



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch den Ausschuss Migrationsrecht

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen
Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung
(EU) 2024/1348 in Bezug auf die Anwendung des Konzepts
des „sicheren Drittstaats“ {SWD(2025) 600 final} –
COM(2025) 259 final

Stellungnahme Nr.: 78/2025

Berlin, im Dezember 2025

Mitglieder des Ausschusses Migrationsrecht

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt am Main, (stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwalt Christoph von Planta, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin (Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Tim Sander, Geschäftsführer, Berlin

Ansprechpartner in Brüssel:

- Rechtsanwältin Dorothee Wildt, LL.M.
- André Kutschmann, Referent

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

1. Vorbemerkung

Die EU-Kommission hat am 20. Mai 2025 eine Änderungsverordnung [COM\(2025\) 259 final](#) zur Änderung u. a. von Art. 59 und Art. 68 der Asylverfahrensverordnung (EU) [2024/1348](#) vorgeschlagen.

Die Asylverfahrensverordnung ist wesentlicher Bestandteil der umfassenden Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), welche nach jahrelangen Verhandlungen im Juni 2024 beschlossen worden ist. Ihre Regelungen gelten ab dem 12. Juni 2026. Die gut zwei Jahre lange Frist zwischen Inkrafttreten und Geltung der Verordnung soll den Mitgliedstaaten ausreichend Zeit geben, um die für eine effektive Anwendung der Verordnung erforderlichen Anpassungen im nationalen Recht und in der Verwaltung vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist es befremdlich und wenig zielführend, dass Teile der Verordnung nun geändert werden sollen, bevor sie überhaupt Geltung finden, und damit offenkundig keine Möglichkeit bestanden hat, ihre Anwendung in der Praxis zu evaluieren.

Zu der Reform des GEAS, einschließlich der Regelungen in Art. 59 und Art. 68 der Asylverfahrensverordnung, hat der DAV bereits mehrfach Stellung genommen (vgl. etwa Stellungnahmen [77/2024](#) und [8/2021](#)). Die vorliegende Stellungnahme soll die dortigen Ausführungen nicht wiederholen, sondern beschränkt sich auf den Änderungsvorschlag [COM\(2025\) 259 final](#) der EU-Kommission.

2. Inhalt des Änderungsvorschlags

Nach der aktuellen Fassung von Art. 59 Abs. 5 der Asylverfahrensverordnung darf das Konzept des sicheren Drittstaats nur zur Anwendung kommen, wenn (a) der Antragsteller im Rahmen einer Einzelfallprüfung keine Umstände vorbringen kann, die begründen, warum das Konzept des sicheren Drittstaats auf ihn nicht anwendbar ist, und (b) eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht, aufgrund derer es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt. Während lit. a) sicherstellt, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Bestimmung sicherer Drittstaaten, wie sie in den weiteren Absätzen des Art. 59 festgelegt sind, im Einzelfall behördlich zu prüfen und gerichtlich überprüfbar sind, schreibt das sogenannte Verbindungselement in lit. b) vor, dass nicht jeder beliebige Drittstaat für jeden Schutzsuchenden als solcher in Betracht kommt. Diese Regelung soll nun angepasst werden.

Nach dem Änderungsvorschlag der EU-Kommission zu Art. 59 sollen alternativ zu dem Verbindungselement zwei weitere Fallgruppen geschaffen werden, in denen das Konzept des sicheren Drittstaats ebenfalls zur Anwendung kommt, nämlich die (bloße) Durchreise durch den betreffenden Drittstaat oder das Bestehen eines Abkommens bzw. einer Vereinbarung mit dem betreffenden Drittstaat, das bzw. die die Prüfung der Begründetheit der Anträge auf wirksamen Schutz erfordert, die von Antragstellern gestellt werden, die unter dieses Abkommen oder diese Vereinbarung fallen. Letztere Fallgruppe soll auf unbegleitete Minderjährige keine Anwendung finden.

Nach dem Änderungsvorschlag der EU-Kommission zu Art. 68 soll zudem Klagen gegen die Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig in Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats keine aufschiebende Wirkung zukommen.

Nach den Vorschlägen der Berichterstatterin im federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments (LIBE), Lena Düpont (vgl. [Berichtsentwurf 2025/0132\(COD\)](#) vom 17. Oktober 2025) sollen in Art. 59 Abs. 5 weitergehende Änderungen eingefügt werden, namentlich die Streichung der Konkretisierung, dass es aufgrund des Verbindungselements angemessen wäre, dass sich der Antragsteller in den betreffenden Drittstaat begibt, und die Konkretisierung,

dass die in den Blick genommenen Abkommen und Vereinbarungen sowohl von der EU als auch von einem oder mehreren Mitgliedstaat(en) abgeschlossen werden können.

