

Univ.-Prof. Dr. Thorsten Kingreen



An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Regensburg, 24.01.2026

Organstreitverfahren (Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG)

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag

vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katharina Dröge und Britta Haßelmann,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin –

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Thorsten Kingreen, ordentlicher Professor an der
Universität Regensburg und Rechtslehrer im Sinne von § 22 Abs. 1 S. 1 Hs. 1
Alt. 2 BVerfGG sowie die beiliegenden Vollmachten

gegen

den Deutschen Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

wegen Verletzung der verfassungsrechtlichen Rechte des Bundestages aus Art. 16a Abs.
3 S. 1 GG.

Namens der Antragsstellerin beantrage ich die Feststellung

dass sich der Deutsche Bundestag durch den Gesetzesbeschluss vom 05.12.2025 zu § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG, der der Bundesregierung die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU für den internationalen Schutz durch Rechtsverordnung zuweist, unter Verstoß gegen Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG seines Gesetzgebungsrechts entäußert hat.

Als **Anlagen** zu diesem Schriftsatz füge ich bei:

- (1) Vollmachten der Vorsitzenden der Antragstellerin
- (2) Protokoll der 134. Sitzung des Bundestages vom 21.01.1993
- (3) Protokoll der 657. Sitzung des Bundesrates vom 28.05.1993
- (4) Protokoll 21/8 der 8. Sitzung des Innenausschusses des Bundestages vom 06.10.2025
- (5) Plenarprotokoll 21/48 (neu) der 48. Sitzung des Bundestages vom 05.12.2025

Begründung

A. Gegenstand des Organstreitverfahrens

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist der Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages vom 05.12.2025 über einen neuen § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG, der der Bundesregierung die Befugnis überträgt, sichere Herkunftsstaaten i.S.v. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG durch Rechtsverordnung festzulegen.

S. Plenarprotokoll 21/48 (neu), 5694.

Die Antragstellerin vertritt die Auffassung, dass Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG eine solche Entscheidung allein dem Bundestag und dem Bundesrat zuweist.

1. Sicher sind nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG solche Staaten, 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. Gemäß Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, es sei denn, er trägt Tatsachen vor, die diese Vermutung widerlegen. Neben dieser materiellrechtlichen Vermutungswirkung hat die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat gemäß Art. 16a Abs. 4 S. 1 Hs. 1 GG auch verfahrensrechtliche Konsequenzen (Einschränkung der Aussetzung der Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen), und sie kann sich auf den gerichtlichen Prüfungsumfang auswirken (Art. 16a Abs. 4 S. 1 Hs. 2 GG).

2. Bislang sind neben den EU-Mitgliedstaaten nach Anlage II (zu § 29a AsylG) Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, Kosovo, Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Senegal und Serbien als sicher eingestuft worden. CDU/CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag 2025 vereinbart, „die Liste sicherer Herkunftsstaaten zu erweitern“ und „mit der Einstufung von Algerien, Indien, Marokko und Tunesien“ beginnen zu wollen. Diese solle „durch Rechtsverordnung der Bundesregierung“ erfolgen.

Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 2025, Ziff. 2996 ff.

Die Verschiebung der Zuständigkeit auf die Bundesregierung wird vor allem damit begründet, dass in der Vergangenheit „die Festlegung sicherer Herkunftsstaaten im Bundesrat blockiert worden“

Bundesminister des Innern *Dobrindt*, Plenarprotokoll der 18. Sitzung des 21. Deutschen Bundestages am 10.07.2025, S. 1748.

seien.

3. Dementsprechend haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD unter dem 07.07.2025 den **„Entwurf eines Gesetzes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam“** in den Bundestag eingebracht.

BT-Drucks. 21/780.

a) Der **Gesetzesentwurf** enthält einen neuen § 29b AsylG mit folgendem Wortlaut:

§ 29b 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) Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD beziehen sich zur **Begründung** auf Art. 37 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32/EU, aus dem sie die Befugnis ableiten möchten, „für den europarechtlich determinierten internationalen Schutz die Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundesrates zu ermöglichen.“ § 29b Abs. 1 AsylG setze, so heißt es weiter, „Artikel 37 der Richtlinie 2013/32/EU [...] um.“

BT-Drucks. 21/780, S. 10.

Diese Begründung greift die Unterscheidung zwischen dem in Art. 16a Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrecht politisch Verfolgter auf Asyl einerseits und dem Anspruch auf internationalen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und dem sog. subsidiären Schutz insbesondere nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) andererseits auf, der für die EU-Mitgliedstaaten unionsrechtlich überformt ist. Der Gesetzesvorschlag geht davon aus, dass für die Bestimmung dieser sog. „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“

Frei, Asylsystem stärken, FAZ v. 21.11.2019, S. 6; aufgegriffen von Thym, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur. Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52.

Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG nicht gilt, weshalb die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat nicht erforderlich und daher eine Regelung durch Rechtsverordnung zulässig sei. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG soll also nur für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten für Rechtsansprüche aus Art. 16a Abs. 1 GG gelten („große sichere Herkunftsstaaten“), nicht aber für die aus europäischem und internationalem Recht folgenden Ansprüche auf internationalen Schutz, für die allein Art. 37 RL 2013/32/EU maßgebend sein soll.

4. Der Gesetzentwurf (BT-Druck. 21/780) ist am 10.07.2025 in erster Lesung behandelt worden. Am 06.10.2025 fand eine öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages statt.

Deutscher Bundestag. Innenausschuss. Wortprotokoll der 8. Sitzung (Protokoll Nr. 21/8), s. auch <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw49-de-herkunftsstaaten-1128486>.

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 03.12.2025

BT-Drucks. 21/3079

enthalten Änderungsvorschläge, die aber für den vorliegenden Zusammenhang ohne Bedeutung sind. **Der Bundestag hat den Gesetzentwurf in dieser geänderten Fassung in seiner Sitzung am 05.12.2025 mit 455 Ja-Stimmen gegen 130 Nein-Stimmen bei drei Enthaltungen angenommen.** Allein dieser Gesetzesbeschluss ist Antragsgegenstand im vorliegenden Organstreitverfahren. Das Gesetz tritt gemäß Art. 7 S. 2 des „Gesetz[es] zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung und zur Abschaffung des anwaltlichen Vertreters bei Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam“ am 01.02.2026 in Kraft.

BGBI. I 2025, 364.

5. Unter dem 16.01.2026 hat der Bundesminister des Innern *Alexander Dobrindt* den Entwurf einer Rechtsverordnung zur Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten eingebracht, die fortan für Ansprüche auf internationalen Schutz gelten soll, während die gesetzliche Regelung in Anlage II zu § 29a AsylG nur noch für den Anspruch auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG maßgebend sein soll.

S. Pressemitteilung der Bundesregierung <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-sichere-herkunftsstaaten-2403284>.

6. § 29b AsylG soll durch die **Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** im Laufe des Jahres 2026 eine erneute Änderung erfahren, die aber den Antragsgegenstand in diesem Organstreitverfahren nicht tangieren wird.

Dazu näher unten B. V. 2.

7. Die Antragstellerin ist eine Fraktion des Deutschen Bundestages. Sie ist der Auffassung, dass der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 05.12.2025, der Bundesregierung die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung zu überlassen, das Recht des Bundestages aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG verletzt. Sie macht dieses Recht im Organstreitverfahren nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und den §§ 63 f. BVerfGG geltend.

B. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens

Der Antrag im Organstreitverfahren ist nach Maßgabe von Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG und den §§ 63 f. BVerfGG zulässig:

I. Parteifähigkeit

1. Antragstellerin

Die Antragstellerin ist als Fraktion im Deutschen Bundestag ein sowohl von der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages als auch vom Grundgesetz anerkannter Teil eines obersten Bundesorgans i.S.v. § 63 BVerfGG und daher parteifähig.

BVerfGE 140, 115 Rn. 56; 165, 270 Rn. 36.

2. Antragsgegner

Der Deutsche Bundestag ist als oberstes Bundesorgan parteifähig (Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG).

II. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand kann nach § 64 Abs. 1 BVerfGG jede „Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners“ sein. Dieser liegt hier in Form des Gesetzesbeschlusses des Bundestages vom 05.12.2025 vor.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann auch der Erlass eines Gesetzes eine rechterhebliche Maßnahme i.S.v. § 64 BVerfGG sein, wenn sie „im Widerspruch zu Verfassungsnormen steht und dadurch Rechte eines Verfahrensbeteiligten verletzt werden.“

BVerfGE 165, 270 Rn. 42, s. schon BVerfGE 1, 208 (220); 24, 300 (329).

Statthafter Antragsgegenstand ist dann „jedoch nicht das Gesetz als solches, sondern allein dessen Erlass durch die gesetzgebende Körperschaft.“

BVerfGE 165, 270 Rn. 42, s. zu dieser Frage, die sich mit der Antragsbefugnis überschneidet, noch näher unten III. 1. a) aa).

Die Antragstellerin greift mit ihrem Antrag dementsprechend nicht § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG, sondern den Gesetzesbeschluss des Bundestages an.

III. Antragsbefugnis

Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG muss der Antragsteller geltend machen, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Voraussetzung ist also erstens jeweils die Möglichkeit der Verletzung eines im Grundgesetz garantierten Rechts (dazu 1.) und zweitens dessen Verletzung oder zumindest unmittelbare Gefährdung (s. 2.):

1. Möglichkeit der Rechtsverletzung

Die Antragstellerin macht vorliegend das Recht des Bundestages aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG geltend. Eine solche Prozessstandschaft ist zulässig (dazu a)) und Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG ist auch ein durch das Grundgesetz übertragenes Recht des Bundestages, das im Organstreitverfahren rügefähig ist (s. b)).

a) Prozessstandschaftliche Geltendmachung der Rechte des Deutschen Bundestages

Die Antragstellerin macht das in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG gewährleistete Recht des Bundestages geltend, durch Gesetz sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen. Dabei handelt es sich zwar nicht um ein eigenes Recht der Antragstellerin. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG kann ein Antragsteller aber auch Rechte des Organs geltend machen, dem er angehört. Das Bundesverfassungsgericht erkennt dementsprechend an, dass Fraktionen die Rechte des Bundestages prozessstandschaftlich zur Geltung bringen können.

Erstmals BVerfGE 1, 351 (359); sodann ständige Rechtsprechung, s. etwa BVerfGE 90, 286 (343 f.); 117, 359 (367).

Diese Rechte kann die Fraktion für den Bundestag nicht nur im Interorganverhältnis gegenüber anderen Verfassungsorganen (sog. Fremdverletzung, etwa durch die Bundesregierung), sondern auch im Intraorganverhältnis gegenüber dem Bundestag selbst geltend machen, wenn sich dieser in verfassungswidriger Weise seiner Rechte entäußert („Selbstverletzung“).

Unterscheidung bei *Walter*, in: ders./Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, § 64 [2025] Rn. 20.

Das folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (dazu aa)), die sich zwar vereinzelter Kritik aus dem Schrifttum ausgesetzt sieht (bb)), welche aber vorliegend nicht durchgreift (cc)):

aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Statthaftigkeit der Prozessstandschaft im Intraorganverhältnis

Im Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht erstmals entschieden, dass eine Fraktion auch verfassungsrechtliche Rechtspositionen des Deutschen Bundestages (hier den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt) gegen diesen selbst geltend machen kann, wenn sich dieser der verfassungsrechtlichen Rechtsposition entäußern will.

BVerfGE 123, 267 (338 f.).

Zur Begründung führt es aus:

„Die Antragsbefugnis kann nicht mit dem Argument verneint werden, es handle sich um einen verbotenen Insichprozess. Die in § 64 Abs. 1 BVerfGG vorgesehene Prozessstandschaft stellt den Organstreit in die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels, in der sich Gewaltenteilung nicht so sehr in der klassischen Gegenüberstellung der geschlossenen Gewaltträger, sondern in erster Linie in der Einrichtung von Oppositions- und Minderheitenrechten verwirklicht. Sinn und Zweck der Prozessstandschaft liegen deshalb darin, der Parlamentsopposition und -minderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages nicht nur dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will (vgl. BVerfGE 1, 351 [359]; 45, 1 [29 f.]; 121, 135 [151]), sondern auch dann, wenn die Parlamentsminderheit Rechte des Bundestages gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit geltend machen will (vgl. Lorenz, in: Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1, 1976, S. 225 [253 f.]). Die Zuerkennung der Prozessstandschaftsbefugnis ist sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als auch Instrument des Minderheitenschutzes (vgl. BVerfGE 45, 1 [29 f.]; 60, 319 [325 f.]; 68, 1 [77 f.]; 121, 135 [151]; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl. 2007, Rn. 94)“ (BVerfGE 123, 267 [338f.]).

Eine Prozessstandschaft im Intraorganverhältnis ist also auch für den – ohnehin regelmäßig gegebenen – Fall statthaft, dass die Mehrheit des Bundestages eine Rechtsverletzung verneint.

Diese Rechtsprechung hat das Gericht dabei in der Folge ausgebaut und verfestigt, wobei zu betonen ist, dass sie nicht nur für den Bereich der Mitwirkung des Bundestages an

Maßnahmen der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG) gilt, die die verfassungsrechtliche Rechtsposition des Deutschen Bundestages schwächen könnten, sondern auch wirkungsgleiche – nicht durch die Mitwirkung der Bundesrepublik an der Europäischen Union veranlasste – Maßnahmen erfasst.

BVerfGE 132, 195 Rn. 102; 134, 366 Rn. 54; 135, 317 Rn. 150; 142, 25 Rn. 65-67; 142, 123 Rn. 111; 152, 8 Rn. 25 f.

Allerdings betont das Bundesverfassungsgericht einschränkend, dass der Organstreit allein „dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber der allgemeinen Verfassungsaufsicht dient.“

BVerfGE 165, 270 Rn. 48.

Schon im Lissabon-Urteil hatte es dementsprechend betont, dass „das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gewährleistete Demokratieprinzip [...], auch soweit es durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt wird, kein Recht des Bundestages“ ist:

„Für eine allgemeine, von Rechten des Bundestages losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum“ (BVerfGE 123, 267 [339]).

Vorliegend geht es aber nicht um eine allgemeine Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG, sondern darum, das im Parlamentsvorbehalt des Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG explizit normierte Recht des Bundestages zu verteidigen, sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen.

S. zur Rügefähigkeit des Parlamentsvorbehalts als eigenes Recht des Bundestages noch näher unten b).

bb) Kritische Stellungnahmen im Schrifttum

Die Rechtsprechung zur Statthaftigkeit der Prozessstandschaft auch im Intraorganverhältnis wird im Schrifttum weitgehend als konsolidiert dargestellt.

S. etwa *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, § 64 [2017] Rn. 85a.

Vereinzelt wird aber Kritik zumindest angedeutet.

S. etwa *Schlaich/Korioth* Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 13. Aufl. 2025, Rn. 226: „Zweifelhaft“; s. auch *Walter*, in: ders./Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, § 64 [2025] Rn. 20: „fehlt es in dieser Konstellation an einem Verfassungsrechtsverhältnis zwischen verschiedenen Organen“.

Am ausführlichsten hat sich *Heiko Sauer* zumindest teilweise kritisch mit der Rechtsprechung auseinandergesetzt.

Sauer, Zur Wehrfähigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 227.

Sauer sieht in der Gewährleistung der Kontrollfunktion des Parlaments und der Sicherung der Rechte parlamentarischer Minderheiten grundsätzlich nachvollziehbare Argumente für die gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung.

Sauer, Zur Wehrfähigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 227/234 f.

