



---

**Ausarbeitung**

---

**Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in  
Drittstaaten**

Fragen zur Bestimmung des Zielstaats

**Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten**

Fragen zur Bestimmung des Zielstaats

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 173/22  
Abschluss der Arbeit: 26.01.2023 (gleichzeitig letzter Abruf der verlinkten Internetseiten)  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einfachgesetzliche Grundlagen der Abschiebung</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>Abschiebung in andere (Dritt-)Staaten als den Herkunftsstaat</b>	<b>8</b>
3.1.	Regelungen des Asylgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes zur Zielstaatsbestimmung	8
3.1.1.	Zielstaatsbestimmung bei der Androhung der Abschiebung (§ 59 AufenthG)	9
3.1.2.	Zielstaatsbestimmung bei der Anordnung der Abschiebung (§ 34a AsylG, § 58a AufenthG)	14
3.1.3.	Zielstaatsbestimmung für die tatsächliche Durchführung der Abschiebung	15
3.1.4.	Zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote	18
3.1.5.	Zwischenergebnis	20
3.2.	Verfassungsrechtliche Implikationen für die Zielstaatsbestimmung	21
3.2.1.	Art. 16a GG	21
3.2.2.	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	22
3.2.2.1.	Geeignetheit	24
3.2.2.2.	Erforderlichkeit	24
3.2.2.3.	Angemessenheit	25
<b>4.</b>	<b>Abschiebungen von Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und Staatenlosen</b>	<b>27</b>
4.1.	Ungeklärte Staatsangehörigkeit	27
4.2.	Staatenlose	27
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>28</b>

## 1. Einleitung

In den vergangenen Jahren wurden in den Bundesländern vollziehbar ausreisepflichtige Nicht-EU-Bürger in Drittstaaten und nicht in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben.<sup>1</sup> Diese Praxis hat den Hintergrund, dass Abschiebungen teilweise an der fehlenden Mitwirkung des Herkunftsstaates scheitern, etwa weil dieser, auch wenn es sich um eigene Staatsangehörige handelt, die Aufnahme ablehnt oder die notwendigen Passdokumente nicht ausstellt. Eine Abschiebung in den Herkunftsstaat ist zudem dann erschwert, wenn es sich um Staatenlose oder Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit handelt. Bereits im Jahr 2016 gab es Bestrebungen der damaligen Bundesregierung, Ausländer vermehrt in Drittstaaten, über die sie in die EU eingereist sind, abzuschicken, wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht möglich ist.<sup>2</sup> Die Aufnahmebereitschaft oder sogar -verpflichtung solcher Drittstaaten folgt beispielsweise aus einem Übernahmeabkommen der Bundesrepublik oder der Europäischen Union mit dem entsprechenden Staat.<sup>3</sup>

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen des einfachgesetzlichen deutschen Rechts und des Verfassungsrechts eine Abschiebung von Nicht-EU-Bürgern in andere außerhalb der EU gelegene Staaten als den Herkunftsstaat (Drittstaaten im asyl- und aufenthaltsrechtlichen Sinne) möglich ist. Dabei wird insbesondere darauf eingegangen, ob ein genereller Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland gegenüber sonstigen aufnahmebereiten Drittstaaten besteht und ob die Abschiebung in den Herkunftsstaat vor einer Abschiebung in einen Drittstaat versucht worden sein muss.

Die Prüfung bezieht sich nur auf die Rückführung von Ausländern, die keine EU-Bürger sind und auf Abschiebungen in solche Staaten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind (Drittstaaten im unionsrechtlichen Sinne). Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der Ausarbeitung nicht auf die für Abschiebungen in EU-Mitgliedstaaten besonderen Regelungen des EU-

- 
- 1 Bewarder, Warum die Abschiebepläne kaum einzuhalten sind, Tagesschau, 04.10.2022, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/koalition-abschiebungen-gefahrder-101.html>.
  - 2 Hamberger, Bundesregierung will in Drittstaaten abschieben, Deutschlandfunk, 31.01.2016, abrufbar unter: [https://www.spiegel.de/politik/deutschland/regierung-kriminelle-fluechtlinge-in-drittstaaten-abschieben-a-1074884.html](https://www.deutschlandfunk.de/fluechtlinge-bundesregierung-will-in-drittstaaten-abschieben-100.html#:~:text=Ein%20Ausl%C3%A4nder%20der%20in%20Deutschland,das%20Heimatland%20nicht%20m%C3%B6glich%20ist; Der Spiegel, Altmaier will kriminelle Flüchtlinge auch in Drittstaaten abschieben, 31.01.2016, abrufbar unter: <a href=).
  - 3 Eine detaillierte Übersicht über die 2016 mit Drittstaaten bestehenden Rückübernahmeabkommen der BRD beziehungsweise der EU mit Angaben über Vereinbarungen zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, gibt die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zum Thema Abkommen zur Erleichterung der Abschiebung Ausreisepflichtiger, BT-Drs. 18/7198, S. 5 (Antwort auf Frage 10). Eine Übersicht zu allen Rückführungsabkommen der BRD und der EU mit Stand 2021 enthält die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, [BT-Drs. 19/28830](#), S. 9 ff. (Fragen 18 und 20). Eine Karte der in Kraft getretenen, noch nicht rechtsverbindlichen und in Verhandlung befindlichen Rückübernahmeabkommen der EU mit Stand 2021 hat der Europäische Rechnungshof veröffentlicht, [Sonderbericht 2021/17, Zusammenarbeit der EU mit Drittländern bei der Rückübernahme](#), S. 12 (Abbildung 3).