Zudem soll die Nichtanwendbarkeit dieser Abkommen und Vereinbarungen auf unbegleitete Minderjährige dann entfallen, wenn es Gründe für die Annahme gibt, dass der betroffene unbegleitete Minderjährige eine Gefahr für die innere Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt; wie diese Einschränkung mit dem stets vorrangig zu berücksichtigenden Kindeswohl in Einklang zu bringen ist, führt der Ausschuss indes nicht aus. Darüber hinaus soll in Art. 59 Abs. 3 eingefügt werden, dass bei der Beurteilung, ob die materiellen Voraussetzungen des Art. 59 für die Bestimmung sicherer Drittstaaten erfüllt sind, der Umstand, dass ein Staat bereits auf einer Liste sicherer Herkunftsstaaten steht, berücksichtigt werden kann.

3. Einordnung des Änderungsvorschlags

Der DAV lehnt den Änderungsvorschlag der EU-Kommission und die noch weitergehenden Änderungsvorschläge des federführenden Parlamentsausschusses ab.

Die Vorschläge der EU-Kommission und des federführenden LIBE-Ausschusses im Europäischen Parlament sind bzw. waren sinngemäß bereits Gegenstand der Verhandlungen zur Reform des GEAS. Die Ausweitung des Konzepts des sicheren Drittstaats insbesondere auf Staaten, zu denen die betroffenen Schutzsuchenden keine Verbindung haben, begegnet erheblichen menschenrechtlichen Bedenken, unter anderem weil es sich bei den betreffenden Staaten oftmals um Staaten handelt, die die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) teilweise bereits nicht ratifiziert haben und in vielen Fällen jedenfalls nur ein Schutzniveau bieten, welches deutlich hinter den Gewährleistungen des GEAS zurückfällt. Darüber hinaus verlagert das Konzept des sicheren Drittstaats die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf Staaten, die oftmals über deutlich geringere Ressourcen verfügen als die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten. Der DAV verweist insofern auf die Stellungnahme des *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)* von Juli 2025, „[Creating More ‚Safe‘ Countries and Frontloading the Pact](#)“.

Im Vereinigten Königreich ist die von der Regierung beabsichtigte Anwendung des Konzepts (sog. *Rwanda Deal*) an der Feststellung einer Verletzung von Art. 3 EMRK

durch den Obersten Gerichtshof vorerst gescheitert (vgl. Supreme Court of the United Kingdom, [Entsch. v. 15.11.2023, \[2023\] UKSC 42](#)).

4. Rechtliche Erwägungen

Die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats führt zur Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig und zur Androhung der Abschiebung in den betreffenden Drittstaat unter regelmäßiger Gewährung einer Frist zur (freiwilligen) Ausreise. Die Ausreise in den betreffenden Drittstaat und erst recht ihre zwangsweise Durchsetzung im Wege der Abschiebung setzen allerdings stets die Aufnahmefähigkeit oder zumindest die Aufnahmepflicht des Zielstaats voraus. Zur (Wieder-)Aufnahme von Drittstaatsangehörigen ist ein Staat allerdings wohl nur dann verpflichtet, wenn der Betreffende ein Aufenthaltsrecht in diesem Staat hat oder wenn eine völkerrechtliche Pflicht hierzu besteht. Der bloße Umstand, dass jemand in dem Staat hypothetisch Asyl beantragen und erhalten könnte, genügt zur Begründung einer (Wieder-)Aufnahmepflicht nicht; erst recht genügt die bloße Durchreise durch diesen Staat hierfür nicht.

Das Konzept des sicheren Drittstaats führt daher in vielen Fällen von vornherein nicht dazu, dass die Ausreise der Schutzsuchenden erfolgt, geschweige denn durchgesetzt werden könnte, sondern vielmehr dazu, dass sich Schutzsuchende – auch dann, wenn sie alle materiellen Voraussetzungen für die Schutzzuerkennung erfüllen – mit prekärem (Duldungs-)Status weiterhin auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten. Dies schafft weitere „*Refugees in Orbit*“ und ist sowohl flüchtlings- und menschenrechtlich verheerend als auch rechtspolitisch der falsche Ansatz.

