Exekutive Selbstermächtigung

Wieso die Einstufung der sicheren Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung gegen Art. 16a GG verstößt

Hoda Bourenane

30.03.2026 doi: 10.59704/05ccfcb5ee68642e

In Berlin ist es schon lange kein Geheimnis mehr, dass sich das Instrument der „sicheren Herkunftsstaaten“ hervorragend eignet, um die Asyl- und Migrationspolitik weiter zu verschärfen. Seit Jahren wird deshalb regelmäßig versucht, die Liste der sicheren Herkunftsstaaten auszuweiten – zuletzt um die Maghreb-Staaten und Georgien. Wird ein Herkunftsstaat als sicher eingestuft, gilt die widerlegliche Vermutung, dass dort keine Verfolgung droht. Nach § 29a AsylG wird der Asylantrag in solchen Fällen regelmäßig als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, was das Verfahren deutlich erheblich beschleunigt.

Da der Bundesrat die Ausweitung der Liste in der Vergangenheit blockiert hat – laut Bundesinnenminister Dobrindt eine „Behinderung der Begrenzung der illegalen Migration“ –, hat der Bundestag nun einen anderen Weg gewählt. In seiner Sitzung vom 05.12.2025 verabschiedete er mit deutlicher Mehrheit eine Reform des AsylG, die mit dem neuen § 29b AsylG vorsieht, dass die Bundesregierung künftig selbst für Verfahren des internationalen Schutzes, also für die Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie für den subsidiären Schutz, per Rechtsverordnung sichere Herkunftsstaaten bestimmen kann. Da die Reform die verfassungsrechtlichen Rechte des Bundestags aus Art. 16a Abs. 1 S. 3 GG umgeht, hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – zu Recht – ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitet.

Die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten ohne Zustimmung des Bundesrats

Die Neuregelung des Verfahrens zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten begründen die Regierungsfraktionen damit, von ihrer Kompetenz aus Art. 37 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32/EU (sog. Asylverfahrens-Richtlinie) Gebrauch zu machen. Nach dieser Vorschrift dürfen die Mitgliedstaaten festlegen, nach welchem Verfahren sichere Herkunftsstaaten bestimmt werden. Das schließt aus Perspektive des EU-Rechts auch die Möglichkeit mit ein, Drittstaaten durch Rechts- oder Verwaltungsvorschrift als sichere Herkunftsstaaten einzustufen. Zwar sieht Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vor, dass sichere Herkunftsstaaten nur durch Zustimmungsgesetz – also mit Beteiligung des Bundesrats – bestimmt werden dürfen. Dies beziehe sich laut den Regierungsfraktionen jedoch lediglich auf die Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG, weswegen das Verfahren nicht auch auf die unionsrechtlich determinierten Bestimmungen des internationalen Schutzes anwendbar sei.

Mit der Neuregelung wird das Ziel verfolgt, bei zukünftigen Einstufungen zügig auf Asylantragstellungen aus asylfremden Motiven zu reagieren und die Verfahren zu beschleunigen.

Ist Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG auf den internationalen Schutz anwendbar?

Im Mittelpunkt des Organstreitverfahrens steht die Frage, wie sich Art. 16a GG – insbesondere Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG – zu den beiden Formen des internationalen Schutzes verhält und ob das dort vorgesehene Verfahren zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auch im Bereich des internationalen Schutzes Anwendung findet.

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, vertreten durch Thorsten Kingreen, hält Letzteres für verfassungsrechtlich unzulässig. Aus ihrer Sicht spricht vieles dafür, dass sichere Herkunftsstaaten im Bereich des internationalen Schutzes nicht per

Verordnung bestimmt werden dürfen, sondern dies nur durch ein parlamentarisches Verfahren möglich ist.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Beobachtung, dass Art. 16a Abs. 3 GG sprachlich über die reine Asylberechtigung hinausweist (S. 36 ff.). Grundsätzlich gibt es drei Schutzkategorien. Während die reine Asylberechtigung nach dem Grundgesetz ein subjektives Recht auf Asyl garantiert, gewährt die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) selbst kein Recht auf Asyl. Vielmehr gilt in diesen Fällen das Refoulement-Verbot, also das Verbot der Rückführung in ein Land, in dem unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht. Demgegenüber greift der subsidiäre Schutz, wenn bestimmte Menschenrechtsverletzungen drohen. Art. 16a Abs. 3 GG spricht nicht nur von politischer Verfolgung, sondern erwähnt ausdrücklich auch die Gefahr „unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung“. Damit greift sie nicht nur die Terminologie der GFK auf, sondern zugleich den Schutzgehalt von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der für den subsidiären Schutz zentral ist. Diese weiter gefasste Formulierung hebt sich auch deutlich von Art. 16a Abs. 1 GG ab, der ausschließlich „politisch Verfolgte“ nennt.

