoluten Mehrheit zu verstehen. Enthaltungen, die im Zuge einer zunehmenden Zersplitterung des Parteiensystems und daraus resultierender Landesregierungen mit mindestens zwei und in der Regel drei oder mehr Koalitionspartnern immer wahrscheinlicher werden, wirken sich somit wie Nein-Stimmen aus. Dadurch können auch Vorhaben scheitern, die lediglich von Juniorpartnern in Koalitionen abgelehnt werden, ansonsten aber breite Unterstützung finden (vgl. auch v. Münch/Kunig/Schwerdtfeger GG Art. 52 Rn. 14). Das Vorhaben, die Liste der sicheren Herkunftsländer zu erweitern, ist ein Beispiel für eine solches Unterfangen. In der gegenwärtigen Besetzung des Bundesrates würde ein entsprechender Vorschlag voraussichtlich 34 Ja-Stimmen⁴ und keine einzige Nein-Stimme erhalten. Die 35 Stimmenthaltungen, die aus der Uneinigkeit von Landesregierungen zu dieser Frage resultieren, würden aber dazu führen, dass eine Maßnahme, die auch im Bundesrat deutlich mehr Zustimmung als Ablehnung erfährt, nicht in Kraft treten kann.

Dieses de-facto Vetorecht von (oftmals kleinen) Koalitionspartnern in einer Landesregierung, das eine Folge der aktuellen Zersplitterung des Parteiensystems ist, wird in der verfassungsrechtlichen Literatur kritisch diskutiert (siehe bspw. BeckOK GG/Dörr GG Art. 52 Rn. 12.1; Mehlhorn, ZG 2015, 260 (285), Dreier/Bauer GG Art. 52 Rn. 8, Hömig/Wolff/Kluth/Wisser GG Art. 52 Rn. 4). Angeregt wurde vor diesem Hintergrund sogar, „die allgemeine Ansicht“ zu überdenken, „dass der gegenwärtige Wortlaut der Verfassungsnorm zwingend die absolute Mehrheit meint“ und zwar explizit mit der Begründung, dass „eine förmliche Änderung von Art. 52 Abs. 3 gegenwärtig politisch nicht durchsetzbar scheint“ (BeckOK GG/Dörr GG Art. 52 Rn. 12.1, Sick, BayVBl 2010, 165, a.A. Huber/Voßkuhle/Korioth GG Art. 52 Rn. 12). Die erwähnte Zersplitterung ist auch der Hintergrund für politische Überlegungen, eine Bundesratszustimmung bei solchen Maßnahmen zu umgehen, die in beiden Kammern grundsätzlich mehrheitsfähig sind, in der zweiten Kammer aber aufgrund der Vorschrift des Art. 52 Abs. 2 S. 1 GG⁵ und der daraus entstandenen Vetoposition von Koalitionspartnern in Landesregierungen scheitern würden (vgl. dazu auch BeckOK GG/Heusch GG Art. 16a Rn. 131.1).

Rechtliches Risiko einer ‚Listentrennung‘

Der vorliegende Gesetzentwurf ordnet sich in die beschriebene Ausgangslage ein. Das absehbare Ausbleiben der nach § 16a Abs. 3 GG für die Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer erforderlichen Bundesratszustimmung soll dadurch vermieden werden, dass für den internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU eine separate Liste sicherer Herkunftsländer erstellt werden kann und soll (siehe

² BGBl. I 2023, Nr. 382.

³ Inhaltliche Gründe, warum der Bundesrat bei der Bestimmung sicherer Herkunftsländer beteiligt werden sollte, sind dabei nicht ersichtlich. So BeckOK GG/Heusch GG Art. 16a Rn. 131.1 mit dem Hinweis, dass dabei „weder Interessen der Länder berührt sind noch diese über eine besondere Kompetenz zur Beurteilung der maßgeblichen Verhältnisse verfügen“. Ähnlich auch Dreier GG/Eichenhofer GG Art. 16a Rn. 101 und Höfling/Augsberg/Rixen, Berliner Kommentar zum GG/Zimmermann/Tams Art. 16a GG, Rn. 181.

⁴ Zu dieser Zahl von Ja-Stimmen kommt man, wenn man annimmt, dass Landesregierungen, an denen Bündnis 90/Die Grünen und/oder Die Linke nicht beteiligt sind, einem solchen Gesetz im Bundesrat zustimmen würden.