Er hinterfragt lediglich, ob diese Argumente auch für „parlamentarische Selbstverletzungen“

Sauer, Zur Wehrfähigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 227/235.

tragend sind. Allerdings äußert er auch Zweifel an der die Rechtsprechung kritisierenden Auffassung, dass ein Intraorganstreit der Opposition eine sachwidrige Geltendmachung politischer Minderheitsinteressen vor dem Bundesverfassungsgericht ermögliche:

„Dass die Parlamentsminderheit sich politisch nicht durchsetzen konnte, ist [...] kein tragfähiges Argument gegen einen verfassungsgerichtlichen Kontrollzugang. Die Tatsache, dass es der Fraktion dabei primär um ein politisches Ziel gehen mag, spricht nicht dagegen, dieses Ziel nach Abschluss der politischen Debatte jetzt ebenfalls mit dem anderen Mittel der Initialisierung einer Rechtskontrolle zu verfolgen“ (*Sauer*, Zur Wehrfähigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 227 [235]).

Auch das Argument einer „Sperrwirkung der abstrakten Normenkontrolle“ (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) lehnt *Sauer* ab, denn das dort normierte Quorum betreffe eben nur Anträge aus der Mitte des Bundestages, hinter denen nicht die notwendige Anzahl der Mitglieder stehe:

„Die Aussage, dass auch jeder andere Rechtsschutzzugang im Rahmen einer anders gelagerten Verfahrensart ausgeschlossen sein soll, kann man dem

Quorum nicht entnehmen“ (*Sauer*, Zur Wehrfähigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 227 [239]).

Konsequenterweise lehnt *Sauer* die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daher auch nicht generell ab. Vielmehr äußert er grundlegende Bedenken nur in den Fällen, in der es um eine Verlagerung von Kompetenzen auf die Europäische Union geht. Denn in diesen Verfahren gehe es der Sache nach nicht „um eine Kompetenzverteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag“, sondern um die „Integrationsfestigkeit“ z.B. des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehaltes oder des Budgetrechts des Parlamentes. Es gehe m.a.W. um die Verlagerung von Kompetenzen auf einen anderen Hoheitsträger und nur mittelbar „als Folge einer Hoheitsrechtsübertragung“, auch um das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung.

Sauer, Zur Wehrfähigkeit parlamentarischer Selbstentleibungen im Organstreit, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 227 (242 ff.).

cc) Stellungnahme

Soweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allgemein abgelehnt wird, richtet sie sich dagegen, die im Organstreit allgemein für zulässig erachtete Geltendmachung von Rechten des Bundestags durch die Parlamentsminderheit gegenüber der Bundesregierung auf die Geltendmachung solcher Rechte im Intraorganverhältnis zwischen Parlamentsmehrheit und -minderheit zu übertragen.

Walter, in: ders./Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, § 64 [2025] Rn. 20.

Aber der Wortlaut des § 64 Abs. 1 BVerfGG spricht nicht gegen, sondern eher für die Gleichbehandlung beider Konstellationen, denn jeweils geht es um die Geltendmachung der Verletzung von Rechten des „Organs, dem er angehört“. § 64 Abs. 1 BVerfGG differenziert nicht danach, von wem die mögliche Rechtsverletzung ausgeht, sondern normiert nur, wer diese möglicherweise erlitten haben muss. Es ist auch gar nicht plausibel, warum die Minderheit (Organteil Parlamentsfraktion) einen konstitutiven Bestandteil der demokratischen Verfassung (z.B. einen Parlamentsvorbehalt) nur dann verteidigen können sollte, wenn der Angriff von einem anderen Organ (Bundesregierung) ausgeht, nicht

aber, wenn dieser Angriff – im kollusiven oder offensichtlichen Zusammenwirken mit diesem anderen Organ – durch das Parlament selbst erfolgt.

Die Kritik insbesondere von *Heiko Sauer* betrifft dementsprechend auch nur den sehr spezifischen Teilaspekt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG im Kontext der Übertragung von Hoheitsrechten auf supra- und internationale Akteure. *Sauer* kritisiert insoweit primär das Lissabon-Urteil, das über den sehr weit verstandenen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG

BVerfGE 134, 366 Rn. 51 und 135, 317 Rn. 125: „Anspruch auf Demokratie“

das Tor zu einer solchen Kontrolle öffne. Er rekapituliert damit im Grunde nur die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sich gegen die Umfunktionierung des Organstreitverfahrens zu einem Instrument der allgemeinen Rechtskontrolle (hier: der Kontrolle der Integrationsfestigkeit bestimmter verfassungsrechtlicher Positionen) wendet. Aber Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist bislang nur im unionsrechtlichen Kontext so weit verstanden worden; für Kompetenzüberschreitungen im innerstaatlichen Bereich ist er bislang nicht aktiviert worden, weil damit eine tatsächlich problematische objektive Rechtmäßigkeitskontrolle eröffnet würde. Dogmatisch richtet sich die Kritik also nicht gegen den Intraorganstreit als solchen, sondern nur gegen eine zu weitreichende Auslegung eines Grundrechts, das im Intraorganstreit geltend gemacht wird.

Diese Kritik gegen die im Lissabon-Urteil erstmals beschriebene Linie ist ohnehin auch nicht neu. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings Gelegenheiten, diese sehr weitgehende Rechtsprechung zu korrigieren, bislang nicht genutzt.

Dazu mit Nachweisen *Walter*, in: ders./Grünewald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, § 64 [2025] Rn. 20.

Es wäre überraschend, wenn das Bundesverfassungsgericht ausgerechnet in einer Fallkonstellation, die diese spezifisch im Kontext von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geäußerte Kritik gar nicht trifft, seine Rechtsprechung grundlegend verändern würde. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es anders als noch 2019 (als der Aufsatz von *Sauer* erschienen ist), mittlerweile eine gefestigte Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte gibt, die sich der Linie des Bundesverfassungsgerichts anschließt.

Vgl. etwa LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 24.11.2022, LVerfG 2/21, Rn. 39 ff.; Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 19.07.2023, 1

GR 4/22, Rn. 23 ff; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.06.2025, LVG 13/24, Rn. 67 ff.

b) Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG als grundgesetzliches Recht des Bundestages

Der in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG normierte Parlamentsvorbehalt (dazu aa)) ist auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung zur Rügefähigkeit des Parlamentsvorbehalts im Organstreitverfahren (bb)) ein Recht des Bundestages i.S.v. § 64 Abs. 1 BVerfGG (s. cc)):

aa) Einordnung von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG als Parlamentsvorbehalt

Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG ist ein Recht des Bundestages. „Gesetz“ i.S.d. Vorschrift ist ein förmliches Parlamentsgesetz.

Allg. Meinung, s. etwa *Gärditz*, in Dürig/Herzog/Scholz (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 16a [2018] Rn. 406.

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet es als „grundrechtsausfüllendes Gesetz“

BVerfGE 94, 115 (142),

das eine „Arbeitsteilung“ zwischen dem Gesetzgeber einerseits und den Behörden und Gerichten im Rahmen des jeweiligen Einzelverfahrens andererseits“

BVerfGE 94, 115 (133)

vorsehe. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG enthält also einen geschriebenen Parlamentsvorbehalt, der eine Delegation nach Art. 80 Abs. 1 GG ausschließt.

Auch das ist unbestritten, s. erneut *Gärditz*, in Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen/Klein (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 16a [2018] Rn. 406.

Ob es sich dabei dogmatisch um einen Gesetzesvorbehalt im Sinne der grundrechtlichen Eingriffsdogmatik handelt oder um eine Ermächtigung zur Ausgestaltung des grundrechtlichen Schutzbereichs,

S. zum Streitstand *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 26,

ist vorliegend irrelevant. Entscheidend ist, dass nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut allein der parlamentarische Gesetzgeber sichere Herkunftsstaaten bestimmen darf. Es handelt sich damit um einen Parlamentsvorbehalt.

bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rügefähigkeit von Parlamentsvorbehalten im Organstreitverfahren

Das Bundesverfassungsgericht erkennt in gefestigter Rechtsprechung geschriebene und ungeschriebene verfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalte als rügefähige Rechtspositionen an:

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Pershing-Entscheidung (1984) den Gesetzesvorbehalt des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten als verfassungsrechtliche Position angesehen, deren mögliche Verletzung durch die Bundesregierung der Bundestag (bzw. prozessstandschaftlich eine Fraktion des Bundestages) rügen kann.

BVerfGE 68, 1 (68 f.).

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung später auch auf ungeschriebene Parlamentsvorbehalte erstreckt. So hat es die mögliche Verletzung des von ihm entwickelten wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts in mehreren Entscheidungen als rügefähiges Recht im Organstreitverfahren angesehen. Jeweils war es ausreichend, dass die Antragsteller dargetan hatten, dass Rechte des Bundestages möglicherweise dadurch verletzt worden sind, dass die Bundesregierung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte nicht die Zustimmung des Bundestages eingeholt hat.

BVerfGE 90, 286 (383); 121, 135 (150); 123, 267 (338).

Um zu verhindern, dass das Organstreitverfahren zu einem Rechtsbehelf der allgemeinen „Verfassungsaufsicht“

BVerfGE 150, 194 Rn. 18

wird, fordert das Bundesverfassungsgericht allerdings nicht nur eine normative Substantiierung des Parlamentsvorbehalts, sondern auch das Interesse des Antragstellers an einer Befassung des Bundestages. Es muss „um die Durchsetzung eigener oder dem Deutschen Bundestag zustehender (Beteiligungs-)Rechte“ und darf nicht nur „um das Unterbinden eines bestimmten Regierungshandelns“

BVerfGE 150, 194 Rn. 24

gehen.

**c) Konsequenzen für die Geltendmachung des Parlamentsvorbehalts in Art. 16a
Abs. 3 S. 1 GG**

Die genannten Entscheidungen entsprechen der hier vorliegenden Konstellation. Sie betreffen, ebenso wie hier, Auseinandersetzungen um die Reichweite des Parlamentsvorbehalts. In allen Verfahren war es, ebenso wie vorliegend, nicht die Bundesregierung selbst, die gegen den Willen der Mehrheit des Bundestages ein ihr nicht zustehendes Recht beansprucht hätte. Vielmehr gingen die behaupteten Verletzungen des Parlamentsvorbehalts jeweils vom Bundestag selbst aus, dessen Mehrheit entgegen der Meinung einer den Antrag im Organstreitverfahren stellenden Fraktion ein Gesetz nicht meinte erlassen zu müssen oder eine Zustimmung zu einer Entscheidung der Bundesregierung für nicht erforderlich hielt.

Der Parlamentsvorbehalt unterliegt nach dieser Rechtsprechung nicht der Disposition der Parlamentsmehrheiten, weil er speziell auch die demokratische Teilhabe von Parlamentsminderheiten schützt. Daher ist auch der in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG enthaltene Parlamentsvorbehalt ein Recht des Bundestages, das die Antragstellerin geltend machen kann, und zwar gerade sie: Die Entäußerung der Zuständigkeit für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch den Bundestag verändert nämlich nicht nur die horizontale Gewaltenbalance zwischen ihm und Bundesregierung, sondern sie verschiebt auch das demokratische Setting im Verhältnis zwischen Regierung und der sie tragenden Mehrheitsfraktionen auf der einen Seite und der Minderheitsfraktionen auf der anderen Seite. Die Entäußerung der Parlamentsrechte durch den Bundestag schließt die Minderheitsfraktionen von allen genannten Stationen der parlamentarischen Entscheidungsfindung aus. Hingegen können die Mehrheitsfraktionen die im Parlamentsvorbehalt normierten Entscheidungen auch beeinflussen, wenn der Bundestag nicht mehr zuständig ist. Denn die Bundesregierung ist auch insoweit von ihrer politischen Zustimmung abhängig, während sie die nur noch außerparlamentarisch mögliche Kritik der Minderheitsfraktionen ohne weitere Diskussion übergehen kann.

Die Entäußerung eines verfassungsrechtlichen Parlamentsrechts schwächt also vor allem die Opposition, die die Teilhabe an der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten nur

im Bundestag realisieren kann. Daher ist es die genuine Aufgabe der Parlamentsminderheit, die Mitgestaltungsrechte des Bundestags gerade „gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit“,

S. BVerfGE 152, 8 Rn. 26,

durchzusetzen. Der Antrag der Antragstellerin verwirklicht also mit der Geltendmachung des verfassungsrechtlichen Rechts des Bundestages aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG genau den Zweck, den das Bundesverfassungsgericht dem Organstreitverfahren zuschreibt:

„Vor dem Hintergrund der weitgehenden Übereinstimmung von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit im parlamentarischen Regierungssystem soll die Öffnung des Organstreits für andere Beteiligte als die obersten Bundesorgane nach der Vorstellung des Parlamentarischen Rates vor allem dazu dienen, Oppositionsfraktionen und damit der organisierten parlamentarischen Minderheit als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht zu eröffnen, um somit die tatsächliche Geltendmachung der dem Parlament im Verfassungsgefüge zukommenden Rechte zu ermöglichen“ (BVerfGE 152, 8 Rn. 25).

2. Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Rechts

Das in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG festgelegte Recht des Bundestages, durch Gesetz über sichere Herkunftsstaaten zu entscheiden, ist durch den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG auch verletzt oder jedenfalls unmittelbar gefährdet.

Gegen eine Verletzung des Rechts des Bundestages bereits mit Inkrafttreten von § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG lässt sich nicht anführen, dass erst der Erlass der in § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG vorgesehenen Rechtsverordnung der Bundesregierung das verfassungsrechtliche Entscheidungsrecht des Bundestages unterminiere. Denn das aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG folgende Recht des Bundestages, über die Liste sicherer Herkunftsstaaten zu entscheiden, wird bereits mit Inkrafttreten von § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG unterbunden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG den Bundestag nicht nur dazu ermächtigt, weitere sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen, sondern auch dazu, seine früheren Entscheidungen über die möglicherweise nur vermeintliche Sicherheit eines Herkunftsstaates wieder zu revidieren. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG differenziert insoweit nämlich nicht zwischen der Entscheidung über die Sicherheit einerseits und die nicht mehr vorhandene Sicherheit des Herkunftsstaates andererseits. Das Recht zu einer

parlamentarischen Initiative, die die Sicherheit eines Herkunftsstaats in Frage stellt, wird der Antragstellerin schon mit Inkrafttreten von § 29b Abs. 1 S. 1 AsylG genommen.

Wenn man gleichwohl nicht auf das Inkrafttreten des Gesetzes, sondern den Erlass der Rechtsverordnung abstellen würde, läge zumindest eine unmittelbare Gefährdung des Rechts des Bundestages aus Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vor. Für eine solche Gefährdung reicht es nämlich aus, „dass sich die Entwicklung bereits sachlich und zeitlich so stark konkretisiert hat, dass der vorhersehbare Kausalverlauf mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Rechtsverletzung führen wird.“

Walter, in: ders./Grünwald (Hrsg.), BeckOK BVerfGG, § 64 Rn. 10.

CDU/CSU und SPD haben nämlich in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, „die Liste sicherer Herkunftsstaaten zu erweitern“:

„Wir beginnen mit der Einstufung von Algerien, Indien, Marokko und Tunesien. Eine entsprechende Einstufung weiterer sicherer Herkunftsstaaten prüfen wir fortlaufend. Insbesondere Staaten, deren Anerkennungsquote seit mindestens fünf Jahren unter fünf Prozent liegt, werden als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. Dabei wollen wir insbesondere die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung der Bundesregierung ermöglichen“ (Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 2025, Ziff. 2997 ff.).

Auch angesichts der immer wieder betonten Entschlossenheit, „einen anderen, konsequenteren Kurs in der Migrationspolitik“

Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 2025, Ziff. 2997 ff.

einschlagen zu wollen, darf man davon ausgehen, dass die Bundesregierung zügig von dieser Kompetenz Gebrauch machen wird. Es wäre daher eine bloße Förmerei, den Erlass dieser Rechtsverordnung noch abzuwarten. Gerade vor dem Hintergrund der einschneidenden Auswirkung einer Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher, muss die Entscheidungsverantwortung des Bundestages möglichst zügig wiederhergestellt werden.

Einmal mehr zeigt sich damit, dass bereits mit der Möglichkeit zum Erlass einer Rechtsverordnung die Gewaltenbalance für einen Kernbereich des Asylrechts grundlegend verschoben wurde.