Die Struktur der Norm verstärkt diesen Eindruck. Art. 16a Abs. 3 GG enthält eine Vermutungsregel: Bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten kann davon ausgegangen werden, dass sie keiner Verfolgung ausgesetzt sind. Diese Vermutung knüpft zunächst an die Herkunft an und nicht an eine bestimmte Schutzkategorie. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Regelung vor allem als Instrument der Verfahrensstrukturierung verstanden. Sie soll Verfahren vereinfachen und beschleunigen. Würde man sie nur auf einzelne Schutzformen beziehen, entstünde ein fragmentiertes System mit unterschiedlichen Prüfungsmaßstäben – ein Ergebnis, das gerade dem Zweck der Regelung widersprechen würde.

Auch innerhalb von Art. 16a GG selbst zeigt sich, dass Absatz 3 nicht isoliert zu lesen ist (S. 46 ff.). Absatz 4 knüpft ausdrücklich an ihn an und regelt die Voraussetzungen, unter denen die Ausweisung aus der Bundesrepublik ausgesetzt werden muss. Würde Absatz 3 ausschließlich die verfassungsrechtliche Asylberechtigung betreffen, hätte dies unmittelbare Konsequenzen für die Reichweite dieser Ausweisungsregelung. Die abgesenkten Anforderungen an die Ausweisung würden dann allein im Kontext des Asylgrundrechts gelten, nicht jedoch bei anderen Schutzformen. Angesichts der heutigen Struktur des Schutzsystems wirkt eine solche Trennung wenig überzeugend. Der unionsrechtliche Rahmen lässt den Mitgliedstaaten zudem bewusst Spielräume. Die Asylverfahrensrichtlinie enthält keine abschließenden Vorgaben dazu, wie innerstaatlich über sichere Herkunftsstaaten entschieden werden muss. Art. 37 der Asylverfahrensrichtlinie eröffnet den Staaten ausdrücklich Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung dieses Instruments. Maßgeblich bleibt daher die innerstaatliche verfassungsrechtliche Kompetenzordnung.

Schließlich verweist auch der Entstehungskontext der Norm auf ein erweitertes Verständnis (S. 52 ff.). Die Reform des Asylgrundrechts Anfang der 1990er Jahre wurde im Deutschen Bundestag nicht allein als nationale Neuordnung verstanden. In den Bundestagsdebatten wird sie zugleich als Teil eines sich entwickelnden europäischen Asylsystems dargestellt. Die damaligen Beratungen zeigen den Anspruch des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Reform als Baustein einer künftigen europäischen Harmonisierung zu begreifen – eines Systems, das von Beginn an sowohl den Flüchtlingsschutz als auch weitere Formen internationalen Schutzes umfassen sollte.

Abgesenkte rechtsstaatliche Standards für den internationalen Schutz als Folge der exekutiven Selbstermächtigung?

Unabhängig von der Einordnung des Verhältnisses von Art. 16a Abs. 3 GG zum internationalen Schutz spricht auch der Sinn und Zweck des Gesetzesvorbehalts und der Zustimmung des Bundesrats gegen die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung.

Grundsätzlich erfüllt der Gesetzesvorbehalt wichtige rechtsstaatliche und demokratische Zwecke. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ermöglicht eine umfassende, transparente Debatte und sichert dadurch nicht nur die Legitimation der Entscheidung,

sondern auch die effektive Wahrnehmung der Kontrollrechte der Opposition. Zum anderen wird der Opposition ermöglicht, insbesondere bei grundrechtswesentlichen Entscheidungen ihrer Kontrollfunktion nachzukommen. Gerade dann kommt dem parlamentarischen Verfahren also eine hohe Bedeutung zu.

Als grundrechtswesentlich ist auch die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat zu bewerten: Diese hat erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Schutzsuchenden und tangiert ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Denn für Schutzsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat gelten während des Asylverfahrens strengere Regeln – sowohl bei der Unterbringung als auch beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Zudem sehen sie sich nach der Ablehnung ihres Asylantrags als offensichtlich unbegründet einer verkürzten Rechtsbehelfsfrist von einer Woche gegenüber. Auch haben Klagen gegen den Ablehnungsbescheid, wie sonst im Verwaltungsrecht üblich, keine aufschiebende Wirkung.