A) Zu der Anwendung des sicheren Drittstaates auf Staaten, mit denen ein Abkommen oder eine Vereinbarung besteht

Die Streichung des Verbindungselements, welche von der EU-Kommission ohne weitere Begründung als völkerrechtskonform dargestellt wird (vgl. Kommissionsvorschlag, S. 4), ist völkerrechtlich schon deshalb bedenklich, weil das Konzept des sicheren Drittstaats als solches im internationalen Flüchtlingsrecht keine Erwähnung findet und insbesondere in der GFK nicht geregelt ist. Als deutlich

einschränkende Auslegung der völkerrechtlichen Vorgaben ist das Konzept daher von den Signatarstaaten der GFK eng auszulegen. Die Streichung des Verbindungselements wird dem nicht gerecht (vgl. hierzu eingehend ECRE, a.a.O.).

Die Anwendbarkeit des Konzepts auf Staaten ohne Verbindung zu dem Betroffenen steht mit dem in der Menschenwürde (Art. 1 GG, Art. 3 EMRK, Art. 4 EU-Grundrechtecharta) wurzelnden Prinzip der Eigenverantwortung in einem kaum auflösbaren Spannungsverhältnis. Das Bundesverfassungsgericht hält es in ständiger Rechtsprechung für mit der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes nicht vereinbar, einen Normunterworfenen zum bloßen Objekt staatlichen Handelns zu machen (vgl. [BVerfGE 27, 1; 28, 386; 45, 187](#)). Dieser Gedanke liegt auch den europäischen Vorgaben zugrunde; dementsprechend hat etwa der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs dem sogenannten *Rwanda Deal* der britischen Regierung unter dem Blickwinkel von Art. 3 EMRK eine Absage erteilt (vgl. UK Supreme Court, a.a.O.). Auch in den abweichenden Meinungen der Richterinnen Sotomayor, Kagan und Jackson zur Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten von Amerika (vgl. Supreme Court of the United States, Entsch. [No. 24A1153](#) vom 23.6.2025) zur Abschiebung Drittstaatsangehöriger in den Südsudan kommt dieser Gedanke zum Ausdruck.

Erst recht zu kritisieren ist, dass eine bloße Vereinbarung, der nach völkerrechtlichen Maßstäben keine Verbindlichkeit zukommt, für die Anwendbarkeit des Konzepts genügen soll. Eine solche Vereinbarung („*Memorandum of Understanding*“) ist weder im Rahmen einer Anfechtung der Unzulässigkeit vor den mitgliedstaatlichen Gerichten noch gegenüber den Behörden oder Gerichten des Drittstaats angreifbar. Ohnehin ist problematisch, dass der Anspruch auf Prüfung der Begründetheit eines Schutzbegehrens im betreffenden Drittstaat nicht durch mitgliedstaatliche Gerichte durchgesetzt werden kann.

Der weitergehende Vorschlag des federführenden Parlamentsausschusses einer Konkretisierung, dass die Abkommen und Vereinbarungen, die in den Blick genommen werden, sowohl von der EU als auch von einem oder mehreren Mitgliedstaaten abgeschlossen werden können, ist aus denselben Gründen abzulehnen, birgt aber darüber hinaus die Gefahr einer divergierenden Praxis der Mitgliedstaaten. Der an

anderer Stelle immer wieder als Argument bemühten Kohärenz des Handelns der Union, welche von der EU-Kommission und dem EU-Parlament immer wieder betont wird, strebt dies zuwider.

In Hinblick auf das in den jeweiligen Verfassungen verankerte Gebot der Gewährung des Rechts auf Asyl kann die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats auf Staaten, hinsichtlich derer kein Verbindungselement besteht, etwa in Deutschland und Frankreich ohnehin nicht Anwendung finden (vgl. Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG; Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur « le concept de pays tiers sûr », [JORF n° 0299 v. 23.12.2017](#); Conseil constitutionnel, Entscheidung. v. 27.6.2025, [2025/1144 QPC](#); Conseil d'État, Entsch. v. 2.4.2025, [n° 491849](#)).

B) Zu der Anknüpfung an die bloße Durchreise

Die vorstehenden Erwägungen sind auf die Anwendung des Konzepts auf Staaten, durch die Schutzsuchende lediglich (kurz) durchgereist sind, übertragbar. Die Durchreise ist oftmals zufallsbedingt und beruht nicht auf einer eigenverantwortlichen Entscheidung (vgl. hierzu ECRE, a.a.O., mit Verweis auf UNHCR und die Rechtsprechung von Gerichten in etlichen Mitgliedstaaten). Gleiches gilt für die vom federführenden Parlamentsausschuss vorgeschlagenen Streichung der konkretisierenden Bedingung für die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats, dass es aufgrund des Verbindungselements angemessen wäre, dass sich der Antragsteller in den betreffenden Drittstaat begibt.