⁵ Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass diese Regelung in einer Zeit entstanden ist, als lagerübergreifende Koalitionen von Landesregierungen noch die absolute Ausnahme waren und damit auch die daraus resultierenden Stimmenthaltungen, die einer parteipolitischen Koalitionsraison geschuldet sind. .



dazu auch Thym, NVwZ 2025, 1377). Durch die Änderung des AsylG soll in § 29b AsylG-E eine Delegationsnorm geschaffen werden, die es der Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundesrats ermöglicht, über eine Rechtsverordnung iSd Art. 80 GG sichere Herkunftsländer für den internationalen Schutz festzulegen. Folge wären unterschiedliche Listen sicherer Herkunftsländer. Das Recht würde damit an Komplexität gewinnen, wie der SVR bereits im Juli zu bedenken gegeben hat (SVR-Pressemitteilung vom 09.07.2025).

Der gewählte Weg, die Erweiterung der sicheren Herkunftsstaaten über eine nicht zustimmungspflichtige Rechtsverordnung umzusetzen, ist zudem verfassungsrechtlichen Risiken ausgesetzt. So ist umstritten, ob die in Art. 16a Abs. 3 GG normierte Anforderung, dass eine Definition bestimmter Länder als sicher über ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu erfolgen hat, sich nur auf das – mittlerweile empirisch weitgehend irrelevant gewordene – grundgesetzliche Asyl bezieht, oder auch auf europarechtlich hinterlegte Formen der Schutzgewährung. Damit besteht zumindest ein Restrisiko, dass der nun vorgeschlagene Weg einer schutzgewährungsformspezifischen Differenzierung bei der Festlegung sicherer Herkunftsländer nicht vereinbar mit der grundgesetzlichen Vorgabe des Art. 16a Abs. 3 GG ist (siehe dazu auch Thym, ZRP 2020: 55).

Legale Optionen zur Erwerbsmigration und das Konzept sicherer Herkunftsländer

Jenseits (verfassungs-)rechtlicher Fragen der Zulässigkeit stellt sich die Frage, welche Rolle das Instrument einer Listung sicherer Herkunftsstaaten im Portfolio flüchtlingspolitischer Maßnahmen spielen sollte. Der SVR hat sich seit vielen Jahren mehrfach für eine aktive Nutzung dieses Instruments ausgesprochen (SVR 2017: 85, 2019: 43; 2020: 101; 2024a: 73) und auch die zuletzt erfolgte Erweiterung der Liste um Georgien und die Republik Moldau unterstützt. Diese Befürwortung hat der SVR stets durch den Hinweis flankiert, dass das mit der Listung an Staatsangehörige der entsprechenden Länder gesendete Signal der Aussichtslosigkeit, einen Antrag auf Feststellung der Schutzbedürftigkeit in Deutschland zu stellen, ergänzt werden muss durch legale Optionen, zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland zu kommen.

Exemplarisch für diese Doppelbotschaft steht die 2015/2016 erfolgte letzte große Listenerweiterung um die Länder des Westbalkans. Die damals als Bundesgesetz mit Bundesratszustimmung erfolgte Listung von Albanien, Bosnien Herzegowina, dem Kosovo, Montenegro, Nord-Mazedoniens und Serbiens als sicher iSd § 29a AsylG wurde durch die zeitgleiche Einführung der sog. ‚Westbalkanregelung‘ begleitet. Der § 26 Abs. 2 BeschV bietet seither Staatsangehörigen der zuvor als sicher iSd AsylG erklärten Länder deutlich erleichterte Optionen der Einwanderung zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.⁶ Die Westbalkanregelung als ‚liberale Schwester‘ der restriktiven Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer um die als Westbalkan bezeichneten Länder stammt dabei aus einer Zeit, als es weder das erste noch das zweite Fachkräfteeinwanderungsgesetz gab. Der Arbeitsmarkt war damals für Personen ohne als gleichwertig anerkannte akademische Ausbildung noch weitgehend verschlossen. Dies hat sich durch die beiden genannten Rechtsakte deutlich geändert. Während das Fachkräfteeinwanderungsgesetz⁷ von 2020 vor allem die Optionen zur Zuwanderung für beruflich qualifizierte Fachkräfte ausweitete und damit an die schon länger bestehenden für akademisch qualifizierte Fachkräfte anglich (siehe dazu SVR 2024a: 47), wurde der deutsche Arbeitsmarkt auch für Personen ohne ausländerrechtlichen Fachkraftstatus (§ 18 Abs. 3 AufenthG) geöffnet. Grundlage war das 2023 folgende Paket aus einem Gesetz⁸ und einer Verordnung⁹ zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wonach keine als gleichwertig zu deutschen (beruflichen oder