IV. Antragsfrist

Die sechsmonatige Antragsfrist nach § 64 Abs. 3 BVerfGG wurde unabhängig davon gewahrt, ob diese erst mit der Verkündung des angegriffenen Gesetzes im Bundesgesetzblatt oder zu einem früheren Zeitpunkt, etwa dem Gesetzesbeschluss des Bundestages, zu laufen begann.

Offenlassend BVerfGE 169, 236 Rn. 119.

V. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis folgt grundsätzlich aus der möglichen Verletzung bzw. Gefährdung der verfassungsrechtlichen Rechte des Deutschen Bundestages.

1. Keine Konfrontationsobliegenheit

a) Insbesondere trifft die Antragstellerin auch keine Obliegenheit, „vor der Antragstellung politische Handlungsmöglichkeiten zu ergreifen und etwa den Versuch zu unternehmen, eine Beschlussfassung des Deutschen Bundestages in seinem Sinne herbeizuführen.“

BVerfGE 129, 356 (374).

Eine sog. „Konfrontationsobliegenheit“

BVerfGE 147, 31 Rn. 19; 152, 35 Rn. 31.

soll nur ausnahmsweise bestehen, wenn ein Recht geltend gemacht wird, das für den Antragsgegner bislang nicht erkennbar war und es zumutbare politische Möglichkeiten gegeben hätte, dem Antragsgegner zu ermöglichen, „die Rechtslage seinerseits zu prüfen und ggf. dem Begehren des Berechtigten und damit seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nachzukommen.“

BVerfGE 129, 356 (375).

In einer der vorliegenden nicht gänzlich unähnlichen Konstellation (Geltendmachung eines wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehaltes) hat das Bundesverfassungsgericht sogar einen Organstreit für zulässig gehalten, obwohl die den Antrag stellende Fraktion den beim Bundesverfassungsgericht beanstandeten Maßnahmen zugestimmt hatte.

BVerfGE 90, 286 (339).

Eine Konfrontationsobliegenheit bestand damit nicht.

b) Selbst wenn entgegen der hier vertretenen Auffassung eine Konfrontationsobliegenheit bestünde, wären ihre Anforderungen hier erfüllt. Das in Rede stehende Recht des Bundestags wurde nämlich im politischen Raum hinreichend diskutiert, der Antragsgegner wird also in diesem Organstreitverfahren nicht erstmals mit der entsprechenden Rechtsposition konfrontiert.

aa) So hat die Antragstellerin bereits 2021 ein im Juni 2025 publiziertes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung für verfassungswidrig hält.

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. – Zur Debatte anlässlich der Publikation des Rechtsgutachtens *Kolter*, Sichere Herkunftsländer per Verordnung? Legal Tribune Online v. 04.06.2025; <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/migration-politik-wende-sichere-herkunftsstaaten-per-verordnung>.

bb) Auch in der Ersten Lesung des Gesetzentwurfs hat ein Mitglied der Antragstellerin auf die Problematik hingewiesen, dass „die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat“ mit dem Gesetzentwurf „ausgehebelt“ werde.

Abgeordneter *Limburg* (Bündnis90/Die Grünen), Plenarprotokoll der 18. Sitzung des 21. Deutschen Bundestages am 10.07.2025, S. 1751.

Dass das verfassungsrechtliche Problem hinreichend adressiert wurde und dem Antragsgegner bekannt war, zeigt ferner die Äußerung des Abgeordneten *Seif* (CDU/CSU) in der besagten Plenardebatte:

„Zum Schluss, um das noch mal klarzustellen, weil daran Kritik geübt wurde: Ist die Einstufung sicherer Herkunftsstaaten bezogen auf internationalen Schutz zulässig? Wir haben § 16a Absatz 3 Grundgesetz. Ja, es ist zulässig, weil § 16a Absatz 3 sich nur auf Asyl bezieht. Wir schmeißen das nicht in einen Topf, sondern das wird separat behandelt“ (Abgeordneter *Seif* [CDU/CSU], Plenarprotokoll der 18. Sitzung des 21. Deutschen Bundestages am 10.07.2025, S. 17514).

cc) Anlässlich der Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages wurde das unter a) erwähnte Rechtsgutachten im Anhang zur Stellungnahme des Sachverständigen Keßler als Ausschussdrucksache 21(4)056 A im Innenausschuss verteilt (ab S. 12). Auch

in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 06.10.2025 wurden die Anforderungen von Art. 16a GG mehrfach thematisiert und die verfassungsrechtlichen Bedenken wiederholt.

S. dazu die Frage der Abgeordneten *Polat* (Mitglied der Antragstellerin) und Antwort auf S. 13f. des Wortprotokolls (Deutscher Bundestag. Innenausschuss. Protokoll-Nr. 21/8).

Diese Kritik der Antragstellerin wird dementsprechend auch in der Beschlussempfehlung und im Bericht des Innenausschusses zusammenfassend nochmals aufgegriffen.

BT-Drucks. 21/3079, 14.

dd) Schließlich hat die Abgeordnete Filiz Polat (Mitglied der Antragstellerin) in der abschließenden Plenardebatte nochmals auf die verfassungsrechtlichen Bedenken hingewiesen.

Auszug aus Plenarprotokoll 21/48, 5681.

Selbst wenn also entgegen der hier vertretenen Auffassung eine Konfrontationsobliegenheit bestanden haben sollte, wurde dieser hinreichend genügt.

2. Fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis nach Inkrafttreten der GEAS-Reform

Die demnächst in Kraft tretende GEAS-Reform berührt das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin nicht.

Art. 61 VO(EU) 2024/1348 gibt mit Wirkung ab dem 12. Juni 2026 (s. Art. 79 Abs. 2 VO(EU) 2024/1348) das materiell-rechtliche Konzept der sicheren Herkunftsstaaten verbindlich vor, so dass die Mitgliedstaaten insoweit keine Regelungskompetenzen mehr haben. Auf dieser Grundlage bestimmt zukünftig die Union nach näherer Maßgabe von Art. 62 VO(EU) 2024/1348, welcher Herkunftsstaat als sicher gilt. Gemäß Art. 64 Abs. 1 VO(EU) 2024/1348 können die Mitgliedstaaten aber Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, die es gestatten, zum Zweck der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zusätzlich zu den auf Unionsebene bestimmten sicheren Drittstaaten oder sicheren Herkunftsländern auf nationaler Ebene sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsländer zu bestimmen. Es bleibt den Mitgliedstaaten mithin die Möglichkeit, sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen, und auch zum Verfahren der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene enthält das Unionsrecht keine Vorgaben.

Dementsprechend soll sich der Regelungsinhalt von § 29b AsylG zukünftig auf die Ermächtigung der Bundesregierung, sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, beschränken sowie die Klarstellung, dass die Bestimmung als sicherer Herkunftsstaat für beschäftigte Ausländer grundsätzlich keine Rückwirkung entfaltet.

BT-Drucks. 21/1848, 24, 104.

Die vorgesehenen Änderungen betreffen also allein die im Zuge der GEAS-Reform wegfallende Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die materiell-rechtlichen Anforderungen an sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen. Vorliegend geht es hingegen allein um die Fragen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung bei der nach wie vor bestehenden Möglichkeit, weitere sichere Herkunftsstaaten durch mitgliedstaatliches Recht zu bestimmen.

Die Antragstellerin hat folglich auch nach Umsetzung der GEAS-Reform weiterhin ein Interesse an der Klärung der hier aufgeworfenen Fragen. Deshalb hält sie es nicht für geboten, auch die für demnächst zu erwartende Fassung des § 29b AsylG in Umsetzung der GEAS-Reform anzugreifen, weil die entscheidenden Fragen mit einer Feststellung im vorliegenden Verfahren geklärt sind.

C. Begründetheit des Organstreitverfahrens

Mit dem vorliegenden Organstreitverfahren begehrt die Antragstellerin die Feststellung, dass der Antragsgegner mit dem Gesetzesbeschluss vom 05.12.2025 gegen Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG verstoßen hat (§ 67 BVerfGG). Denn über sichere Herkunftsstaaten dürfen nach dieser Bestimmung allein der Bundestag und der Bundesrat im Rahmen eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 76-78 GG), nicht aber die Bundesregierung durch Rechtsverordnung (Art. 80 GG) entscheiden. Um dieses Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung näher zu begründen, werden nachfolgend zunächst die unions- und internationalrechtlichen Regelungskontexte von Art. 16a GG erschlossen (dazu I.), bevor auf dieser Grundlage der das Recht der Antragstellerin begründende Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG anhand der klassischen Auslegungsmethoden interpretiert wird (II.).

I. Unions- und internationalrechtlicher Kontext von Art. 16a GG

Das durch Art. 16a Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht politisch Verfolgter auf Asyl ist in ein unionsrechtliches Regelungsregime eingebunden, das seinerseits völkerrechtliche Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zum internationalen Schutz aufgreift. Daher muss unterschieden werden zwischen:

- dem Anspruch auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG (dazu 1.) und
- dem Anspruch auf internationalen Schutz nach der GFK (dazu 2.) und
- dem Anspruch auf internationalen Schutz in Form des sog. subsidiären Schutzes, insbesondere nach Art. 3 EMRK (dazu 3.).

Diese drei Regelungsregime sind in den vergangenen Jahren zunehmend unionsrechtlich überformt worden (dazu 4.). Sie stehen, was für die Auslegung von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG von entscheidender Bedeutung ist, schon deshalb nicht isoliert nebeneinander, sondern werden sowohl verfassungs- als auch einfach-rechtlich miteinander verklammert. Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten bezieht sich nämlich nicht nur auf den Tatbestand der für das Asylrecht und die GFK relevanten *politischen Verfolgung*, sondern auch auf die für den sog. subsidiären Schutz maßgebliche *unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung* im Sinne von Art. 3 EMRK bzw. den diesen erweiternden Art. 15 RL

2011/95/EU. Dementsprechend gilt das deutsche Asylgesetz (AsylG), trotz seiner inso-
weit missverständlichen Bezeichnung, gemäß seinem § 1 Abs. 1 nicht nur für den An-
spruch auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG (§ 2 AsylG), sondern auch für den Anspruch auf
internationalen Schutz, der sowohl die GFK (§ 3 AsylG) als auch den subsidiären Schutz
(§ 4 AsylG) erfasst. Mit jedem Asylantrag wird daher nach § 13 Abs. 2 AsylG nicht nur die
Anerkennung als Asylberechtigter, sondern auch internationaler Schutz nach der GFK
und in Form des subsidiären Schutzes beantragt. Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten
wird daher in Deutschland bislang für alle drei Rechtskreise einheitlich umgesetzt; dies
soll der hier angegriffene Gesetzesbeschluss ändern. Im Einzelnen:

1. Anspruch auf Asyl, Art. 16a GG

a) Grundrechtsdimensionen

Art. 16a Abs. 1 GG vermittelt politisch Verfolgten einen schutzrechtlichen Anspruch auf
Asyl, dem ein Abwehrrecht gegen alle aufenthaltsverweigernden oder aufenthaltsbeen-
denden Maßnahmen korrespondiert.

BVerwGE 75, 304 (305); *von Arnould/Martini*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.),
Grundgesetz. Kommentar Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 16a Rn. 58; *Fontana*, Ver-
fassungsrechtliche Fragen der aktuellen Asyl- und Flüchtlingspolitik im uni-
ons- und völkerrechtlichen Kontext, NVwZ 2016, 735 (736); *Gärditz*, in: Dü-
rig/Herzog/Scholz/Herdegen/Klein (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 16a
[2018] Rn. 183.

Art. 16a Abs. 1 GG begründet ferner einen Anspruch auf ein Verfahren, das die Realisie-
rung dieses Anspruchs ermöglicht.

Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 1305; vgl.
dazu etwa BVerfG, NVwZ 2015, 1204 (1204 f.).

Daher werden Regelungen über das Verfahren zur Anerkennung eines Asylberechtigten
auch an Art. 16a Abs. 1 GG gemessen.

BVerfGE 94, 166 (190 ff., 200).

b) Politische Verfolgung: Begriff und Abgrenzung

In Anlehnung an den Begriff „Flüchtling“ in Art. 1 A. Nr. 2 Hs. 1 der Genfer Flüchtlingskon-
vention (GFK) erfasst der Begriff der politischen Verfolgung jeden, „der wegen seiner
Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner

politischen Überzeugung Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt ist oder solche Verfolgungsmaßnahmen begründet befürchtet.“

BVerwGE 67, 184 (186); BVerwGE 75, 304 (306).

Geschützt wird auch, wer „aufgrund unabänderlicher persönlicher Merkmale anders ist, als er nach Ansicht des Verfolgers zu sein hat.“

BVerwGE 79, 143 (146).

Politische Verfolgung setzt also voraus, dass sie aus Gründen erfolgt, die allein in der politischen Überzeugung des Betroffenen, seiner religiösen Grundentscheidung oder in für ihn unverfügbaren Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen.

BVerfGE 80, 315 (333 f.); 94, 49 (103); BVerfG, NVwZ 2015, 1204 (1204).

Dabei kann der verfassungsrechtliche Begriff der politischen Verfolgung über den völkerrechtlichen Begriff „Flüchtling“ aus der GFK hinausgehen.

BVerwGE 79, 143 (146); *Davy*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/H. P. Schneider/Stein (Begr.), Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2001, Art. 16a Rn. 12; *Kämmerer/Kotzur*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a [2020] Rn. 99; *Will*, in: Sachs (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 28.

Für den vorliegenden Zusammenhang ist wichtig, dass „bei Nachteilen, die jemand aufgrund der allgemeinen Zustände in seinem Heimatstaat zu erleiden hat, wie Hunger, Naturkatastrophen, aber auch bei den allgemeinen Auswirkungen von Unruhen, Revolutionen und Kriegen“ keine politische Verfolgung im verfassungsrechtlichen Sinne vorliegt.

BVerfGE 80, 315 (335).

In diesen Fällen kann aber Anspruch auf internationalen Schutz in Form des sog. subsidiären Schutzes bestehen.

Dazu unten 3.

c) Begrenzung und Ausgestaltung des Anspruchs, Art. 16a Abs. 2–5 GG

Seine heutige Gestalt hat Art. 16a GG durch den Asylkompromiss von 1993 erhalten.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.06.1993, BGBl. I 1993, 1002.

Mit diesem sollte zwar das Recht auf Asyl bestehen bleiben, zugleich aber so eingeschränkt werden, dass nur noch die „wirklich politisch Verfolgten“

BT-Drucks. 12/4152, 3

sich hierauf berufen können. Dementsprechend sehen die Absätze 2 bis 4 Einschränkungen des Anspruchs vor. Zu unterscheiden ist zunächst zwischen sicheren Drittstaaten i. S. v. Art. 16a Abs. 2 GG und sicheren Herkunftsstaaten i. S. v. Art. 16a Abs. 3 und 4 GG:

aa) Drittstaatenregelung, Art. 16a Abs. 2 GG

Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG begrenzt den Schutzbereich von Art. 16a Abs. 1 GG.

BVerfGE 94, 49 (85).

Danach kann sich auf Abs. 1 nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft (jetzt Union) einreist. Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG enthält demgegenüber einen Gesetzesvorbehalt. Durch Gesetz können danach Staaten bestimmt werden, in denen die Anwendung der EMRK und der Genfer Flüchtlingskonvention sichergestellt ist. Der Gesetzgeber wird damit ermächtigt, Staaten zu bestimmen, in denen die in Abs. 2 S. 1 genannten Voraussetzungen vorliegen. Da Deutschland sämtlich von solchen sog. sicheren Drittstaaten umgeben ist,

Vgl. § 26a Abs. 2 AsylG i. V. m. Anlage I.

ist eine Anerkennung als Asylberechtigter gemäß Art. 16a Abs. 1 GG bei einer Einreise auf dem Landweg praktisch ausgeschlossen.

Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 1321.

bb) Herkunftsstaatenregelung, Art. 16a Abs. 3, 4 GG

Art. 16a Abs. 3 GG betrifft hingegen die hier streitgegenständliche Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten. Er bezieht sich im Gegensatz zu Art. 16a Abs. 2 GG nicht auf den Reiseweg nach Deutschland, sondern auf die Herkunft des Ausländers. Ausländer aus solchen Staaten fallen zwar – anders als beim Konzept der Einreise aus sicheren Drittstaaten – in den personalen Schutzbereich von Art. 16a Abs. 1 GG; ihre Rechte werden anders als bei Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG nicht verfassungsunmittelbar, sondern ebenso wie bei Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG erst aufgrund eines Gesetzes ausgestaltet bzw. beschränkt.

Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 1325; zur umstrittenen, vorliegend aber irrelevanten dogmatischen Einordnung als Ausgestaltungs- oder Gesetzesvorbehalt oben B. II. 1. b) aa).

Die – erheblichen – Konsequenzen der Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat ergeben sich aus Art. 16a Abs. 3 und 4 S. 1 GG sowie aus dem aufgrund von Art. 16a Abs. 4 S. 2 GG erlassenen Asylgesetz:

Zum Folgenden BVerfGE 94, 115 (146 ff.).

- (1) In *materiell-rechtlicher Hinsicht* wird bei Antragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten nach Art. 16a Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG vermutet, dass sie nicht verfolgt werden. Diese Vermutung stellt Art. 16a Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG unter den Vorbehalt, dass der Antragsteller „Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird“. Gelingt ihm ein solcher Vortrag, greift in seinem Einzelfall die Vermutung des Art. 16a Abs. 3 Satz 2, 1. Halbsatz GG nicht; über seinen Asylantrag ist nach den allgemeinen Vorschriften zu befinden. Gelingt ihm dies nicht, ist der Antrag gemäß Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG i.V.m. § 29a Abs. 1 AsylVfG als offensichtlich unbegründet abzulehnen.
- (2) In *verfahrensrechtlicher Hinsicht* ist das Asylverfahren nach § 18a Abs. 1 S. 1 AsylG bei Ausländern aus einem sicheren Herkunftsstaat, die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen (sog. Flughafen-Verfahren), 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. Im Übrigen kann das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gem. § 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG in einer Außenstelle, die einer besonderen Aufnahmeeinrichtung iSv § 5 Abs. 5 AsylG zugeordnet ist, über den Asylantrag eines Antragstellers aus einem sicheren Herkunftsstaat im beschleunigten Verfahren entscheiden. Dieser ist dann nach § 30a Abs. 3 S. 1 AsylG verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über seinen Asylantrag in der für seine Aufnahme zuständigen besonderen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen; im Falle der Ablehnung des Asylantrags in der vorgeschriebenen Wochenfrist (§ 30a Abs. 2 AsylG) auch darüber hinaus bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung (§ 30a Abs. 3 S. 2 Nr. 2b) AsylG).

(3) In *prozessualer Hinsicht* führt die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat zum grundsätzlichen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen: Nach Art. 16a Abs. 4 S. 1 Hs. 1 GG darf, weil Anträge aus diesen Staaten als grundsätzlich unbegründet gelten (s. oben (1)), die Abschiebung nur dann ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen (vgl. näher §§ 75, 36 Abs. 1 AsylG). Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO müssen nach § 36 Abs. 3 S. 1 AsylG innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe gestellt werden. Im Flughafenverfahren müssen Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz gegen die Abschiebung nach § 18a Abs. 4 S. 1 AsylG sogar binnen drei Tagen gestellt werden und aufenthaltsbeendende Maßnahmen sind bereits dann zu vollziehen, wenn lediglich der Tenor der gerichtlichen Entscheidung vorliegt (§§ 18a Abs. 4 S. 7 und § 36 Abs. 3 S. 9 AsylG). Nach Art. 16a Abs. 4 S. 1 Hs. 2 GG kann zudem der gerichtliche Prüfungsumfang eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben.

Das Bundesverfassungsgericht hält Art. 16a Abs. 3 und 4 GG für vereinbar mit Art. 79 Abs. 3 GG.

BVerfGE 94, 49 (102 ff.).

cc) Öffnungsklausel, Art. 16a Abs. 5 GG

Abs. 5 enthält schließlich eine Öffnungsklausel, mit der die Öffnung des deutschen Asylrechts für völkerrechtliche Verträge ermöglicht wird.

Will, in: Sachs (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 106.

2. Internationaler Schutz I: Flüchtling (Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK)

Die Genfer Flüchtlingskonvention knüpft am Tatbestand des „Flüchtlings“ an. Nach Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK ist Flüchtling eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.

Diese Definition ist auch Grundlage für die Definition der „politischen Verfolgung“ i. S. v. Art. 16a Abs. 1 GG; beide Begriffe stimmen weitgehend überein.

BVerwGE 95, 42 (52 f.). Vgl. bereits oben 1. b).

Die GFK gewährt zwar selbst kein Asylrecht, sondern definiert nur, wer Flüchtling ist.

Becker/Hruschka, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 19.

Aber sie normiert als bedeutsame Rechtsfolge der Flüchtlingseigenschaft das sog. Refoulement-Verbot gem. Art. 33 GFK. Danach verpflichten sich die vertragschließenden Staaten dazu, keinen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

Innerstaatlich hat die GFK den Rang eines einfachen Bundesgesetzes (vgl. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG).

BVerfGE 74, 358 (370).

Da ihre Vorschriften „nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, sind die Normen auch unmittelbar anwendbar.“

BVerfG, NVwZ 2015, 361 (364).

3. Internationaler Schutz II: Subsidiärer Schutz, insbesondere nach Art. 3 EMRK

Der sog. subsidiäre Schutz gründet historisch in Art. 3 EMRK, ist aber aufgrund unionsrechtlicher Entwicklungen,

zu diesen unten 4. a),

nicht mehr auf diesen beschränkt.

Die EMRK enthält zwar keine asylspezifische Regelung, und der für ihre Auslegung zuständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) betont in ständiger Rechtsprechung das Recht eines jeden Staates, Einreise, Aufenthalt und auch Ausweisung eigenständig zu regeln.

EGMR, 30.10.1991, *Vilvarayah u. a./Vereinigtes Königreich*, Nr. 13163/87 u.a. Rn. 102.

Allerdings hat der EGMR mit seiner Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK ein „Ersatzasylrecht“

Hailbronner, Art. 3 EMRK – ein neues europäisches Konzept der Schutzgewährung?, DÖV 1999, 617 (624).

für solche Personen geschaffen, die nicht „Flüchtlinge“ i.S.d. GFK sind, denen aber ernsthafter Schaden durch die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, durch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung droht. Ein Konventionsstaat der EMRK verstößt dementsprechend gegen Art. 3 EMRK, „wenn begründete Tatsachen dafür vorliegen, daß der betroffene Mensch nach seiner Auslieferung einem tatsächlichen Risiko von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung unterworfen ist.“

EGMR, 07.07.1989, *Soering/UK*, Nr. 14038/88 Rn. 91 = NJW 1990, 2183 (2185); bestätigt u. a. in EGMR, 30.10.1991, *Vilvarayah u. a./Vereinigtes Königreich*, Nr. 13163/87 u. a. Rn. 103 = NVwZ 1992, 869; EGMR, 28.02.2008, *Saadi*, Nr. 37201/06 Rn. 138 = NVwZ 2008, 1330 (1332); EGMR, 05.11.2019, *A. A./Schweiz*, Nr. 32218/17 Rn. 39 = NVwZ 2020, 538 (539).

Art. 3 EMRK umfasst nach der Rechtsprechung des EGMR auch den Schutz vor ernsthaften Gefahren des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit. Es können daher eine allgemeine Gefahrenlage, etwa im Rahmen bewaffneter Konflikte, und Gefahren aufgrund schlechter humanitärer Verhältnisse genügen.

Vgl. EGMR, 28.11.2011, *Sufi u. Elmi/ Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, Rn. 293 und EGMR, 15.10.2015, *L. M. u. a./ Russland*, Nr. 40081/14, 40088/14, 40127/14, Rn. 123 ff. = NVwZ 2016, 1779 (1782).

Droht einer Person in einem Staat eine solche Behandlung, dann folgt aus Art. 3 EMRK ein Auslieferungs- und Abschiebeverbot.

Sinner, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Kommentar, 3. Auflage 2022, Art. 3 Rn. 3. S. dementsprechend § 60 Abs. 2 und 5 AufenthG.

In der Systematik des Unionsrechts und des daran anschließenden deutschen Rechts (§ 4 Abs. 1 AsylG) handelt es sich um den sog. subsidiären Schutz, der neben Art. 3 EMRK mittlerweile noch weitere Konstellationen erfasst, in denen einer Person ernsthafter Schaden droht.

Dazu gleich 4. a).

4. Überformung der Regelungsregime durch europäisches Unionsrecht

Das europäische Sekundärrecht überformt diese drei Regelungsregime und verknüpft sie miteinander. Gestützt auf Art. 78 AEUV hat die EU die sog. Qualifikations-Richtlinie (RL 2011/95/EU) erlassen, die materiell-rechtliche Vorgaben zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus und zum Anrecht auf subsidiären Schutz enthält (dazu a)). Die RL 2013/32/EU normiert bislang noch das Konzept des sicheren Herkunftsstaates; sie wird durch die im Juni 2026 in Kraft tretende VO(EU) 2024/1348 abgelöst werden (b)). Gemeinsam überführen diese Rechtsakte die Vorgaben der GFK und der EMRK in das Unionsrecht und beeinflussen damit in materiell-rechtlicher Hinsicht das Konzept sicherer Herkunftsstaaten.

a) Zuerkennung des internationalen Schutzstatus im Unionsrecht: Die Qualifikations-Richtlinie (RL 2011/95/EU)

Zentrales Regelungsinstrument für die Zuerkennung des internationalen Schutzstatus im Europäischen Unionsrecht ist die Qualifikations-Richtlinie (RL 2011/95/EU).

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. 12. 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, ABL.EU 2011 L 337, S. 9.

Sie zielt gemäß ihrem Art. 1 darauf ab, die Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen, die Anspruch auf subsidiären Schutz haben, sowie für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes festzulegen. Es geht also darum, „die Personen zu bestimmen, die wegen besonderer Umstände tatsächlich internationalen Schutz benötigen und rechtmäßig in der Union darum ersuchen.“

EuGH, 26.02.2015, ECLI:EU:C:2015:117 Rn. 32 (Shepherd).

Die wesentliche Bedeutung der Qualifikations-Richtlinie auch für die vorliegende Rechtsfrage folgt aus dem Umstand, dass sie den Begriff „internationaler Schutz“ als Ergänzung zum Grundrecht auf Asyl definiert. „Internationaler Schutz“ meint nach Art. 2 lit. a) RL

2011/95/EU sowohl die Schutzansprüche für Flüchtlinge nach der GFK als auch für Personen, die Anspruch auf sog. subsidiären Schutz haben. Dementsprechend fällt in den Anwendungsbereich des deutschen Asylgesetzes nicht nur der Schutz vor politischer Verfolgung (§ 1 Nr. 1 AsylG), sondern auch „der internationale Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU; dieser „umfasst den Schutz vor Verfolgung nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559, 560) und den subsidiären Schutz im Sinne der Richtlinie“ (Nr. 2).

Voraussetzung für den subsidiären Schutz ist nach Art. 15 RL 2011/95/EU ein „ernsthafter Schaden. Als ein solcher gilt gemäß der Vorschrift

- a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder
- b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder
- c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Art. 15 RL 2011/95/EU schützt damit Personen, die aus einem Kriegsgebiet geflohen sind, aber nicht die Voraussetzungen der politischen Verfolgung nach der GFK erfüllen. Ihnen gewähren die Mitgliedstaaten nach Art. 18 RL 2011/95/EU den subsidiären Schutzstatus. Der subsidiäre Schutz nach Art. 15 RL 2011/95/EU ist in diesem Umfang schon in der EMRK angelegt, wobei die Auslegung der einzelnen Schutzzatbestände fließend, ihre genaue Abgrenzung mithin schwierig ist.

Endres de Oliveira, in: Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, Aufenthaltsrecht, 2. Auflage 2025, Rn. 215).

Fest steht jedenfalls, dass Art. 3 (und auch Art. 2) EMRK Abschiebungen verbietet, wenn der Person in dem Staat ein ernsthafter Schaden etwa aufgrund eines bewaffneten Konfliktes droht.

EGMR, 28.11.2011, *Sufi u. Elmi/ Vereinigtes Königreich*, Nr. 8319/07 und 11449/07, Rn. 293 und EGMR, 15.10.2015, *L. M. u. a./ Russland*, Nr. 40081/14, 40088/14, 40127/14, Rn. 123 ff. = NVwZ 2016, 1779 (1782).

b) RL 2013/32/EU und VO(EU) 2024/1348: Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten

Das unionsrechtliche Konzept des sicheren Herkunftsstaats befindet sich bislang noch in der RL 2013/32/EU (sog. Asylverfahrens-Richtlinie). Gemäß Art. 31 Abs. 8 lit. b) RL 2013/32/EU können die Mitgliedstaaten ein beschleunigtes Prüfungsverfahren zur Berechtigung des internationalen Schutzes oder ein solches an der Grenze bzw. im Transitbereich vorsehen, wenn der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne der Richtlinie stammt. Die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat bewirkt nach Art. 36 Abs. 1 RL 2013/32/EU eine widerlegbare Sicherheitsvermutung. Der Antragsteller muss „schwergewichtige Gründe“ vorbringen, „dass der Staat in seinem speziellen Fall [...] nicht als sicherer Herkunftsstaat zu betrachten ist.“ Anlage I zur RL 2013/32/EU benennt Kriterien für die Sicherheit eines Herkunftsstaates, deren Bestimmung Art. 37 RL 2013/32/EU allerdings den Mitgliedstaaten überlässt. Die Union selbst kann also bislang keine Liste sicherer Herkunftsstaaten beschließen.

Am 11. Juni 2024 ist gemäß ihrem Art. 79 Abs. 1 die Verordnung(EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU in Kraft getreten.

ABl. L, 2024/1348, v. 22. Mai 2024.

Die Verordnung gilt gemäß ihrem Art. 79 Abs. 2 ab dem 12. Juni 2026; an diesem Tag wird die RL 2013/32/EU gemäß Art. 78 Abs. 1 VO(EU) 2024/1348 außer Kraft treten. Sie verlagert die Zuständigkeit für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten partiell auf die Europäische Union. Auf der Grundlage der in Art. 61 VO(EU) 2024/1348 normierten materiell-rechtlichen Kriterien für die Sicherheit eines Herkunftsstaats bestimmt zukünftig die Union nach näherer Maßgabe von Art. 62 VO(EU) 2024/1348, welcher Herkunftsstaat als sicher gilt. Gemäß Art. 64 Abs. 1 VO(EU) 2024/1348 können die Mitgliedstaaten aber Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, die es gestatten, zum Zweck der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zusätzlich zu den auf Unionsebene bestimmten sicheren Drittstaaten oder sicheren Herkunftsländern auf nationaler Ebene sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsländer zu bestimmen. Die Mitgliedstaaten können also nach wie vor solche Drittstaaten als sicherere Herkunftsstaaten bestimmen, die nicht in

der EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten enthalten sind, aber die Voraussetzungen des Art. 61 VO(EU) 2024/1348 erfüllen.

Eine unionsweite Liste sicherer Herkunftsstaaten gibt es allerdings bislang nicht. Zwar hatte bereits Art. 29 RL 2005/85/EG die Möglichkeit einer vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu erlassenden unionsweiten „Gemeinsame[n] Minimalliste der als sichere Herkunftsstaaten geltenden Drittstaaten“ vorgesehen, die es den Mitgliedstaaten nach Art. 36 Abs. 1 RL 2005/85/EG ermöglicht hätte, keine oder keine umfassende Prüfung des Asylantrags und der Sicherheit des Asylbewerbers vorzunehmen. Auf die Klage des Europäischen Parlaments hat der EuGH allerdings diese Vorschriften aus Gründen der horizontalen Gewaltenteilung in der Union für nichtig erklärt.