Rechts eingegangen, insbesondere der sog. Dublin-III-Verordnung<sup>4</sup>. Soweit für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen die EU-Rückführungsrichtlinie<sup>5</sup> Vorgaben enthält, wird auf die Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages mit dem Titel „Dublin-III-Verordnung – Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen und Antragstellern“, [PE 6 - 3000 - 128/15](#), Punkt 3.2., S. 10 ff. verwiesen. Hinsichtlich der zu beachtenden völkerrechtlichen Vorgaben wird zudem auf den Sachstand WD 2 - 3000 – 098/22 „Abschiebungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten aus völkerrechtlicher Sicht“ verwiesen.

Im Folgenden werden zunächst die einfachgesetzlichen Grundlagen der Abschiebung skizziert (2.). Sodann wird näher auf die Zielstaatsbestimmung bei Abschiebungen (3.) eingegangen. Dabei werden zunächst die einfachgesetzlichen Regelungen zur Abschiebungsandrohung (3.1.1.), zur Abschiebungsanordnung (3.1.2.) und zur tatsächlichen Durchführung der Abschiebung (3.1.3.) erläutert und insbesondere auf die Frage eingegangen, ob und wie oft oder intensiv die Abschiebung in den Herkunftsstaat vor einer Abschiebung in einen Drittstaat versucht worden sein muss. Danach wird ein Überblick über die Abschiebeverbote gegeben, die einer zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht sowohl bezüglich Drittstaaten als auch bezüglich Herkunftsstaaten entgegenstehen (3.1.4.).

Im nächsten Abschnitt wird untersucht, welche Vorgaben aus dem Grundgesetz für die Zielstaatsbestimmung abzuleiten sind (3.2.). Dabei wird insbesondere auf das Asylgrundrecht (Art. 16a Grundgesetz; 3.2.1.) und den verfassungsrechtlich für jede grundrechtssensible Entscheidung und Maßnahme geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (3.2.2.) eingegangen.

Anschließend wird im 4. Abschnitt auf die Maßstäbe für die Zielstaatsbestimmung bei der Androhung, Anordnung und tatsächlichen Durchführung der Abschiebung von Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit (4.1.) und von Staatenlosen (4.2.) eingegangen.

Zuletzt werden die wesentlichen Ergebnisse der Ausarbeitung zusammengefasst (5.).

---

4 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, Amtsblatt EU 2013 L 180 S. 31, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>. Vgl. zu den Einzelheiten die Ausarbeitung des Fachbereichs Europa, „Dublin-III-Verordnung – Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen und Antragstellern“, [PE 6 - 3000 - 128/15](#), 27.10.2015 sowie die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Verfahrens- und Prüfungsschritte im Asylverfahren“, [WD 3 - 3000 - 220/15](#), 22.09.2015, S. 8.

5 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie), Amtsblatt EU 2008 L 348 S. 98, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>.

## 2. Einfachgesetzliche Grundlagen der Abschiebung

Die Abschiebung ist in den §§ 58 bis 62c des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)<sup>6</sup> geregelt. Sie bezeichnet die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht, bei der es sich um eine gesetzliche Handlungspflicht handelt.<sup>7</sup> Das Entstehen der Ausreisepflicht richtet sich nach den §§ 50-56a AufenthG. Grundsätzlich ist ein Ausländer dann zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt (vgl. § 50 Abs. 1 AufenthG). Dies gilt nur für Nicht-EU-Bürger (Drittstaatenangehörige).<sup>8</sup> Verlässt der Betroffene das Bundesgebiet freiwillig, erhält er bei der Grenzkontrolle oder im Zielstaat eine Grenzübertrittsbescheinigung, welche als Nachweis der Erfüllung der Ausreisepflicht dient. Die Einreise in einen anderen EU-Mitglied- oder Schengen-Staat genügt der Ausreisepflicht nur, wenn dem Ausländer die Einreise in diesen Staat erlaubt ist.<sup>9</sup>