C) Zu der Berücksichtigung der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten bei der Bestimmung sicherer Drittstaaten

Unter dem Deckmantel der unionsrechtlichen Kohärenz vermengt der Vorschlag des federführenden Parlamentsausschusses zwei Konzepte, die sich grundlegend voneinander unterscheiden, und überzeugt deshalb nicht.

Das Konzept des sicheren Herkunftsstaats nimmt die Menschenrechtslage für Schutzsuchende in ihrem eigenen Staat in den Blick und findet im Rahmen der Prüfung der Begründetheit von Asylanträgen Anwendung. Das Konzept des sicheren Drittstaats

nimmt demgegenüber die Menschenrechtslage für Schutzsuchende in anderen Staaten in den Blick und findet im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit von Asylanträgen Anwendung. Die Menschenrechtslage eigener Staatsangehöriger kann sich allerdings deutlich von der Menschenrechtslage ausländischer Staatsangehöriger unterscheiden. Dass Staaten ihrer eigenen Bevölkerung Sicherheit bieten, sagt nichts darüber aus, ob sie auch Schutzsuchenden und Schutzberechtigten Sicherheit bieten; dass Staaten über ein funktionsfähiges Asylsystem verfügen, sagt nichts darüber aus, ob sie auch die Rechte der eigenen Bevölkerung wahren.

D) Zu dem Wegfall der aufschiebenden Wirkung

Der Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln beeinträchtigt stets die Effektivität des Rechtsschutzes und darf daher nicht zur Regel werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.12.2019, [2 BvR 1600/19](#); Beschl. v. 17.1.2017, [2 BvR 2013/16](#); Beschl. v. 1.10.2018, [1 BvR 2466/08](#)). Eine gesetzgeberische Ausweitung des grundsätzlichen Wegfalls der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln gegen belastende Verwaltungsakte ist rechtsstaatlich bedenklich. Da die Behörden stets die Möglichkeit haben, bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen den Sofortvollzug einer Entscheidung anzuordnen, kann die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen eine Unzulässigkeitsentscheidung der Asylbehörde schon nach geltendem Recht ausgeschlossen werden, ohne dass es dafür einer grundsätzlichen Ausschlussklausel bedarf, wie sie die EU-Kommission vorschlägt.

5. Prozessuale Anmerkungen

Die vorgeschlagenen Regelungen verkomplizieren ein ohnehin bereits komplexes Rechtsgebiet und erschweren die Handhabe der asylrechtlichen Regelungen für die Betroffenen sowie für Behörden, Gerichte und Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Damit werden Rechte schutzbedürftiger Personen empfindlich beschnitten, ohne dass damit eine Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns zu erwarten ist. Die zuständigen Gerichte werden ihre Tätigkeit noch weiter als bisher in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes verlagern müssen, welche nicht angemessen der Klärung komplizierter Rechtsfragen dienen können.

Verteiler

Europa

Europäische Kommission

- Generaldirektion Migration und Inneres

Europäisches Parlament

- Ausschuss Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
- Ausschuss Auswärtige Angelegenheiten

Rat der Europäischen Union

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU

Justizreferentinnen und -referenten der Landesvertretungen

Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE)

ECRE

Amnesty International

Caritas Europa

Red Cross Europe

PICUM

Deutschland

Bundesministerium des Innern

Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Innenausschuss des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder
Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
UNHCR Deutschland
Katholisches Büro in Berlin
Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
Diakonisches Werk der EKD
Deutscher Caritasverband
Deutsches Rotes Kreuz
AWO Bundesverband e.V.
Flüchtlingsrat Berlin
Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
Deutsches Institut für Menschenrechte
Bundesrechtsanwaltskammer
Deutscher Richterbund
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
Der Paritätische
Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
Neue Richtervereinigung (NRV)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)
Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Deutscher Städtetag
Deutscher Landkreistag
Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. (ABV)
Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
Vorsitzende der Landesverbände des DAV
Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV
Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft
Migrationsrecht des DAV
Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Verteiler Presse

NVwZ

ZAR

Asylmagazin

ANA

Informationsbrief Ausländerrecht