EuGH, 06.05.2008, ECLI:EU:C:2008:257 Rn. 43 ff. (Parlament/Rat).

Ein erneuter Entwurf der EU-Kommission zu einer auf Art. 78 Abs. 2 d) AEUV gestützten Verordnung,

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU, COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD).

die eine solche Liste enthielt, wurde 2019 von der Kommission zurückgezogen.

ABl.EU 2019, C 210, S. 13.

Am 16. April 2025 hat die Kommission einen Vorschlag vorgelegt, der die VO(EU) 2024/1348 durch eine Liste sicherer Herkunftsstaaten ergänzen soll. Die Liste soll Kosovo, Bangladesch, Kolumbien, Ägypten, Indien, Marokko und Tunesien sowie grundsätzlich alle Länder umfassen, die den Status eines Bewerberlands für den Beitritt zur EU haben, es sei denn, sie sind in einen internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt verwickelt oder mit restriktiven Maßnahmen entsprechend dem fünften Teil des Titels IV des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union belegt oder weisen eine unionsweite Schutzquote bei über 20% auf.

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.

Der Rat der Europäischen Union hat diesen Vorschlag im Dezember 2025 gebilligt. Die notwendige Zustimmung des Europäischen Parlaments stand zum Zeitpunkt der Einreichung dieses Schriftsatzes noch aus. Dementsprechend ist auch noch ungewiss, ab welchem Zeitpunkt diese Liste Rechtswirkungen entfalten könnte.

II. Auslegung von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG

Die Initiatoren des im Organstreitverfahren angegriffenen Gesetzesbeschlusses gehen davon aus, dass Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG nur für den oben unter I. 1. behandelten Anspruch politisch Verfolgter auf Asyl gilt (von ihnen auch als sog. „große“ sichere Herkunftsstaaten bezeichnet), nicht hingegen für den internationalen Schutz (oben I. 2. und 3.; „kleine“ sichere Herkunftsstaaten) gilt. Sie gehen davon aus, dass die Asylverfahrens-Richtlinie (RL 2013/32/EU) den internationalen Schutz europarechtlich determiniert und sie mit dem Beschluss von § 29b AsylG von der durch Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, sichere Herkunftsstaaten zu bestimmen.

BT-Drucks. 21/780, 10.

Diese Auffassung wird, allerdings meist ohne nähere Begründung, teilweise auch in der Literatur vertreten.

Bergmann, in: ders./Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht. Kommentar*, 15. Aufl. 2025, Art. 16a GG Rn. 70; *Dörig*, *Quo vadis Migrationsrecht?*, jM 2018, 251 (257); etwas ausführlicher lediglich *Thym*, *Europäisches Asylrecht auf der Überholspur – Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer*, ZRP 2020, 52 (55), der aber auf ein „prozessuales Restrisiko“ verweist; s. ferner auch *ders.*, *Scheitert die Ausweitung sicherer Herkunftsländer am Europarecht?*, NVwZ 2025, 1377 (1382).

Ihr wurde auch in der Sachverständigenanhörung am 06.10.2025 teilweise gefolgt, wenn auch ohne nähere Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Bedenken wie sie etwa in dem oben unter B. V. 2. a) nachgewiesenen Rechtsgutachten artikuliert worden sind.

Deutscher Anwaltsverein, Ausschuss-Drucks. 21(4)014 v. 17.06.2025, S. 4; *Seegmüller*, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 G v. 06.10.2025, S. 7 ff. (ohne eigene Paginierung); vgl. auch *Wittmann*, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 D v. 02.10.2025, S. 25 ff., der allerdings wegen der Grundrechtswesentlichkeit eine parlamentsgesetzliche Regelung für nahe liegend erachtet (S. 27) und zudem „nicht unerhebliche Risiken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit den Vorgaben der Wesentlichkeitsdoktrin und der Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG“ (S. 29) sieht.

In zahlreichen Stellungnahmen im Schrifttum und in der Sachverständigenanhörung wird eine Regelung sicherer Herkunftsstaaten für den internationalrechtlichen Schutz durch Rechtsverordnung allerdings für verfassungswidrig erachtet.

Nachtigall, Die List(e) mit den „kleinen sicheren Herkunftsstaaten“. Zur verfassungswidrigen Idee, unter dem Deckmantel des Unionsrechts weitere Staaten als „sicher“ einzustufen, VerfBlog 2021/9/06; *Zimmermann*, Wer sagt, wo es sicher ist?; FAZ v. 07.08.2025, S. 6; ebenso der Sache nach, aber ohne explizite Würdigung als „verfassungswidrig“ *Feneberg*, Asylwende mit Hindernissen. Zur Aussetzung des Familiennachzugs bei subsidiärem Schutz und zu „sicheren Herkunftsstaaten“ per Rechtsverordnung, VerfBlog 2025/6/05. – In der Sachverständigenanhörung wurde diese Auffassung vertreten von: *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Ausschuss-Drucks. 21(4)047 v. 11.09.2025, S. 8; *Judith*, PRO ASYL, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 E v. 02.10.2025, S. 7 ff.; *Keßler*, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 A v. 30.09.2025, S. 4 ff.

Eine Auslegung von Art. 16a Abs. 3 GG anhand der klassischen rechtswissenschaftlichen Methoden bestätigt die Verfassungswidrigkeit des streitgegenständlichen Gesetzesbeschlusses vom 05.12.2025:

1. Wortlaut

Nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG setzt die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat voraus, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden. Gemäß Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

a) Politisch Verfolgte nach Art. 16a Abs. 1 GG

Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG und das dort vorgesehene Verfahren für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten sowie die daran anknüpfende Vermutungswirkung in Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG gelten zunächst für politisch Verfolgte i.S.v. Art. 16a Abs. 1 GG.

Die Formulierung „politische Verfolgung“ in Abs. 3 S. 1 entspricht grundsätzlich der Formulierung „Politisch Verfolgte“ in Abs. 1. Zur Beurteilung der Verfolgungsfreiheit kann daher auf die hierzu entwickelten Maßstäbe zurückgegriffen werden.

BVerfGE 94, 115 (134, 139).

Zwar „decken sich die Begriffe in Art. 16a Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 GG infolge ihrer im jeweiligen Regelungszusammenhang unterschiedlichen Funktion – einerseits Prüfung des Einzelfalls; andererseits Beurteilung der allgemeinen Situation in einem Staat – inhaltlich nicht in vollem Umfang.“

BVerfGE 94, 115 (134).

Weil es bei der Bestimmung nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG um die generelle Einstufung von Staaten als „sicher“ geht, muss die Verfolgungsfreiheit landesweit und ohne Beschränkung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen festgestellt werden.

BVerfGE 94, 115 (135).

Der Begriff der „politische[n] Verfolgung“ in Abs. 3 S. 1 wird also zwar „kontextbedingt modifiziert“,

von Arnould/Martini, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 16a Rn. 93; ähnlich auch BVerfGE 94, 115 (134); *Zimmermann/Christian Tams*, in: Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Art. 16a [2007] Rn. 185,

aber erfasst jedenfalls Personen, die i.S.v. Abs. 1 politisch verfolgt sind.

„Politische Verfolgung“ in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG bezieht sich also zunächst auf die nach Art. 16a Abs. 1 Asylberechtigten. Das ist unstrittig, weshalb sich § 29b Abs. 1 AsylG auch nur auf „sichere Herkunftsstaaten im Sinne der Richtlinie 2013/32/EU für den internationalen Schutz“ bezieht. Sichere Herkunftsstaaten im Sinne des deutschen Grundrechts auf Asyl dürfen also selbst nach Meinung des Gesetzgebers nur in dem in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vorgesehenen Verfahren und damit insbesondere nicht durch Rechtsverordnung vorgesehen werden.

b) Flüchtlinge nach Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK

Das in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vorgesehene Verfahren (Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates) und die in Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG normierte Vermutungswirkung gelten zudem für Flüchtlinge i.S.v. Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK.

Zwar verwendet Art. 16a GG das Wort „Flüchtling“ nicht. Allerdings wird der Begriff des „Politisch Verfolgten“ in Art. 16a Abs. 1 bzw. der „politischen Verfolgung“ in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG in enger Anlehnung an den Begriff des „Flüchtlings“ in Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK

definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend schon in seiner Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. betont, es gebe „keinen wesentlichen Unterschied zwischen Flüchtlingen im Sinne von § 28 Nr. 1 AuslG und sonstigen Asylberechtigten nach § 28 Nr. 2 AuslG.“

BVerfGE 54, 341 (356); ferner etwa BVerfGE 76, 143 (157).

Im Schrifttum heißt es dementsprechend, dass der Tatbestand der politischen Verfolgung das Genfer Flüchtlingsrecht „rezipiert“.

Vgl. für diese allgemeine Auffassung etwa *Kämmerer/Kotzur*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a [2020] Rn. 199; ferner etwa *Eichenhofer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. I, 4. Aufl. 2023, Art. 16a Rn. 54. S. schon oben I. 1. b).

Praktisch bedeutsam wird die Unterscheidung zwischen dem Status des Asylberechtigten i.S.v. Art. 16a Abs. 1 GG und demjenigen des Flüchtlings nach Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK bei den sog. Nachfluchtgründen. Diese begründen nur einen Anspruch auf Asyl,

„wenn sie sich als Ausdruck und Fortführung einer schon während des Aufenthalts im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar betätigten festen Überzeugung darstellen, mithin als notwendige Konsequenz einer andauernden, die eigene Identität prägenden und nach außen kundgegebenen Lebenshaltung erscheinen“ (BVerfGE 94, 115/145).

Liegt diese Voraussetzung nicht vor, kommt nur eine Anerkennung als „Flüchtling“ nach Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK in Betracht, was kein Asylrecht, sondern nur das Refoulement-Verbot nach Art. 33 GFK zur Folge hat. Im einfachen Recht wurden Flüchtlinge dementsprechend zum Zeitpunkt der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur durch ein Abschiebungshindernis nach § 51 AuslG geschützt, das sich heute in § 60 Abs. 1 AufenthG findet. In seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 16a GG führt das Bundesverfassungsgericht dementsprechend aus, dass der Gesetzgeber mit § 51 AuslG „dem Refoulement-Verbot des Art. 33 GFK Rechnung“ trage.

BVerfGE 94, 49 (97); s. auch *Renner*, Ausländerrecht, 7. Aufl. 199, § 51 AuslG Rn. 4.

Flüchtlinge im Sinne der GFK sind daher politisch Verfolgte, die aber kein Asylrecht i.S.v. Art. 16a Abs. 1 GG, sondern einen völkerrechtlich durch Art. 33 GFK begründeten und einfach-rechtlich in § 60 Abs. 1 AufenthG normierten Abschiebungsschutz genießen.

Art. 16a Abs. 3 GG führt diese beiden Regelungsschichten aber zusammen: Er verwendet in seinem Satz 1 nur den Begriff der „politischen Verfolgung“ (und nicht wie in Art. 16a Abs. 1 GG das „Asylrecht“) und bezieht die Vermutungswirkung in Satz 2 darauf, dass Ausländern nicht „verfolgt“ werden. Das Bundesverfassungsgericht hat daher mit Recht gefolgert, dass sich die Vermutungswirkung, die von der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ausgeht, auch auf Flüchtlinge i.S.d. GFK erstreckt:

„Art.16a Abs.3 Satz 2 GG will [...] für die Reichweite der Vermutung nicht nach dem möglichen späteren Status des Antragstellers unterscheiden. Die Regelung umfaßt auch solche Fälle, die zwar nicht zum Status der Asylberechtigung, wohl aber zur Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 51 Abs.1 AuslG führen. Müßte für die Feststellung solcher Abschiebungshindernisse ein gesondertes Verfahren durchgeführt werden, in dem die an die Bestimmung zum sicheren Herkunftsstaat anknüpfende Vermutung nicht eingriffe, würde dies die vom verfassungsändernden Gesetzgeber mit der Herkunftsstaatenregelung angestrebte Vereinfachung und Beschleunigung in vielen Fällen verhindern“ (BVerfGE 94, 115 [145 f.]).

Die Bestimmung der Herkunftsstaaten in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG bezieht sich also ebenso wie die Vermutungswirkung des Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG auch auf Flüchtlinge i.S.d. GFK. Das setzt wiederum logisch voraus, dass sie in dem in Verfahren nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG erfolgen muss und nicht nur durch Rechtsverordnung der Bundesregierung erfolgen darf.

Der hier angegriffene Gesetzesbeschluss vom 05.12.2026 ist also schon deshalb verfassungswidrig, weil er die Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten für GFK-Flüchtlinge unter Verletzung von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG allein durch die Bundesregierung gestattet.

c) Subsidiär Schutzbedürftige

Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG und das vorgesehene ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt schließlich auch für den Anspruch auf subsidiären Schutz.

aa)Voraussetzung für die Bestimmung der Sicherheit des Herkunftsstaates: keine „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“ (Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG)

Zur Bestimmung eines sicheren Herkunftslandes muss nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG auch sichergestellt sein, dass dort keine „unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“ stattfindet. Der Anwendungsbereich von Abs. 3 S. 1 ist also weiter als derjenige von Abs. 1. Abs. 3 S. 1 erfasst nämlich durch die Bezugnahme auf „unmenschliche

oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“ auch solche staatlichen Maßnahmen, „die nicht notwendig zugleich politische Verfolgung im asylrechtlichen Sinne darstellen.“

BVerfGE 94, 115 (136).

Er nimmt damit nach allgemeiner Meinung im Schrifttum auf den subsidiären Schutz durch Art. 3 EMRK Bezug.

von Arnould/Martini, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 16a Rn. 93; *Becker/Hruschka*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 198; *Bergmann*, in: ders./Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht. Kommentar, 15. Aufl. 2025, Art. 16a GG Rn. 72; *Davy*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 16a [2001] Rn. 53; *Gärditz*, in: Dürrig/Herzog/Scholz/Herdegen/Klein (Begr./Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 16a [2018] Rn. 403; *Hailbrunner*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. V, 2013, § 123 Rn. 261; *Heusch*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 16a [2025] Rn. 84; *Huber*, Das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung, NVwZ 1993, 736 (738); *Kämmerer/Kotzur*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a [2020] Rn. 189; *Kluth*, in: Stern/Becker (Begr./Hrsg.), Grundrechtekommentar, 4. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 109; *Zimmermann/Tams*, in: Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Art. 16a [2007] Rn. 188.

Das sieht auch das Bundesverfassungsgericht so:

„Die vom Verfassungsgesetzgeber gewählte Formulierung knüpft in Wortlaut und Inhalt erkennbar an die Bestimmung von Art. 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 (BGBl 1952 II S. 686) an [...]“ (BVerfGE 94, 115 [136 f.]).

Und weiter:

„Die vom Verfassungsgesetzgeber in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG geforderte Gewährleistung der Sicherheit auch vor unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung geht über den Schutzbereich des Art. 16a Abs. 1 GG hinaus. Sie stellt – in Anlehnung an die Bezugnahme auf die EMRK auch in Art. 16a Abs. 2 GG – sicher, daß ein solches staatliches Handeln in die Prüfung einbezogen und so den fließenden Übergängen zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen Rechnung getragen wird“ (BVerfGE 94, 115 [137]).

Die Einbeziehung des subsidiären Schutzanspruchs in das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten ist auch deshalb geboten, weil politische Verfolgung und menschenrechtliche Gefährdung nicht in jedem Fall klar voneinander abgrenzbar sind.

BVerfGE 94, 115 (137).

Daher muss stets im Einzelfall geprüft werden, „ob eine unmenschliche Behandlung nicht letztlich doch an asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen Rechnung, denn unmenschliche und erniedrigende Behandlung ist „eine typische Manifestation politischer Verfolgung zu werten ist.“

Henkel, Das neue Asylrecht, NJW 1993, 2705 (2708).