Reist der Betroffene nicht freiwillig aus, kann die Ausreisepflicht unter den in § 58 AufenthG bestimmten Voraussetzungen mittels der Abschiebung zwangsweise durchgesetzt werden. Wesentliche Voraussetzung ist die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht (§ 58 Abs. 1 AufenthG). Diese ist nur in den in § 58 Abs. 2 AufenthG bestimmten Fällen gegeben. Des Weiteren muss die Ausreisefrist abgelaufen sein, die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert sein oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheinen oder eine Ausreisefrist nicht gewährt worden sein (§ 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). § 58 Abs. 3 AufenthG bestimmt näher, wann eine Überwachung der Ausreise insbesondere erforderlich erscheint. Die Auflistung ist jedoch nicht abschließend.

Neben den Voraussetzungen des § 58 Abs. 1 AufenthG bedarf es zuvor grundsätzlich einer *Abschiebungsandrohung*, wobei in der Regel eine angemessene Frist für die freiwillige Ausreise zu setzen ist (§ 59 Abs. 1 AufenthG).

Eine gesonderte *Anordnung* der Abschiebung ist dagegen keine allgemeine Voraussetzung der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht in Form der Abschiebung.<sup>10</sup> Sie tritt nur in besonders geregelten Fällen an die Stelle der Androhung. So ist eine Abschiebungsandrohung ausnahmsweise nicht erforderlich, wenn eine Abschiebungsanordnung unter den in § 58a Abs. 1 AufenthG geregelten Voraussetzungen erlassen wurde. Diese Norm erlaubt es der obersten Landesbehörde, gegen einen Ausländer aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik oder einer terroristischen

---

6 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02.2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert am 23.05.2022 (BGBl. I S. 760).

7 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 58 AufenthG, Rn. 2.

8 Der Aufenthalt von Unionsbürgern ist kraft Unionsrechts ohne Aufenthaltstitel rechtmäßig, Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 50 AufenthG, Rn. 2.

9 Marx, Handbuch zum Aufenthalts-, Asyl-, und Flüchtlingsrecht, 7. Aufl. 2020, § 7 Rn. 336.

10 Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 58 Rn. 7 (Stand: 113. EL, Dezember 2022).

Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung zu erlassen, die dann sofort vollziehbar ist.

Im Falle eines negativ beschiedenen *Asylverfahrens* erlässt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) je nach Art der Ablehnung entweder nach § 34 Asylgesetz (AsylG)<sup>11</sup> oder nach § 35 AsylG eine Abschiebungsandrohung oder aber eine Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG. § 34 AsylG verdrängt als speziellere Regelung für die Abschiebungsandrohung die Vorschriften der §§ 58 ff. AufenthG, verweist aber insbesondere hinsichtlich der Zielstaatsbestimmung auf § 59 Abs. 2 AufenthG. § 35 AsylG enthält wiederum eine für die Frage der Zielstaatsbestimmung zu § 34 AsylG speziellere Bestimmung, allerdings sind § 34 Abs. 1 und § 59 Abs. 2 AufenthG hinsichtlich der weiteren Anforderungen an die Zielstaatsbestimmung ergänzend anwendbar.<sup>12</sup> Zu den Einzelheiten zu den §§ 34, 34a, und 35 AsylG wird auf 3.1.1. (S. 9 f.) und 3.1.2. (S. 14 f.) verwiesen.

Schließlich kann eine Abschiebung nur erfolgen, wenn keine *Abschiebungshindernisse oder -verbote* vorliegen (vgl. insbesondere §§ 60, 60a AufenthG). Dies gilt auch für den Fall, dass vor der Abschiebung ausnahmsweise keine Abschiebungsandrohung erlassen werden musste, weil die zuständige Behörde eine Abschiebungsanordnung erlassen konnte, statt die Abschiebung nur anzudrohen (vgl. § 58a Abs. 3 AufenthG).