Die Auswirkungen der Einstufung sind für die Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG und den internationalen Schutz vergleichbar. Auch entspricht die Flüchtlingsanerkennung nach der GFK in Voraussetzungen und Schutzstatus weitgehend der Asylberechtigung. Während für die Asylberechtigung sichere Herkunftsstaaten jedoch weiterhin per zustimmungspflichtigem Gesetz eingestuft werden sollen, soll für den internationalen Schutz künftig eine Rechtsverordnung genügen. Damit wird auf ein transparentes und demokratisch stärker legitimiertes Gesetzgebungsverfahren verzichtet. Die parlamentarische Auseinandersetzung würde damit entfallen – mit der Folge, dass eine Absenkung rechtsstaatlicher Standards droht.

Diese Bedenken gewinnen laut dem Deutschen Institut für Menschenrechte zusätzlich an Gewicht vor dem Hintergrund der tatsächlichen Bedeutung der verschiedenen Schutzformen in der Praxis. Nach dem Geschäftsbericht des BAMF für das Jahr 2024 lag die Anerkennungsquote für die Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG bei lediglich 0,7 %, während die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK in 12,5 % der Fälle und der subsidiäre Schutz in 24,9 % der Fälle zuerkannt wurden. Damit kommt dem internationalen Schutz in der Praxis die weitaus größere Bedeutung zu. Wenn nun die Einstufungskompetenz gerade in diesem Bereich der Exekutive zugestanden wird, betrifft dies primär jene Schutzformen, die quantitativ den Kern der asylrechtlichen Entscheidungspraxis ausmachen.

Was ist nach der Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu erwarten?

Zu klären bleibt, welche Auswirkungen das Inkrafttreten der GEAS-Reform auf das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten haben wird. Im Juni 2026 wird die bislang geltende Asylverfahrensrichtlinie durch die neue VO (EU) 2024/1348 (sog. Asylverfahrensverordnung) abgelöst. Mit ihr wird die Zuständigkeit für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten partiell auf die Europäische Union verlagert, Art. 61 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung. Das bedeutet, dass eine unionsweite Liste sicherer Herkunftsstaaten zukünftig für eine Harmonisierung in den Mitgliedstaaten sorgen soll. Das Europäische Parlament hat am 10.02.2026 dem Vorschlag für eine Verordnung für die Erstellung einer unionsweiten Liste sicherer Herkunftsstaaten zugestimmt. Noch vor Inkrafttreten der Asylverfahrensverordnung im Juni 2026 sollen nahezu alle EU-Beitrittskandidaten sowie Bangladesch, Kolumbien, Ägypten, Indien, Kosovo, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden.

Gleichwohl verbleibt den Mitgliedstaaten ein eigener Regelungsspielraum. Nach Art. 64 Abs. 1 Asylverfahrensverordnung können sie zusätzlich zu den unionsweit festgelegten sicheren Herkunftsstaaten weitere Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten erklären. Da die Verordnung keine Aussagen zur innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung trifft, richtet sich diese weiterhin allein nach nationalem Verfassungsrecht. Für Deutschland bedeutet dies, dass Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG maßgeblich bleibt.

Allerdings ermöglicht Art. 61 Abs. 2 der Asylverfahrensverordnung zukünftig, Drittstaaten als sicher einzustufen und dabei sowohl territoriale Einschränkungen als auch Ausnahmen für bestimmte Personengruppen vorzusehen. Dies war laut dem EuGH bisher nicht möglich (siehe hier und hier). Vor diesem Hintergrund ist eine Ausweitung der als sicher eingestuften

Herkunftsländer zu erwarten. Daher ist es umso wichtiger, die Einstufung per zustimmungspflichtigem Gesetz durchzuführen.

Fazit

Die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten ist längst mehr als ein migrationspolitisches Steuerungsinstrument. Die Annahme, das Zustimmungserfordernis aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG erfasse nur die verfassungsrechtliche Asylberechtigung, nicht aber den unionsrechtlich geprägten internationalen Schutz, ist bei näherer Betrachtung eine funktionale Umgehung der verfassungsrechtlichen Verfahrensbindung. Dadurch wird deutlich, wie sehr das politische Ziel einer „Asylwende“ inzwischen Richtung und Tempo staatlichen Handelns bestimmt.

AUTOR*IN

Hoda Bourenane

Hoda Bourenane ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Goethe Law Clinic an der Professur für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Migrationsrecht von Prof. Dr. Andrea Kießling. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt im Asyl- und Aufenthaltsrecht.

EMPFOHLENE ZITATION

Bourenane, Hoda: Exekutive Selbstermächtigung: Wieso die Einstufung der sicheren Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung gegen Art. 16a GG verstößt, Verfassungsblog, 30.03.2026, doi: 10.59704/05ccfcb5ee68642e.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260330-173546-0.