Diese integrierte Prüfung trägt den fließenden Übergängen von unmenschlicher Behandlung hin zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen Rechnung, denn unmenschliche und erniedrigende Behandlung ist „eine typische Manifestation politischer Verfolgung.“

Kämmerer/Kotzur, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a [2020] Rn. 192.

In dem in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren muss also neben dem Fehlen *politischer* Verfolgung auch geprüft werden, ob der Herkunftsstaat die konventionsrechtliche Garantie des Art. 3 EMRK respektiert. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei schon 1996 auch die Folter in den Tatbestand des Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG aufgenommen, obwohl diese in Art. 3 EMRK nicht ausdrücklich erwähnt ist.

BVerfGE 94, 115 (137).

Nachdem das Unionsrecht den subsidiären Schutzstatus in Art. 15 RL 2013/32/EU auf weitere Fälle ausgeweitet hat, in denen den Betroffenen schwerer Schaden zugefügt wird, fällt nunmehr das gesamte Prüfprogramm dieser Vorschrift unter den Tatbestand der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG.

Dazu unten 2. b) aa).

Die Einbeziehung der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG ist sachgerecht, weil beide Verfolgungstatbestände auch nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts nicht eindeutig voneinander abgrenzbar sind. Wenn aber ohnehin beide Verfolgungstatbestände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG geprüft werden, wäre es kaum nachvollziehbar, wenn sie auch außerhalb dieses Verfahrens durch die Bundesregierung geprüft werden dürften, zumal sich daraus die Gefahr ergeben könnte, dass beide Prüfungen zu unterschiedlichen Ergebnis-

sen kommen: Soll etwa die Bundesregierung durch Rechtsverordnung einen Herkunftsstaat als sicher einordnen können, obwohl Bundestag und Bundesrat die Sicherheit wegen „unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung und Behandlung“ verneint haben?

bb)Vermutungswirkung (Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG)

Auch der Wortlaut von Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG bestätigt diese Auslegung. Halbsatz 1 dieser Vorschrift bezieht sich mit der Wendung „aus einem solchen Staat“ auf Satz 1 der Vorschrift: „Solcher Staat“ im Sinne von Art. 16a Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG ist daher ein Staat, indem „weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“ im Sinne von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG stattfindet. Nur ein solcher Staat ist sicher. Das erklärt auch, dass Halbsatz 1

– anders als Abs. 1 und in Abs. 3 S. 1 und anders auch als in Halbsatz 2 (dazu gleich) –

nur das Verb „verfolgt“ ohne das Attribut „politisch“ verwendet.

Anders möglicherweise noch BVerfGE 94, 115 (146), wo dem Gesetzesbegriff „verfolgt“ ohne nähere Erläuterung ein „(politisch)“ vorangestellt wird. Auch im Schrifttum heißt es ohne Begründung: „Der Begriff (gemeint ist ‚Verfolgung‘, T.K.) ist als ‚politische Verfolgung‘ zu interpretieren (so von *Arnauld/Martini*, in: von Münch/Kunig [Hrsg.], Grundgesetz. Kommentar Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 16a Rn. 97). Dass das Wort „politisch“ hier aber einfach versehentlich vergessen wurde, erscheint nach dem langen und kontroversen Gesetzgebungsverfahren (dazu unten 3.) wenig wahrscheinlich.

Es geht insoweit eben nicht nur um politische Verfolgung, sondern auch „um unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“, die zwar Verfolgung, aber keine *politische Verfolgung* darstellt.

Konsequent ist es dann auch, dass die Vermutung nach Halbsatz 2 von Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG nur durch Tatsachen widerlegt werden können, die die Annahme *politischer* Verfolgung begründen. Während sich nämlich die Vermutung der Sicherheit in Art. 16a Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG auf den gesamten Staat bezieht, nimmt Halbsatz 2 der Vorschrift den individuellen Einzelfall in den Blick.

BVerfGE 94, 115 (134).

Um im Einzelfall Asylrecht nach Art. 16a Abs. 1 GG bzw. Flüchtlingsschutz nach Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK zu gewährleisten, muss die Vermutungswirkung durch individuelle Umstände gerade in der Person des Betroffenen erschüttert werden. Diese individuellen Gründe sind diejenigen, die die politische Verfolgung im Sinne von Art. 16a Abs. 1 GG und Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK begründen, also Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, politische Überzeugung etc. Manifestiert sich die ausnahmsweise bestehende individuelle politische Verfolgung auch in „unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung“, so ist diese zwar selbstverständlich auch erfasst. Konstitutive Voraussetzung für die Widerlegung i.S.v. Halbsatz 2 ist aber die individuelle Verfolgung wegen der genannten Merkmale, denn nur deren Vorliegen begründet die Besonderheit des Einzelfalls, die die abstrakt-generelle Vermutungswirkung erschüttert.

Das Bundesverfassungsgericht war zwar 1996 noch der Ansicht, dass das Fehlen anderer Abschiebungshindernisse (als derjenigen nach der GFK und dem damaligen § 51 AuslG) von der Vermutung des Art. 16a Abs.3 GG nicht erfasst sei:

„Solche Abschiebungshindernisse, wie sie etwa in § 53 AuslG im einzelnen aufgeführt sind, sind daher unabhängig von der Frage einer Ausräumung der Vermutung zu prüfen (vgl. § 31 Abs. 3 AsylVfG)“ (BVerfGE 94, 115/148).

Diese Passage ist allerdings durch die damalige einfach-rechtliche Gesetzeslage bedingt gewesen, die der heutigen nicht mehr entspricht. § 13 Abs. 2 AsylG lautete in der vom 01.07.1993 bis 31.12.2004 wie folgt:

„Mit jedem Asylantrag wird sowohl die Feststellung, daß die Voraussetzungen des § 51 Absatz 1 des Ausländergesetzes vorliegen, als auch, wenn der Ausländer dies nicht ausdrücklich ablehnt, die Anerkennung als Asylberechtigter beantragt.“

§ 51 Abs. 1 AuslG normierte seinerzeit ein Abschiebungshindernis nicht nur für Asylberechtigte i.S.v. Art. 16a Abs. 1 GG, sondern auch für Flüchtlinge i.S.d. GFK; auf beide bezog sich § 51 Abs. 1 AuslG.

S. bereits oben b).

Hingegen war das Abschiebungshindernis für subsidiär Schutzbedürftige in § 53 AuslG geregelt. Ihr Schutzanspruch war nach § 13 Abs. 2 AsylG in der zitierten alten Fassung

nicht in das Asylverfahren integriert. Deshalb galt für die subsidiär Schutzbedürftigen seinerzeit nicht das aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts tragende Argument der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung für die Erstreckung des Art. 16a Abs. 3 GG auf die Ansprüche nach GFK:

„Art. 16a Abs. 3 Satz 2 GG will [...] für die Reichweite der Vermutung nicht nach dem möglichen späteren Status des Antragstellers unterscheiden. Die Regelung umfaßt auch solche Fälle, die zwar nicht zum Status der Asylberechtigung, wohl aber zur Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 51 Abs.1 AuslG führen. Müßte für die Feststellung solcher Abschiebungshindernisse ein gesondertes Verfahren durchgeführt werden, in dem die an die Bestimmung zum sicheren Herkunftsstaat anknüpfende Vermutung nicht eingriffe, würde dies die vom verfassungsändernden Gesetzgeber mit der Herkunftsstaatenregelung angestrebte Vereinfachung und Beschleunigung in vielen Fällen verhindern“ (BVerfGE 94, 115/145 f.; Hervorhebung nur hier).

Mittlerweile firmieren aber der Schutz der Flüchtlinge nach der GFK und derjenige der subsidiär Schutzbedürftigen unter dem unionsrechtlich angeleiteten Oberbegriff „internationaler Schutz“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG). Anders als nach dem zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geltenden Recht wird daher nunmehr mit einem Antrag auf Asyl nicht nur Asyl und ein Abschiebungshindernis für Flüchtlinge nach Art. 33 GFK und § 60 Abs. 1 AufenthG, sondern „die Anerkennung als Asylberechtigter sowie internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 beantragt“ (§13 Abs. 2 S. 1 AsylG) und damit auch subsidiärer Schutz mit dem daran anknüpfenden Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 2 und 5 AufenthG. In der Logik der o.g. Begründung liegt es daher nahe, dass das Bundesverfassungsgericht nunmehr auch die Abschiebungshindernisse nach diesen Vorschriften in die Vermutungswirkung des Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG integrieren würde.

c) Zwischenfazit

Schon die Analyse des Wortlauts von Art. 16a Abs. 3 GG zeigt also mit hinreichender Deutlichkeit, dass eine Unterscheidung zwischen „großen“ verfassungsrechtlichen und „kleinen“ international-/unionsrechtlich sicheren Herkunftsstaaten verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist. Denn Art. 16a Abs. 3 GG gilt für alle drei Schutzansprüche gleichermaßen.

Zimmermann, Wer sagt, wo es sicher ist?; FAZ v. 07.08.2025, S. 6.

Dem Wortlautargument vermögen sich selbst diejenigen nicht entziehen, die eine Normierung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung für verfassungsgemäß halten. *Robert Seegmüller* konzediert (mit Recht!), dass der Wortlaut der Vorschrift „auch ein weitergehendes Verständnis im Sinne einer Geltung auch für die Einstufung von Herkunftsstaaten als Sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Unionsrechts“ zulasse.

Seegmüller, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 G v. 06.10.2025, S. 7 (ohne eigene Paginierung).

Er meint aber, ein vom Wortlaut abweichendes Verständnis von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG der Entstehungsgeschichte der Norm entnehmen zu können,

Seegmüller, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 G v. 06.10.2025, S. 7 (ohne eigene Paginierung),

ohne freilich das in ständiger bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung geklärte methodische Verhältnis zwischen Wortlaut und Genese einer Norm zu behandeln.

S. nur BVerfGE 1, 299 Ls. 2: „Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesbestimmung ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung. Der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift kommt für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen erhaltenen Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können.“

Entgegen dieser Rechtsprechung setzt *Seegmüller* methodisch fragwürdig die (zudem verkürzt behandelte, dazu gleich 3.) Genese der Norm über deren von ihm zutreffend interpretierten Wortlaut.

Nicht überzeugend ist dementsprechend auch der Versuch von *Daniel Thym*, der die Frage aufwirft, ob man Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG „im Wege der erweiternden Auslegung analog auf eine Liste nach dem EU-Recht“

Thym, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur – Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52 (55).

erstrecken könne. Denn Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG regelt die Frage explizit, so dass es keiner „Analogie“ oder „erweiternden Auslegung“ (was immer genau der methodische Unterschied zwischen diesen beiden hermeneutischen Instrumenten ist) bedarf. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG unterscheidet nicht zwischen „großen“ und „kleinen“ sicheren Herkunftsstaaten, sondern kennt einfach nur sichere Herkunftsstaaten im Sinne des Asylrechts und des internationalen Schutzes. Er regelt damit nicht nur den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Asyl im Falle politischer Verfolgung, sondern erfasst mit der Wendung „unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung“ insbesondere auch den subsidiären Schutz nach den Art. 15 und 18 RL 2011/95/EU. Sein Anwendungsbereich ist damit nicht nur funktional, sondern auch sachlich weiter als derjenige des Abs. 1.

2. Systematik

Auch der Regelungskontext des Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG belegt, dass die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten nicht nur für den Anspruch auf Asyl im Sinne von Art. 16a Abs. 1 GG gilt, sondern auch für die Ansprüche auf internationalen Schutz. Regelungskontext im Sinne der systematischen Auslegung ist dabei nicht nur das nationale Verfassungsrecht (dazu a)), sondern sind insbesondere auch die Normen des europäischen Unionsrechts, die den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Schutz vor Abschiebungen durch das Asylrecht rahmen (b)):

a) Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG

Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird gemäß Art. 16a Abs. 4 S. 1 Hs. 1 GG in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen.

Art. 16a Abs. 4 GG differenziert also wie folgt: In den Fällen des Absatzes 3 folgt die Absenkung der Anforderungen an die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen unmittelbar aus der Verfassungsnorm selbst (Variante 1). Variante 2 („offensichtlich unbegründet sind“) greift die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf, wonach Klagen unbegründet sind, wenn „an den tatsächlichen Feststellungen des Gerichts vernünftigerweise kein Zweifel besteht und sich die Abweisung der Klage geradezu aufdrängt“,

BVerfGE 65, 76 (96),

und Variante 3 eröffnet dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit, im einfachen Recht weitere Fälle offensichtlicher Unbegründetheit vorzusehen, wovon er mit § 30 AsylG Gebrauch gemacht hat.

von Arnould/Martini, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 16a Rn. 100.

Nach seinem eindeutigen Wortlaut („in den Fällen des Absatzes 3“) gilt Art. 16a Abs. 4 S. 1 Var. 1 GG sowohl für den Tatbestand der politischen Verfolgung als auch für den Fall unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung.

Becker/Hruschka, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 16a Rn. 209.

Weil Absatz 4 für alle Fälle des Absatzes 3 gilt, muss er auch Ansprüche erfassen, die nicht in politischer Verfolgung gründen, sondern in unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Anderenfalls müsste es in Absatz 4 Satz 1 heißen: „in den Fällen fehlender politischer Verfolgung im Sinne von Absatz 1“. Wäre die Rechtsauffassung richtig, dass sich Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG allein auf das Grundrecht auf Asyl in Art. 16a Abs. 1 GG bezieht, hätte das zur Konsequenz, dass auch die abgesenkten Anforderungen an die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen nur für diesen Anspruch gelten und für die internationalrechtlichen Schutzansprüche nur gelten würden, wenn offensichtliche Unbegründetheit nach Variante 2 vorliegt oder dies durch ein Gesetz auf der Grundlage von Art. 16a Abs. 4 S. 2 GG explizit gesetzlich geregelt würde (Variante 3). Das ist nicht der Fall und ist auch nicht erforderlich, weil der Gesetzgeber den Anspruch auf Asyl einerseits und die internationalen Schutzansprüche andererseits durchweg einheitlich im Asylgesetz normiert und es daher keiner separaten Regelung für den internationalen Schutz bedarf.

Auch das Bundesverfassungsgericht unterscheidet, was die Anforderungen an die Feststellung der offensichtlichen Unbegründetheit eines Antrags angeht, daher nicht zwischen dem Grundrecht auf Asyl und den internationalen Schutzansprüchen, sondern behandelt beide gleich.

BVerfG, Beschl. v. 25.02.2019, 2 BvR 1193/18, Rn. 20.

Die systematische Zusammenschau mit Art. 16a Abs. 4 GG zeigt also, dass Art. 16a Abs. 3 GG ebenso wie dieser für alle drei Ansprüche auf Abschiebungsschutz gelten.

b) Europäisches Unionsrecht

In den systematischen Kontext von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG muss auch das europäische Unionsrecht einbezogen werden, das die Systematik und Terminologie des deutschen Migrationsrechts maßgeblich prägt:

aa) Art. 2 a) RL 2011/95/EU

Die Definition des Ausdrucks „internationaler Schutz“ geht auf Art. 2 a) RL 2011/95/EU zurück. Danach bezeichnet „internationaler Schutz“ sowohl die Flüchtlingseigenschaft nach der GFK als auch den subsidiären Schutzstatus.

Den subsidiären Schutzstatus begründet nach Art. 15 lit. b) RL 2011/95/EU insbesondere die „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ im Sinne von Art. 3 EMRK. Art. 15 lit. b) RL 2011/95/EU übernimmt also die Formulierung von Art. 3 EMRK und inkorporiert diesen damit in das Unionsrecht.

EuGH, 17.02.2009, ECLI:EU:C:2009:94, Rn. 28 (Elgafaji).

Als schwerer Schaden, der den subsidiären Schutzstatus begründet, gilt nach Art. 15 a) RL 2011/95/EU zudem die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe und nach Buchstabe c) der Vorschrift eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. § 4 Abs. 1 AsylG hat diese Systematik wortgleich übernommen.