Liegen die Voraussetzungen einer Abschiebung vor, ist der Behörde kein Ermessen hinsichtlich der Entschliebung zur zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht eingeräumt. Die Abschiebung ist dann geboten. Die zuständige Behörde kann aber über die Modalitäten und den Zeitpunkt der Abschiebung bestimmen; dieser Spielraum wird in der Literatur als Ermessen bewertet.<sup>13</sup>

Die Abschiebung ist als zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht von der freiwilligen Ausreise zu unterscheiden. Reist der ausreiseverpflichtete Ausländer freiwillig aus, steht ihm die Wahl des Ziellandes frei. Die Erfüllung der Ausreisepflicht wird grundsätzlich durch das Verlassen der Bundesrepublik erfüllt.<sup>14</sup> Der Ausländer darf die Grenze jedoch nicht nur zum Schein in der Absicht der sofortigen Rückkehr überschreiten.<sup>15</sup> Das AufenthG sieht keine besonderen Voraussetzungen hinsichtlich der Aufnahme- und Lebensbedingungen in dem Zielland der überwachten freiwilligen Ausreise vor.

---

11 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.09.2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert am 09.07.2021 (BGBl. I S. 2467).

12 Pietzsch, in: BeckOK AuslR, 35. Ed. 1.1.2022, AsylG § 35 Rn. 10 f.

13 Zum Zeitpunkt der Abschiebung Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 58 Rn. 70 (Stand: 75. EL, Mai 2014); Hailbronner in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 58 Rn. 99 (Stand: 113. EL, Januar 2020); Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35 Ed., § 58 AufenthG, Rn. 38 (Oktober 2022).

14 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 50 AufenthG, Rn. 12.

15 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21.04.2017 - OVG 11 N 18.15 -, juris, Rn. 5.

Ebenfalls keine Abschiebung ist die im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht behandelte sog. „überwachte freiwillige Ausreise“, von der in der Praxis Gebrauch gemacht wird.<sup>16</sup> Diese wird insbesondere praktiziert, wenn die Zwangsmittelanwendung aus rechtlichen Gründen<sup>17</sup> unterbleiben muss, der Betroffene aber zur freiwilligen Mitwirkung bei der Ausreise bereit ist.<sup>18</sup>

### 3. Abschiebung in andere (Dritt-)Staaten als den Herkunftsstaat

Im Folgenden werden die Vorgaben des deutschen Aufenthalts- und Asylrechts hinsichtlich der Bestimmung des Zielstaates einer Abschiebung dargestellt. Dabei wird insbesondere darauf eingegangen, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die Abschiebung in einen anderen Staat als das Herkunftsland des Betroffenen erfolgen darf, ob ein genereller Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland besteht und ob zunächst erfolglose Abschiebeversuche dort hin vorgenommen werden müssen, bevor in einen Drittstaat abgeschoben werden darf.

#### 3.1. Regelungen des Asylgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes zur Zielstaatsbestimmung

Die Abschiebung setzt schon logisch voraus, dass die androhende oder spätestens die vollziehende Behörde einen Zielstaat bestimmt.

Für das Asylverfahren enthält das AsylG folgende Regelungen zur Zielstaatsbestimmung:

Asylanträge von Personen, die über einen anderen EU-Mitgliedstaat oder einen aufnahmebereiten sicheren Drittstaat (§ 26a AsylG) nach Deutschland eingereist sind, werden – ohne inhaltliche Prüfung der Asylgründe – als unzulässig abgelehnt (§ 29 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 AsylG). In diesen Fällen ist die Abschiebung in den zuständigen EU-Mitgliedstaat oder den aufnahmebereiten sicheren Drittstaat anzuordnen, sobald feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann (§ 34a AsylG).

Ferner werden auch Asylanträge von Personen, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem sicheren Drittland vor Verfolgung sicher waren, ohne Prüfung der Asylgründe als unzulässig abgelehnt (§ 29 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 i.V.m. § 27 AsylG). Das BAMF droht mit der Ablehnung des Asylantrags die Abschiebung in den EU-Mitgliedstaat oder den sicheren Drittstaat an, in dem die Person vor Verfolgung sicher war (§ 35 AsylG). Neben § 35 AsylG sind § 34 Abs. 1 AsylG in Verbindung mit § 59 Abs. 2 AufenthG (näher dazu sogleich unter 3.1.1., S. 9 f.) hinsichtlich der weiteren Anforderungen an die Bestimmung des Zielstaats ergänzend anwendbar.<sup>19</sup>

---

16 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 58 AufenthG, Rn. 13.

17 Zum Beispiel mangels Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht bei aufschiebender Wirkung der Klage oder wegen des Bestehens von Abschiebehindernissen (§ 60 AufenthG), vgl. Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 58 Rn. 14.

18 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 58 AufenthG, Rn. 14.

19 Pietzsch, in: BeckOK AuslR, 35. Ed.01.01.2022, AsylG § 35 Rn. 10 f.



---

In den genannten Fällen im Sinne von § 34a und § 35 AsylG kann dem AsylG also gerade kein Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland entnommen werden.