⁶ Die Regelung des § 26 Abs. 2 sieht neben einem Arbeitsvertrag mit einem in Deutschland ansässigen Arbeitgeber lediglich eine Zustimmung seitens der Bundesagentur für Arbeit vor. Die ebenfalls in der Verordnung vorgeschriebene Vorrangprüfung wird auf Weisung der BA vom 3.11.2023 nicht mehr durchgeführt.

⁷ BGBl. I 2019, Nr. 31.

⁸ BGBl. I 2023, Nr. 217.

⁹ BGBl. I 2023 Nr. 233.

akademischen) Ausbildungsstandards mehr nötig waren (dazu SVR 2024a: 46-53 und ausführlich Kluth/Breidenbach/Junghans/Kolb 2024, Rn. 25-115).

Die Westbalkanregelung hat gezeigt, dass die angestrebte Umlenkung von Anträgen aus dem Asyl- in den Bereich der Erwerbsmigration möglich ist, wenn entsprechende legale Zuzugsoptionen bestehen. Daher lohnt es sich, bei Herkunftsstaaten, die möglicherweise Gegenstand einer zukünftigen Listung per Rechtsverordnung sein könnten, auf die Nutzung der in den letzten Jahren deutlich ausgeweiteten Optionen der Zuwanderung zur Erwerbstätigkeit¹⁰ zu blicken. So ist bekannt, dass Indien sowie die Länder des Maghreb als sicher erklärt werden – letztere waren bereits Gegenstand der letzten im Bundestag beschlossenen und dann am ‚Veto‘ des Bundesrats gescheiterten Listenerweiterung (siehe für Details BeckOK AusIR/Heusch AsylG § 29a Rn. 29 sowie Thym, ZRP 2020: 52). Dies sind genau die Länder, deren Staatsangehörige nach den ersten verfügbaren Informationen besonders intensiv von den neuen Möglichkeiten der Arbeitskräfteeinwanderung Gebrauch gemacht haben. So ist etwa Indien mit großem Abstand das Hauptherkunftsland von Personen, die mit einer Chancenkarte (§ 20a, b AufenthG) nach Deutschland eingereist sind, um einen Arbeitsplatz zu suchen¹¹. Indien ist zudem auch das Hauptherkunftsland für Personen, die mit einer Blauen Karte EU (§ 18g AufenthG) und damit dem aufenthaltsrechtlich hochwertigsten Aufenthaltstitel nach Deutschland kommen. Tunesien und Marokko sind – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau – die Länder, aus denen bislang die meisten Anträge auf eine Anerkennungspartnerschaft (§ 16d Abs. 3 AufenthG) gestellt worden sind.¹²

Damit liegen zumindest erste Hinweise vor, dass der bereits im Rahmen der Westbalkanregelung aufgezeigte Mechanismus eines Doppelsignals auch für die neue Gruppe sicherer Herkunftsländer gelingen kann. Positive Folge könnte sein, dass die (knappen) administrativen Ressourcen des Asylsystems vor allem für Personen aus den Herkunftsstaaten genutzt werden können, in denen Umstände, die für internationalen Schutz qualifizieren, tatsächlich auch vorliegen. Dies könnte auch einen Beitrag dazu leisten, die in den letzten Jahren unter Druck geratene Akzeptanz der Schutzgewährung in Deutschland zu sichern. Diese ist, wie das SVR-Integrationsbarometer 2024 gezeigt hat, nach wie vor hoch, wenn Personen im Herkunftsland politisch verfolgt werden oder sie vor Krieg fliehen (SVR 2024b: 23-28). Der SVR unterstützt daher grundsätzlich die Idee, über das Instrument der Einstufung bestimmter Herkunftsländer als sicher die Asylumigration von anderen Zuwanderungsmöglichkeiten zu entkoppeln.