Der subsidiäre Schutz wird also in den drei Fällen des Art. 15 RL 2011/95/EU gewährt (s. Art. 18 RL 2011/95/EU), und er begründet, gemeinsam mit dem Flüchtlingsschutz nach der GFK, den „internationalen Schutz“.

§ 1 Nr. 2 AsylG übernimmt diese Systematik des Schutzregimes in das deutsche Recht. Dabei fungiert der subsidiäre Schutz als Ergänzung zum Schutz vor politischer Verfolgung wie er durch Art. 16a Abs. 1 GG und Art. 33 GFK gewährleistet wird. Eben diese beiden Regelungsregime sind in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG angelegt, der zwischen „politischer Verfolgung“ (= Art. 16a Abs. 1 GG und Art. 1 A Nr. 2 Hs. 1 GFK) und „unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung unterscheidet“, was historisch vor allem auf

den Tatbestand des Art. 3 EMRK Bezug nahm, heute aber alle Ausprägungen des subsidiären Schutzes bei ernsthaften Schäden im Sinne von Art. 15 RL 2011/95/EU umfasst.

bb) Das normative Konzept sicherer Herkunftsstaaten

Von wesentlicher Bedeutung für die Interpretation von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG ist der systematische Zusammenhang mit dem unionsrechtlichen Konzept sicherer Herkunftsstaaten, das derzeit noch in Art. 36, 37 RL 2013/32/EU, ab dem 12. Juni 2026 in den Art. 61-64 VO(EU) 2024/1348 normiert sein wird.

(1) Art. 36, 37 RL 2013/32/EU und Art. 61-64 VO(EU) 2014/1348

Die Bestimmungen der Art. 36, 37 RL 2013/32/EU werden von den Befürwortern der Idee einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsstaaten als Ausdruck einer „konsequenten Europäisierung“ verstanden. Durch sie werde „das Europarecht zur zentralen Leitschnur der Asylpolitik.“

Thym, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur – Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52 (53).

Zwar werden die Zusammenhänge insoweit nur angedeutet, doch scheint man davon auszugehen, dass die unionsrechtliche Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten in Art. 36, 37 RL 2013/32/EU nur den Vorgaben des Unionsrechts folgt und nicht des Grundgesetzes.

Das ist aber unzutreffend. Als Richtlinie bedarf die RL 2013/32/EU der Umsetzung in nationales Recht. Art. 288 Abs. 3 AEUV belässt den Mitgliedstaaten grundsätzlich die Wahl der Form und Mittel. Sofern die Richtlinie keine diesbezüglichen Vorgaben macht, richtet sich die Umsetzung grundsätzlich nach nationalem Recht, und zwar sowohl hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeit

Ruffert, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV. Kommentar, 6. Aufl. 2021, Art. 288 AEUV Rn. 41. – Bemerkenswerterweise gesteht das auch *Thym*, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur – Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52 (53) ein: „auch wenn separate Herkunftslandlisten vom Europarecht nicht zwingend vorgegeben werden, weil dieses das Verfahren nicht regelt, aufgrund dessen diese innerstaatlich festgelegt werden.“

als auch hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung anhand mitgliedstaatlicher Grundrechte.

Dementsprechend hat der EuGH in seiner jüngsten Entscheidung zur italienischen Liste sicherer Herkunftsstaaten klargestellt, dass die Vorschrift der RL 2013/32/EU nicht festgelegt, „welche Behörde(n) der Mitgliedstaaten für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene zuständig sein sollte(n) oder welches Rechtsinstrument hierfür einschlägig ist.“

EuGH, 01.08.2025, ECLI:EU:C:2025:591, Rn. 60 – Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma/Sezione procedure alla frontiera II.

Maßgebend für die innerstaatliche Kompetenzverteilung bei der Durchführung der RL 2013/32/EU ist also allein das mitgliedstaatliche Verfassungsrecht. Die Behauptung einer auch insoweit bestehenden unionsrechtlichen Vollharmonisierung trifft schlicht nicht zu. Maßgebend ist daher insbesondere Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG. Dieser begründet eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten.

Eichenhofer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. I, 4. Aufl. 2023, Art. 16a Rn. 101; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 16a. Rn. 26.

Auch für das Gesetzgebungsverfahren (Art. 76-78 GG) enthalten daher die Bestimmungen der Richtlinie keine Vorgaben, so dass auch für die Frage der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung sowie für die Bundesratsbeteiligung allein nationales Verfassungsrecht (also Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG) maßgeblich ist.

Das Konzept der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten ist danach nur rudimentär unionsrechtlich präformiert. In materieller Hinsicht fehlt es bislang an einer unionsweiten Liste sicherer Herkunftsstaaten, und in formeller Hinsicht macht die Richtlinie keine Vorgaben zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Es obliegt daher nach Art. 36 Abs. 2 RL 2013/32/EU den Mitgliedstaaten, in ihren nationalen Rechtsvorschriften die Regeln und Modalitäten für die Anwendung des Konzeptes des sicheren Herkunftsstaates festzulegen. Art. 37 Abs. 1 RL 2013/32/EU ergänzt, dass die Mitgliedstaaten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften *beibehalten* oder erlassen, aufgrund deren sie im Einklang mit Anhang I sichere Herkunftsstaaten bestimmen *können*. Die Mitgliedstaaten können also eine

Liste sicherer Herkunftsstaaten festlegen, müssen das aber nicht, und sie können bestehende Listen auch beibehalten, müssen dies aber ebenfalls nicht. Art. 37 Abs. 2-4 RL 2013/32/EU bestimmt demgegenüber nur punktuelle prozedurale und materiell-rechtliche Vorgaben für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten, ohne aber die diesbezügliche Primärkompetenz der Mitgliedstaaten grundsätzlich in Frage zu stellen.

Aus der auch vom Unionsrecht vorgesehenen Primärzuständigkeit der Mitgliedstaaten folgt, dass Art. 16a Abs. 3 GG ein wesentlicher Maßstab für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten nach Maßgabe der Art. 36, 37 RL 2013/32/EU ist. Das gilt selbstverständlich auch für die Frage der Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Daher ist es schon im Ansatz verfehlt, dieses unionsrechtliche Rechtsregime als Aliud im Verhältnis zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben anzusehen. Insbesondere verfängt daher *Daniel Thym*s Vergleich zwischen den Dublin-Regeln und der Bestimmung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten nicht.

Thym, Europäisches Asylrecht auf der Überholspur – Zur Option einer Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsländer, ZRP 2020, 52 (54).

Denn die Dublin-Regeln sind als Verordnung unmittelbar anwendbares Unionsrecht. Sie bedürfen also gerade keiner Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber. Daher gibt es auch keinen Umsetzungsakt, der am Maßstab von Art. 16a GG geprüft werden könnte.

(2) Art. 61-64 VO(EU) 2024/1348

Die am 12. Juni 2026 wirksam werdenden Art. 61-64 VO(EU) 2024/1348 verlagern zwar die Zuständigkeit für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten partiell auf die Europäische Union. Auf der Grundlage der in Art. 61 VO(EU) 2024/1348 normierten materiell-rechtlichen Kriterien für die Sicherheit eines Herkunftsstaats bestimmt zukünftig die Union nach näherer Maßgabe von Art. 62 VO(EU) 2024/1348, welcher Herkunftsstaat als sicher gilt. Gemäß Art. 64 Abs. 1 VO(EU) 2024/1348 können die Mitgliedstaaten aber nach wie vor solche Drittstaaten als sicherere Herkunftsstaaten bestimmen, die nicht in einer (bisher noch nicht verabschiedeten) Liste sicherer Herkunftsstaaten enthalten sind, aber die Voraussetzungen des Art. 61 VO(EU) 2024/1348 erfüllen.

Dazu oben I. 4. a).

Die Verordnung bedarf zwar nach Art. 288 Abs. 2 AEUV keiner Umsetzung in nationales Recht. Wohl aber können die Mitgliedstaaten auch nach Wirksamwerden der Art. 61-64

VO(EU) 2024/1348 sichere Herkunftsstaaten bestimmen, wenn und soweit die Union diese nicht als sicher anerkannt hat. Für die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung und das Gesetzgebungsverfahren enthalten auch diese Vorschriften keinerlei Vorgaben, so dass auch insoweit allein nationales Verfassungsrecht und somit Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG gilt.

3. Entstehungsgeschichte

Die heutige Ausgestaltung von Art. 16a GG geht auf den sog. Asylkompromiss von 1993 zurück.

Wiedergabe in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1993, 114ff

Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre waren die Asylbewerberzahlen insbesondere wegen der Konflikte auf dem Balkan stark angestiegen. In der Folge kam es zu einer breiten öffentlichen Diskussion über die Änderung oder gar Abschaffung des Asylgrundrechts. CDU, CSU, SPD und F.D.P. einigten sich schließlich am 06.12.1992 auf den neuen Art. 16a GG.

Zur Entstehungsgeschichte insoweit etwa *Kämmerer/Kotzur*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a [2020] Rn. 79.

Ziel der Reform war einerseits die Einschränkung des Asylrechts unter Beibehaltung des grundsätzlichen Asylrechts für die „wirklich politisch Verfolgten“, andererseits aber auch die Einbindung in ein völkerrechtliches Asylsystem in Europa.

BT-Drs. 12/4152, S. 3 und BT-Drs. 12/4984 S. 2.

Art. 16a GG kann „nur vor dem Hintergrund dieses Kompromisses verstanden werden“.

Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, 1994, S. 30.

Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift lassen sich zwei wesentliche Aussagen ableiten: erstens, dass eine supra- und internationalrechtliche Einbindung von Art. 16a Abs. 3 GG gewollt war (a)) und zweitens, dass der Bundesrat eingebunden werden sollte, was wiederum Rückwirkung auf die zwingende Zuständigkeit auch des Bundestages hat (b)):

a) Supra- und internationalrechtliche Einbindung von Art. 16a Abs. 3 GG

Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Übertragung von migrationsrechtlichen Kompetenzen auf die (damalige) Europäische Gemeinschaft war bis Mitte der 1990er Jahre nur schwach ausgeprägt.

Fröhlich, Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts, 2011, S. 131.

Der 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht ordnete den Politikbereich Asyl der sog. dritten Säule der Europäischen Union zu, in der die Rechtsetzung intergouvernemental erfolgte. Schwerpunkt der gemeinsamen Asylpolitik war die Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte und die Formulierung gemeinsamer Maßnahmen, die aber nicht rechtsverbindlich festgelegt wurden.

Suhr, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Kommentar, 6. Aufl. 2021, Art. 67 AEUV Rn. 9.

Hierzu gehörten etwa die Londoner Entschlüsse der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten über (sichere) Aufnahmedrittländer und über offensichtlich unbegründete Asylanträge vom 30.11. und 01.12.1992. Auf dieser Tagung wurden ebenfalls Schlussfolgerungen getroffen betreffend Ländern, in denen im Allgemeinen keine ernstliche Verfolgungsgefahr besteht.

Alle drei Beschlüsse sind abgedruckt in: ZDWF-Schriftenreihe Nr. 53, Februar 1993, S. 150 ff.

Diese Entschlüsse und Schlussfolgerungen enthielten u. a. das Konzept des sicheren Herkunftsstaates. Danach konnten die Mitgliedstaaten solche Staaten bestimmen, bei denen die Sicherheit widerlegbar vermutet wurde. Dieses sowie eine entsprechende Regelung des Schweizer Asylrechts waren Vorbild für Art. 16a Abs. 3 GG.

Schoenemann, Das deutsche Asylrecht im Licht der europäischen Asylrechtsharmonisierung und des nationalen Asylrechts in Westeuropa, NVwZ 1997, 1049 (1051).

Erst mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1997 der (damaligen) Europäischen Gemeinschaft eine ausdrückliche geteilte Gesetzgebungskompetenz für das Asylrecht übertragen, Art. 63 EGV (jetzt: Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2 lit. j), Art. 78 AEUV).

Fröhlich, Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts, 2011, S. 159, 160 f.;
Schmahl, Die Vergemeinschaftung des Asyl- und Flüchtlingspolitik, ZAR 2001, 3 (8 ff.).

Auch wenn das aktuelle, auf den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufsetzende unionsrechtliche Regelungsregime seinerzeit noch nicht vorhanden war, war es der erklärte Wille des Gesetzgebers, das Asylrecht im europarechtlichen Kontext zu regeln. Im sog. Asylkompromiss vom 06.12.1992 haben die beteiligten Fraktionen übereinstimmend „eine gemeinsame europäische Politik, die Fluchtursachen bekämpft und Asyl und Zuwanderung regelt,“

Ergebnisse der Verhandlungen zwischen den Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD zu Asyl und Zuwanderung vom 6. Dezember 1992, Blätter für deutsche und internationale Politik 1993, 114 (114),

beschlossen.

Auch die Debatten im Bundestag und Bundesrat dokumentieren dieses Anliegen. *Wolfgang Schäuble* (CDU) erklärte dazu etwa im Bundestag:

„Wir, die CDU/CSU und die F.D.P., die Koalition, haben immer gesagt [...], daß mit der Abschaffung der Binnengrenzen in Europa eine Harmonisierung des Asylrechts in Europa zwingend notwendig werden wird, die ebenfalls nicht ohne eine Grundgesetzänderung möglich ist“ (BT-Plenarprotokoll 12/134, S. 13505 B).

Gleichsinnig prognostizierte *Hans-Ulrich Klose* (SPD):

„[...] zumal die eigentliche Wirkung der Neuregelung nicht in den neuen gesetzlichen Möglichkeiten liegt, die freilich nicht geringzuschätzen sind, sondern in dem dadurch angestoßenen Prozeß einer Europäisierung des Problems“ (BT-Plenarprotokoll 12/134, S. 13510 B).

In der Debatte des Bundesrates führte *Eberhard Diepgen* (CDU) aus:

„In Wirklichkeit geben wir mit der Änderung des Artikels 16 den Alleingang auf und passen uns einer europäischen Rechtswirklichkeit an. Das kann auf Dauer auch für die Gemeinschaft der Europäer von Nutzen sein“ Plenumsprotokoll 657. Bundesratssitzung v. 28.05.1993, S. 200 D).

Er ergänzte:

„Dieser Asylkompromiß ist aus meiner Sicht auch ein Stück europäischer Einigung. Er zeigt die Abhängigkeit und den Abstimmungsbedarf der europäischen Staaten, der über eine reine Wirtschaftsgemeinschaft weit hinaus in Richtung einer europäischen Union weist“ (Plenumsprotokoll 657. Bundesratssitzung v. 28.05.1993, S. 201 C).

Ähnlich sah es auch *Herbert Schnoor* (SPD):

„Wir sind auch künftig bereit [...], uns an einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik zu beteiligen. [...] Dazu gehört die Absicht, das Asylrecht in Europa weiter zu harmonisieren“ (Plenumsprotokoll 657. Bundesratssitzung v. 28.05.1993, S. 205 D, 206 B).

Diese Äußerungen dokumentieren die Einigkeit der beteiligten Fraktionen darüber, dass Art. 16a GG nicht nur den Tatbestand des Asyls wegen politischer Verfolgung regeln, sondern auch für Ansprüche auf internationalen Schutz öffnen sollte, die zukünftig europarechtlich harmonisiert werden würden, wie das namentlich mit den Ansprüchen subsidiär Schutzbedürftiger passiert ist, die nunmehr in den Art. 15ff. RL 2013/32/EU geregelt sind. Art. 16a GG wurde also historisch als Baustein eines europäisierten Asylsystems konzipiert, an dem der deutsche Gesetzgeber ebenso mitwirken sollte wie er das bei der Ausgestaltung des Anspruchs auf politisches Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG schon immer praktiziert hat.