Werden Asylanträge nach Prüfung der Asylgründe als offensichtlich unbegründet (§ 30 AsylG) oder nur als (einfach) unbegründet abgelehnt, droht das BAMF die Abschiebung schriftlich an (§ 34 AsylG). Vorgaben für die Bestimmung des Zielstaats enthält § 34 AsylG jedoch nicht. Hinsichtlich der Einzelheiten verweist § 34 AsylG insbesondere auf § 59 AufenthG (Näher dazu im Folgenden und unter 3.1.1.).

Im AufenthG sind folgende Bestimmungen für die Zielstaatsbestimmung bei der Androhung, Anordnung und tatsächliche Durchführung der Abschiebung maßgeblich:

§ 59 AufenthG enthält in Absatz 2 Satz 1 eine allgemeine Regel, nach der bei der Abschiebungsandrohung auch der Zielstaat bezeichnet werden soll. Nach § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG soll der Ausländer auch darauf hingewiesen werden, dass er auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Übernahme verpflichtet ist. Zudem stehen Abschiebeverbote für bestimmte Zielstaaten der Androhung der Abschiebung nicht generell entgegen (§59 Abs. 3 AufenthG). Konkrete Kriterien zur Bestimmung des Zielstaats gibt § 59 AufenthG aber nicht vor. Die Einzelheiten der Zielstaatsbestimmung nach § 59 AufenthG werden unter 3.1.1. dargestellt.

Auch § 58a AufenthG sind keine detaillierten Vorgaben für die Zielstaatsbestimmung für die Fälle zu entnehmen, in denen unter den dort geregelten Voraussetzungen statt einer Abschiebungsandrohung eine Abschiebungsanordnung erlassen wird. Auf die für die Zielstaatsbestimmung bei der Anordnung der Abschiebung geltenden Anforderungen wird unter 3.1.2. (S. 14 f.) näher eingegangen.

§ 58 AufenthG regelt die für die Durchführung der Abschiebung maßgeblichen Voraussetzungen, enthält aber keine Vorgaben oder Kriterien für die Zielstaatsbestimmung. Die durch Auslegung zu ermittelnden Anforderungen an die Zielstaatsbestimmung werden unter 3.1.3. (S. 15 ff.) erläutert.

Inhaltlich betreffen auch die Regelungen über das Vorliegen von Abschiebungsverboten nach § 60 AufenthG die Auswahl der möglichen Zielstaaten für eine Abschiebung. Diese werden daher auch als zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote bezeichnet (vgl. § 72 Abs. 2 AufenthG). Ein Überblick über die zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote des § 60 AufenthG gibt der Abschnitt 3.1.4 (S. 18 ff.).

#### 3.1.1. Zielstaatsbestimmung bei der Androhung der Abschiebung (§ 59 AufenthG)

In der Abschiebungsandrohung soll der Staat bezeichnet werden, in den der Ausländer abgeschoben werden soll, und gleichzeitig der Ausländer darauf hingewiesen werden, dass er auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Übernahme verpflichtet ist (§ 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG, im Asylverfahren i.V.m. § 34 AsylG).

§ 59 AufenthG enthält keine näheren Angaben zur Bestimmung des Zielstaates. Erläuterungen hierzu finden sich aber zum Teil in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz<sup>20</sup> (im Folgenden: AufenthG-VV), die die für den Erlass der Abschiebungsandrohung zuständigen Behörden bei der Bestimmung des Ziellandes als Binnenrecht bindend sind.

Dort heißt es in Nr. 59.2.1 AufenthG-VV zu § 59 AufenthG:

Grundsätzlich soll der Ausländer in seinen Herkunftsstaat abgeschoben werden, der im Bescheid konkret zu bezeichnen ist. Ein anderer Zielstaat kommt in Betracht, wenn die Abschiebung dahin möglich ist (z. B. auf Grund eines Übernahmeabkommens; vgl. Art. 23 Abs. 3 und 4 Schengener Durchführungsabkommen<sup>21</sup>) oder der Ausländer in einem Drittstaat ein Aufenthaltsrecht hat und die Abschiebung dorthin zweckmäßiger zu bewirken ist als in den Herkunftsstaat. Sofern der Zielstaat nicht abschließend bestimmt werden kann, soll in der Abschiebungsandrohung der Herkunftsstaat bezeichnet werden, damit die Wirkung des § 59 Absatz 4 Satz 1 eintritt. Für die Auswahl und Bezeichnung des Zielstaates ist die Staatsangehörigkeit des Ausländers grundsätzlich nicht maßgebend. Es ist davon auszugehen, dass der Ausländer in einen anderen Staat ausreisen darf, wenn dieser den Ausländer mit Heimreisedokumenten versehen hat und diese noch gültig sind. Ist die Staatsangehörigkeit des Ausländers ungeklärt und auch ein aufnahmebereiter Drittstaat nicht erkennbar, liegen besondere Umstände vor, die ein Absehen von der Zielstaatsbezeichnung rechtfertigen.