Die (weiterhin) ungeklärte Transparenzfrage

Defizite sieht der SVR weiterhin bei der auch im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht geklärten Frage, auf welcher Entscheidungsgrundlage ein Staat von der Bundesregierung als sicheres Herkunftsland eingestuft wird. Es fehlen bislang verlässliche und nachvollziehbare Kriterien, wie die Gefährdungslage auch für Minderheiten und vulnerable Gruppen in einem Land eingestuft wird. Diese Frage ist umso wichtiger, als der Europäische Gerichtshof in seinem jüngst zu Italien ergangenen Urteil¹³ eingefordert hat, die Gründe für Einstufung eines Landes als sicher darzulegen, um diese damit einer gerichtlichen Überprüfbarkeit zugänglich zu machen: Auch vor diesem Hintergrund ist es aus der Sicht des SVR angezeigt, die Gründe für eine solche Einstufung transparent zu machen. Der SVR hat hierzu etwa eine unabhängige, mit qualifiziertem Personal ausgestattete Fachstelle beim Bundesverwaltungsgericht (SVR 2024a: 73) vorgeschlagen. Damit könnte auch die Justiz entlastet werden, da diese sich auf die von der Fachstelle erarbeiteten transparenten Einschätzungen stützen könnte.

Entwicklungen auf europäischer Ebene beobachten

Der SVR erinnert ferner an die Verankerung des Konzepts sicherer Herkunftsländer im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS). Mitte April hat die EU-Kommission den Vorschlag einer europäischen Liste vorgelegt; diese muss noch vom Europäischen Parlament und dem Rat beschlossen werden. Diese Liste

¹⁰ Siehe dazu auch das kürzlich aktualisierte ‚Kurz & bündig‘ zum Thema ‚Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit‘.

¹¹ Gemäß BT-Drs. 21/692, S. 3, sind von zum Stichtag des 15. Juni 2025 auf der Rechtsgrundlage des § 20a AufenthG erteilten 11.497 Visa 3.721 in einer indischen Auslandsvertretung erteilt worden.

¹² BT 21/1312, S. 22-23 berichtet, dass von 745 auf der Grundlage des § 16d Abs. 3 AufenthG erteilten Visa 97 in Marokko und 74 in Tunesien erteilt wurden. Beide Länder stehen damit an der Spitze der Herkunftsländer von Zuwanderung auf dieser Rechtsgrundlage.

¹³ EuGH C-758/24 ua, ECLI:EU:C:2025:591 = NVwZ 2025, 1409 – Alace ua.



umfasst Bangladesch, Kosovo, Kolumbien, Ägypten, Indien, Marokko und Tunesien. Nach Inkrafttreten würde sie die nationalen Listen nicht ersetzen, sondern ergänzen. Aus Sicht des SVR sollte grundsätzlich das Ziel einer verbindlichen gemeinsamen Liste sicherer Herkunftsländer weiterverfolgt werden. Auch diese Liste muss regelmäßig aktualisiert werden und insbesondere bei Regimewechseln oder nach dem Aufbrechen gewaltsamer inner- oder zwischenstaatlicher Konflikte überprüft werden. Dies würde die Transparenz und Legitimation des Instruments stärken.

Prof. Dr. Winfried Kluth

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2017: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. SVR-Jahresgutachten 2017, Berlin.

SVR 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

SVR 2020: Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa, Jahresgutachten 2020, Berlin.

SVR 2024a: Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. SVR-Jahresgutachten 2024, Berlin.

SVR 2024b: Integrationsklima 2024: Leichte Abschwächung des positiven Trends. SVR-Integrationsbarometer 2024. SVR-Bericht 2024-1, Berlin.

SVR 2025a: SVR zur geplanten Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsstaaten: Transparenz bleibt Desiderat, Presseinformation vom 9.7.2025

SVR 2025b: Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, Faktenpapier der Reihe Kurz & bündig, aktualisierte Fassung von September 2025

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Robert-Koch-Platz 4, 10115 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

@SVR gGmbH, Berlin 2025

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Winfried Kluth (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Glorius (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Prof. Dr. Hannes Schammann.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de