Damit verträgt sich die Vorstellung einer auf den internationalen Schutz beschränkten Liste „kleiner sicherer Herkunftsstaaten“ nicht. Indem der hier angegriffene Gesetzesbeschluss die internationalrechtlichen Schutzgewährleistungen aus dem Anwendungsbereich von Art. 16a Abs. 3 GG herausinterpretiert, koppelt er diese entgegen der Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers konzeptionell und prozedural vom verfassungsstaatlichen Asylrecht ab.

b) Mitwirkung des Bundesrates

Die Gesetzesmaterialien sind aber auch unter dem Aspekt der notwendigen Beteiligung des Bundesrates an der Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten ergiebig. Diese ist zwar nicht Gegenstand dieses Organstreitverfahrens. Aber die Diskussion zeigt, dass ein förmliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 76-78 GG) für die Festlegung sicherer Herkunftsstaaten in politischer Hinsicht konstitutive Voraussetzung für das Zustandekommen des Asylkompromisses war.

Art. 16a Abs. 3 GG ist das Ergebnis eines parteipolitischen Kompromisses, um den seinerzeit hart gerungen wurde. Da für eine Grundgesetzänderung gemäß Art. 79 Abs. 2 GG eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich ist, benötigte die Koalition aus CDU, CSU und F.D.P. zur Erreichung dieses Quorums die Unterstützung der

SPD, die die Frage vor eine Zerreißprobe stellte. Dementsprechend stieß der Kompromiss dort auf zum Teil erhebliche Kritik.

Siehe etwa die Abgeordneten von *Larcher* (BT-Plenarprotokoll 12/134, S. 11615 ff.) sowie *Bury, Dobberthien, Elmer, Holtz* (BT-Plenarprotokoll 12/160, S. 13636, 13638ff.; ferner *Däubler-Gmelin*, in: Barwig/Brinkmann/Huber/Lörcher/Schumacher (Hrsg.), *Asyl nach Änderung des Grundgesetzes*, 1994, 163 (164 ff.); *Fuchs, Sperling u. a.*, Erklärung von 87 SPD-Abgeordneten zur Abstimmung über die Änderung des Artikels 16 des Grundgesetzes am 26. Mai 1993, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1993, 891 ff.

Hans-Ulrich Klose beschreibt dies in seinem Debattenbeitrag etwa so:

„Wir haben uns bei diesem Thema schwergetan, und wir tun uns immer noch schwer, besonders die deutschen Sozialdemokraten“ (BT-Plenarprotokoll 12/134, S. 11597 C).

Die Bedenken wogen „so schwer, daß eine nicht kleine Minderheit der sozialdemokratischen Fraktion der Grundgesetzänderung am Ende nicht zustimmen wird.“

Klose, BT-Plenarprotokoll 12/134, S. 11598 A.

Ein wesentlicher Bestandteil des Kompromisses war die Zustimmungspflicht des Bundesrates zur Liste sicherer Herkunftstaaten. Mit ihr wollte sich die SPD, die im Bund in der Oppositionsrolle war, aber an vielen Landesregierungen beteiligt war, „einen möglichst großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Herkunftstaatenregelung“ erhalten.

Zimmermann/Tams, in: Höfling (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, Art. 16a [2007] Rn. 181.

Manchen ging sogar der Zustimmungsvorbehalt nicht weit genug. So führte beispielsweise *Konrad Elmer* von der SPD in Bezug auf die Feststellung sicherer Drittstaaten aus:

„Wenn man es dennoch tut, dürfte zumindestens der Delegierungsakt, die Feststellung eines sicheren Drittstaates, nur mit einer verfassungsändernden Mehrheit, also nur mit Zustimmung von Teilen der Opposition möglich sein. Zwar ist unsere Beteiligung im Moment durch die Mehrheit im Bundesrat gesichert, aber das kann sich ändern, und dann könnte die einfache Mehrheit — welcher Regierung auch immer — diese Feststellung weiterer sicherer Drittstaaten ohne Rücksicht auf gegenteilige Argumente der Opposition beschließen“ (BT-Plenarprotokoll 12/160, S. 13640 A).

In den Gesetzesmaterialien finden sich also vor allem deshalb Hinweise auf die notwendige Mitwirkung des Bundesrates, weil dieser als Gegengewicht zur Mehrheit im Bundes-

tag angesehen wurde. Historisch hat die Zustimmungspflicht des Bundesrates also weniger eine föderale Schutzfunktion zugunsten der Länder, sondern sie sollte den Einfluss der Opposition im Bundestag institutionell absichern. Diese Funktion wird nun offenbar als störend angesehen. Die Regelung durch Rechtsverordnung sei, so heißt es nun, erforderlich, weil in der Vergangenheit „die Festlegung sicherer Herkunftsstaaten im Bundesrat blockiert worden“ ist.

Bundesminister des Innern *Dobrindt*, Plenarprotokoll der 18. Sitzung des 21. Deutschen Bundestages am 10.07.2025, S. 1748.

Deutlicher lässt sich nicht formulieren, dass hier eine als störend empfundene Verfassungsbestimmung übergangen werden soll, die insbesondere nach dem historischen Willen der SPD die Funktion hatte, ihren Einfluss als Minderheit im Bundestag über den Bundesrat zu sichern. Dass auch die Abgeordneten der SPD –nunmehr als Teil einer Mehrheit des Bundestages – dem Gesetzesbeschluss mehrheitlich zugestimmt haben, darf man politisch als eine Ironie der Geschichte werten. Verfassungsrechtlich ist dieser Beschluss vor dem Hintergrund gerade dieser speziellen Entstehungsgeschichte nicht haltbar.

4. Sinn und Zweck

Schließlich sprechen auch Sinn und Zweck des in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vorgesehenen förmlichen Gesetzgebungsverfahrens von Bundestag und Bundesrat dafür, diese auf jede Liste sicherer Herkunftsstaaten zu beziehen.

Das indiziert bereits das prozentuale Verhältnis der beiden Ansprüche. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat beispielsweise 2024 über 301.350 Anträge in der Sache entschieden. Lediglich 1.964 Personen wurde Asyl gemäß Art. 16a Abs. 1 GG gewährt (= 0,7%). Bei 37.795 (= 12,5%) wurde ein GFK-Flüchtlingsstatus, bei 75.092 (= 24,9%) subsidiärer Schutz und bei 20.823 (=6,9%) ein sonstiges Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG festgestellt. 91.940 Anträge (= 30,5%) wurden als (offensichtlich) unbegründet abgelehnt.

BAMF, Schlüsselzahlen 2024, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-november-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Zwar lassen sich aus diesen Zahlen keine unmittelbaren Rückschlüsse darauf ziehen, wie sich eine Liste „kleiner“ sicherer Herkunftsstaaten auswirken würde. Deutlich wird aber, dass die von der SPD durchgesetzte Zuständigkeit des Bundestages und die Zustimmung des Bundesrates praktisch bedeutungslos würden, wenn man sie auf das Asylgrundrecht beschränkte. Bundestag und Bundesrat hätten ausgerechnet auf die Ausgestaltung des zahlenmäßig wesentlich bedeutenderen internationalen Schutzes keinen entscheidenden Einfluss mehr. Das wäre auch deshalb unverständlich, weil ihre Mitwirkung für die demokratisch-rechtsstaatliche Gewaltenbalance bei der Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes von entscheidender Bedeutung ist.

a) Bundestag: Parlamentsvorbehalt

Im Gesetzgebungsverfahren konzentrierte sich die Diskussion über den Sinn und Zweck von Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG zwar vor allem auf die dort vorgesehene Beteiligung des Bundesrates.

S. oben 3.

Hintergrund dieser Diskussion war aber der generelle Aspekt der Mitsprache der Opposition bei der zukünftigen Ausgestaltung des Grundrechts: Weil die Verfassungsänderung wegen Art. 79 Abs. 2 GG die Zustimmung der im Bundestag oppositionellen SPD voraussetzte, wurde als Kompensation für die Zustimmung der SPD zur Verfassungsänderung ein förmliches Gesetzgebungsverfahren, das der Opposition im Bundestag sowie über den Bundesrat Einfluss auf die Bestimmung der Herkunftsstaaten einräumen sollte, festgelegt. Für die Interpretation von Sinn und Zweck des in Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG vorgesehenen förmlichen Gesetzgebungsverfahrens ist dabei vor allem die Mitwirkung des Bundestages von zentraler Bedeutung.

Parlamentsvorbehalte sind das wesentliche Instrument für die Mitwirkung der Opposition im Bundestag bei grundrechtswesentlichen Fragen. Art. 76 Abs. 1 GG räumt dementsprechend sowohl der Regierung als auch der Opposition („aus der Mitte des Bundestags“) das Recht zur Gesetzesinitiative ein.

Kersten in Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen/Klein (Begr./Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 76 [2019] Rn. 2.

Die Opposition kann zudem im Rahmen von Anhörungen in den Ausschüssen (§ 70 GOBT) wissenschaftlichen Sachverstand in den Rechtsetzungsprozess einspeisen und es über

Repräsentanten der Zivilgesellschaft einer kritischen Gegenöffentlichkeit ermöglichen, blinde Flecken im Regelungsprogramm der Parlamentsmehrheit aufzudecken. Das Gesetzgebungsverfahren bürgt auf diese Weise gleichermaßen für Qualität wie für Pluralität; seine Regeln im Grundgesetz und der Geschäftsordnung des Bundestages sind Bedienungsanleitungen für einen gelingenden demokratischen Rechtsstaat. Im Gesetzgebungsverfahren sollen Mehrheit und Minderheit politische Zielkonflikte und divergierende Interessen artikulieren und damit auch zu einem schonenden Ausgleich zwischen grundrechtlichen Individualinteressen und Allgemeininteressen sorgen.

Die Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher hat zur Folge, dass Anträge auf Asyl bzw. Abschiebungsschutz nicht mehr individuell von der Verwaltung und den Gerichten geprüft werden. Allein die Herkunft begründet den grundsätzlich fehlenden Schutzbedarf, wenn es nicht ausnahmsweise gelingt, die Vermutung zu widerlegen. Dem Gesetzgeber wird damit ein „Ausschnitt aus der von Art. 16a Abs. 1 GG geforderten umfassenden Prüfung übertragen, die bislang in jedem Einzelfall dem Bundesamt und den Gerichten oblag.“

BVerfGE 94, 115 (133).

Er nimmt „für den jeweiligen Staat eine Analyse und Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse im Hinblick auf deren asylrechtliche Erheblichkeit abstrakt-generell in Form einer antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung vor.“

BVerfGE 94, 115 (133).

Der Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG), der einen Anspruch auf eine vollständige Überprüfung einer behördlichen Entscheidung garantiert und daher „eine Bindung der rechtsprechenden Gewalt an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen und Wertungen seitens anderer Gewalten hinsichtlich dessen, was im Einzelfall rechtens ist“,

BVerfGE 129, 1 (20),

grundsätzlich ausschließt, wird erheblich beschränkt, denn das Gericht wird an die antizipierte Tatsachenfeststellung des Gesetzgebers gebunden und kann daher die konkreten Umstände des Einzelfalls nur berücksichtigen, soweit sie geeignet sind, die grundsätzliche Vermutungswirkung in Frage zu stellen. Das grundrechtlich-rechtsstaatliche

Verteilungsprinzip wird damit umgedreht: Es muss sich nicht der Staat für den Eingriff in ein Grundrecht rechtfertigen, sondern dem Betroffene wird die Darlegungs- und Beweislast auferlegt, dass der grundrechtliche Schutzbereich entgegen der „Legalprognose“

Gärditz, in Dürig/Herzog/Scholz (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 16a [2018] Rn. 398.

eröffnet ist. Eine solche Prognose benötigt angesichts der gravierender Auswirkungen auf den individuellen Grundrechtsschutz eine fundierte tatsächliche Basis. Ergebnisqualität setzt Verfahrensqualität voraus. Das Gesetzgebungsverfahren dient dementsprechend auch nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts der Qualität der Entscheidungen über die Sicherheit von Herkunftsstaaten:

„Schafft der Gesetzgeber für eine solche Behandlung von Asylanträgen (= Verfahren gilt, welches regelmäßig ohne weitere Prüfung zu einer Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet führt, T.K.) die Grundlage, so muß diese so beschaffen sein, daß sich die Zurückweisung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet einschließlich des Verlustes des vorläufigen Bleiberechts *mit guten Gründen* auf sie stützen kann. Das bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zugrunde zu legen sind“ (BVerfGE 94, 115 [143]: Hervorhebung nur hier).

Dementsprechend ist in der Sachverständigenanhörung vom 06.10.2025 die Meinung vertreten worden, dass wegen der erheblichen Auswirkungen der Einstufung eines Herkunftsstaates als sicher auf die betroffenen Grundrechtsträger schon aufgrund des allgemeinen Parlamentsvorbehalts (Art. 20 Abs. 2, 3 GG) eine parlamentsgesetzliche Bestimmung der Herkunftsstaaten verfassungsrechtlich angezeigt sei.

Wittmann, Ausschuss-Drucks. 21(4)056 D v. 02.10.2025, S. 27.

Nicht nur wegen der Beteiligung der Opposition, sondern auch im Hinblick auf die grundrechtlichen Konsequenzen muss daher eine Liste sicherer Herkunftsstaaten stets durch den Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden. Dazu bedarf es allerdings nicht des Rückgriffs auf den allgemeinen Parlamentsvorbehalt, denn Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG normiert eben aus diesen Gründen einen besonderen Parlamentsvorbehalt, der sowohl den Anspruch auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG als auch auf internationalen Schutz umfasst.

b) Bundesrat: Zustimmungsvorbehalt

Die nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG notwendige Zustimmung des Bundesrates verfolgt das gleiche Ziel. Seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes (Art. 50 GG) dient nicht nur der Wahrnehmung originärer Länderinteressen. Vielmehr nimmt der Bundesrat auch eine „gewaltenteilende Funktion“

Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 57 Rn. 43 f.

wahr, die die Opposition zur Mehrheit im Bundestag als notwendige Akteurin der parlamentarischen Demokratie,

BVerfGE 142, 25 Rn. 86 ff.,

stärkt. Wenn, wie regelmäßig, im Bundesrat andere Mehrheitsverhältnisse vorherrschen als im Bundestag, erzwingt die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes eine nicht auf das föderalistische Element beschränkte (partei-)politische Auseinandersetzung zwischen der die Bundesregierung tragenden Mehrheit im Bundestag und gegenläufigen Mehrheiten in den Ländern. Diese artikulieren im Bundesrat also nicht nur ihre genuinen bundesstaatlichen Interessen, sondern beteiligen sich auch am politischen Wettbewerb im Bund.

Klein, Parteipolitik im Bundesrat?, DÖV 1971, 325 (329 f.).

Die Beteiligung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren eröffnet m. a. W. einen „förmliche[n] Weg zur Präsentation sachlicher Alternativen und zur Erzwingung einer parlamentarischen Auseinandersetzung[...]“. Namentlich der Zustimmungsvorbehalt ist ein zentrales Instrument oppositioneller Kritik und Kontrolle.

Ingold, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 469.

Dass diese Möglichkeit durch den Gesetzesbeschluss vom 06.12.2025 ausgeschaltet werden soll, räumt der Bundesminister des Innern sogar freimütig ein.

S. bereits oben 3. b).

Mit der Verlagerung der Zuständigkeit auf die Bundesregierung sollen Beteiligungsrechte der Opposition ausgeschlossen werden, weil sie sich in der Vergangenheit politisch nicht so verhalten hat wie es der Bundesminister wünscht.

5. Ergebnis

Über sichere Herkunftsstaaten muss stets durch den Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden. Das nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG erforderliche Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ist sowohl für den Anspruch auf Asyl als auch auf den unionsrechtlich konkretisierten internationalen Schutz von Flüchtlingen i. S. d. der GFK und der subsidiär Schutzbedürftigen im Sinne von Art. 15 RL 2011/95/EU erforderlich. Der Gesetzesbeschluss vom 05.12.2025, der die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten bezogen auf diesen internationalen Schutz durch Rechtsverordnung gestattet, ist daher mit Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG unvereinbar und verfassungswidrig.



Prof. Dr. Thorsten Kingreen