Ferner heißt es in Nr. 59.2.2 AufenthG-VV zu § 59 AufenthG:

Die Abschiebungsandrohung soll den Zielstaat bezeichnen und folgenden Hinweis (kein Verwaltungsakt) enthalten: „Auf Grund dieser Androhung können Sie auch in einen anderen Staat abgeschoben werden, in den Sie einreisen dürfen oder der zu Ihrer Übernahme verpflichtet ist.“ Neben dem Zielstaat müssen die anderen Staaten namentlich nicht genannt werden. Hinsichtlich des Hinweises auf andere für die Abschiebung in Betracht kommende Staaten ist es nicht erforderlich, Abschiebungsverbote, die eine Aussetzung der Abschiebung rechtfertigen könnten, bereits bei der Androhung der Abschiebung zu prüfen. § 60 Absatz 10 erfordert für die dort bezeichneten Fälle, dass in der Androhung die Staaten zu bezeichnen sind, in die der Ausländer nicht abgeschoben werden darf. [...] Der Hinweis muss vor der tatsächlichen Abschiebung konkretisiert werden; die Zuständigkeit für eine solche nachträgliche Bezeichnung des Zielstaats liegt bei vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erlassenen Abschiebungsandrohungen ausschließlich dort.

---

20 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, Bundesministerium des Innern vom 26.10.2009, abrufbar unter: [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_26102009\\_MI31284060.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26102009_MI31284060.htm).

21 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14.06.1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, Amtsblatt EU 2000 L 239 S. 19, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):de:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):de:HTML).

Nach Nr. 59.2.1 AufenthG-VV soll die Abschiebung also im Regelfall in den Herkunftsstaat des Ausländers erfolgen. Der Begriff „Herkunftsstaat“ meint das Land, dessen Staatsangehörigkeit der Ausländer besitzt.<sup>22</sup> Allerdings kann danach auch ein anderer Zielstaat bestimmt werden, in den die Abschiebung möglich und zweckmäßiger zu bewirken ist als in den Herkunftsstaat. Diese Verständnis des § 59 Abs. 2 AufenthG deckt sich mit der des Gesetzgebers:

Erweist sich beim Vollzug der Abschiebung, daß die Rückführung in den in der Androhung genannten Staat nicht möglich ist oder daß eine günstigere Abschiebungsmöglichkeit (z. B. in einen zur Rückübernahme verpflichteten Nachbarstaat) besteht, soll die Abschiebung nicht daran scheitern, daß der andere Zielstaat nicht ebenfalls schon in der Androhung konkret bezeichnet ist.<sup>23</sup>

Hinsichtlich der konkreten Vorgaben zur Bestimmung des Zielstaats ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seit langem geklärt, dass eine Abschiebungsandrohung nicht allein schon deshalb rechtswidrig ist, weil der Ausländer nicht die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, in den er abgeschoben werden soll.<sup>24</sup> Aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung, eigene Staatsangehörige wiederaufzunehmen,<sup>25</sup> dürfte die Bestimmung des Herkunftslandes als Zielstaat der Abschiebung aber in vielen Fällen die naheliegende Möglichkeit darstellen. Die Rückführung in das Herkunftsland dürfte aufgrund der genannten völkerrechtlichen Verpflichtung in vielen Fällen auch zu einer Kooperationsbereitschaft dieses Zielstaates und damit einem verhältnismäßig geringen Verwaltungsaufwand beziehungsweise zu erhöhten Erfolgsaussichten im Vergleich zu anderen Zielstaaten führen. Dabei darf die Verwaltung auch Erfahrungen aus vorherigen Vorbereitungen und Durchführungen von Abschiebungen einbeziehen. Sprechen die genannten Aspekte im Einzelfall für eine gute Erfolgsprognose der Rückführung in das Herkunftsland, besteht ein öffentliches Interesse an der Wahl des Herkunftslandes als Zielstaat der Abschiebungsandrohung, wenngleich die Abschiebung in einen anderen Zielstaat nicht ausgeschlossen ist (vgl. Nr. 59.2.1 AufenthG-VV).

Von Verfassung wegen wird dabei als Voraussetzung einer (vorerst bloßen) Androhung der Abschiebung nicht grundsätzlich eine verbindliche Übernahmeerklärung des Abschiebezielstaats gefordert (vgl. dazu auch 3.2.2, S. 24 f.).<sup>26</sup> Soweit ersichtlich, hat das Bundesverwaltungsgericht

---

22 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 59 AufenthG, Rn. 42.

23 Vgl. Gesetzesentwurf zu der Vorgängerregelung des § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG, namentlich § 50 Abs. 2 Ausländergesetz, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens, [BT-Drs. 12/2062](#), S. 44.

24 BVerwG, Beschluss vom 01.09.1998 – 1 B 41/98 –, juris Rn. 9 zum alten § 50 Abs. 2 AuslG, heute § 59 Abs. 2 AufenthG; allgemeine Meinung im Schrifttum vgl. statt vieler Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 29 (Oktober 2022).

25 Vgl. dazu den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Abschiebungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten aus völkerrechtlicher Sicht“, WD 2 - 3000 - 098/22.

26 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27.12.2000 – 2 BvR 2205/99 –, juris Rn. 5 zu § 51 Abs. 1 AuslG, heute § 60 Abs. 1 AufenthG; ebenso Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 71 (März 2012).

bislang offengelassen, ob die für die Androhung der Abschiebung zuständige Behörde die Aufnahmebereitschaft oder -verpflichtung des Zielstaats zu prüfen hat.<sup>27</sup> Für die Rechtmäßigkeit der Androhung der Abschiebung kommt es nach Entscheidungen einiger Oberverwaltungsgerichte<sup>28</sup> und einiger Stimmen im Schrifttum<sup>29</sup> nicht darauf an, ob der Ausländer Bindungen zu dem in der Abschiebungsandrohung genannten Zielstaat hat. Er muss nicht etwa in dem Zielstaat gelebt haben. Für eine solche Anforderung an die Zielstaatsbestimmung bedürfte es nach Ansicht des OVG Saarlouis einer gesetzlichen Grundlage.<sup>30</sup> Funke-Kaiser weist darauf hin, dass in der Regel nur ein Staat, zu dem, etwa in Form der Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaats oder eines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts im Drittstaat, eine Bindung besteht, zur Aufnahme bereit sein wird, lässt aber wohl grundsätzlich die Aufnahmebereitschaft des Zielstaats genügen.<sup>31</sup> Einige Autoren weisen allerdings darauf hin, dass in Fällen, in denen die EU-Rückführungsrichtlinie anzuwenden ist, nur die Abschiebung in einen anderen Staat als das Herkunftsland oder ein Transitland angedroht werden dürfe, wenn der Ausländer dorthin im Sinne von Art. 3 Nr. 2 Rückführungsrichtlinie „freiwillig“ zurückkehren will.<sup>32</sup> Daraus dürfte aber ebenfalls kein allgemeiner Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland folgen. Die Rückführungsrichtlinie scheint insoweit auch keine eindeutige Vorgabe zu beinhalten, ob und welche Art von Bindung zu einem Drittstaat bestehen muss, in den der Ausländer anstelle seines Herkunftslandes freiwillig zurückkehren will.

Die zuständige Behörde kann nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts sogar einen Zielstaat bezeichnen, für den aus tatsächlichen Gründen wenig oder keine Aussicht besteht, den Ausländer in absehbarer Zeit abschieben zu können, sofern für ihn keine zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote bestehen (sog. „Androhung auf Vorrat“).<sup>33</sup> Eine Zielstaatsbestimmung in der Androhung der Abschiebung ist lediglich rechtswidrig, wenn zweifelsfrei feststeht, dass eine zwangsweise Abschiebung in diesen Staat praktisch auf unabsehbare Zeit unmöglich erscheinen und

---

27 BVerwG, Beschluss vom 01.09.1998 – 1 B 41/98 –, juris Rn. 10; dazu auch BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27.12.2000 – 2 BvR 2205/99 –, juris Rn. 5.

28 OVG Hamburg, Beschluss vom 04.12.2008 – 4 Bs 229/08 –, juris Rn. 13; OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 - 2 A 343/14 -, juris Rn. 12; vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 29.04.2009 - 1 B 11/05 -, juris Rn. 8.

29 So ausdrücklich Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 59 AufenthG, Rn. 42; Gordzielik, in: Huber/Mantel AufenthG, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 59 Rn. 17; Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 46 (Stand: 114. EL, Februar 2020).

30 OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 - 2 A 343/14-, juris Rn. 12. Das OVG hob hier die Entscheidung des VG auf, mit der es eine Zielstaatsbestimmung mit der Begründung aufgehoben hatte, dass der Betroffene nie nachweislich in dem Staat gelebt hat, der in der Androhung angegeben wurde.

31 Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 60 (Stand: 68. EL, März 2013).

32 Berlit, in: GK-AufenthR, § 59 Rn. 64 m.w.N. (Stand: 137 EL, 01.09.2022); Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 59 AufenthG, Rn. 42; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 65 (Stand: 68. EL, März 2013).

33 BVerwG, Beschluss vom 10.10.2012 - 10 B 39.12 - juris Rn. 4.

eine Androhung auf Vorrat daher den vom Gesetzgeber verfolgten Ermächtigungszweck ausnahmsweise verfehlt.<sup>34</sup>

In der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob die Bezeichnung mehrerer Zielstaaten in der Androhung zulässig ist.<sup>35</sup> Der Wortlaut des § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG spricht zwar im Singular von dem „Staat“, in den der Ausländer abgeschoben werden soll. Im selben Satz wird aber der zu erteilende Hinweis erwähnt, dass der Ausländer auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Übernahme verpflichtet ist. Dies deutet darauf hin, dass der Wortlaut grundsätzlich für eine Auslegung offen ist, die die Bezeichnung mehreren Zielstaaten zulässt. In der Literatur wird die Benennung mehrere Zielstaaten wohl überwiegend für zulässig erachtet.<sup>36</sup>

Gemäß § 59 Abs. 3 Satz 1 AufenthG steht dem Erlass der Abschiebungsandrohung das Vorliegen von (auf bestimmte Zielstaaten bezogene) Abschiebungsverboten zudem nicht per se entgegen. Die Androhung der Abschiebung wird also nicht im Ganzen rechtswidrig, weil bezüglich bestimmter Zielstaaten Abschiebungsverbote bestehen. Allerdings soll die Behörde bereits ersichtliche zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote prüfen, da sie verpflichtet ist, schon in der Abschiebungsandrohung solche Staaten zu bezeichnen, in die eine Abschiebung nicht zulässig ist (§ 59 Abs. 3 Satz 2 AufenthG).<sup>37</sup> Die zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote werden unter 3.1.4. (S. 18 ff.) skizziert. Die für die Abschiebungsandrohung zuständige Behörde ist aber nach der Rechtsprechung nicht verpflichtet, hinsichtlich aller weltweit möglichen Zielstaaten das Vorliegen von Abschiebungsverboten zu prüfen.<sup>38</sup>

Nicht geklärt ist, ob der Zielstaatsbestimmung ein eigener Regelungscharakter zukommt und ob der behördliche Spielraum hinsichtlich der Entscheidung über den Zielstaat innerhalb der (bloßen) Androhung der Abschiebung dogmatisch lediglich als Subsumtion unter den unbestimmten

---

34 BVerwG, Urteil vom 10.07.2003 - 1 C 21/02 -, juris Rn. 3; Pietzsch, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 34 AsylG, Rn. 31 (Januar 2022).

35 Dafür VGH Mannheim, Urteil vom 05.03.1999 – 13 S 742/98 –, juris Leitsatz 2 und Rn. 19; OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 – 2 A 343/14 –, juris Rn. 8; dagegen VG Arnsberg v. 02.09.1994, 5 L 1654/94.A – generelle Unzulässigkeit der Benennung mehrerer Zielstaaten; BVerwG, Urteil vom 12.04.2005 – 1 C 4/04 –, juris Rn. 12 erwähnt jedenfalls die Fallgestaltung, wenn bezüglich mehrerer Staaten Abschiebungsverbote in Betracht kommen, geht aber nicht auf mehrere (positiv benannte) Zielstaaten der angedrohten Abschiebung ein.

36 Berlit, in: GK-AufenthR, § 59 Rn. 69 f. (Stand: 137 EL, 01.09.2022); Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 59 Rn. 49; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 60 (Stand: 68. EL, März 2013); Hailbronner, in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 46 (Stand: 114. EL, Februar 2020); Huber, in: Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, Aufenthaltsrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 1183; für die Zulässigkeit der Bezeichnung mehrerer Zielstaaten nur unter Angabe einer Rang- und Reihenfolge der Vollstreckung Gordzielik, in: Huber/Mantel AufenthG, 3. Aufl. 2021, AufenthG § 59 Rn. 19; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 61 (Stand: 68. EL, März 2013).

37 Vgl. auch Allgemeine Verwaltungsvorschrift 59.3.1 zu § 59 AufenthG.

38 BVerwG, Urteil vom 04..12.2001 – 1 C 11/01 –, juris Rn. 10; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 78 (März 2012); Hailbronner, in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 41 (Stand: 114. EL, Februar 2020).

Rechtsbegriff des Zielstaats oder als Ermessen einzuordnen ist.<sup>39</sup> In jedem Fall muss die Behörde bei der Auslegung und Anwendung des § 59 AufenthG und mithin auch bei der Zielstaatsbestimmung den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren (siehe dazu unter 3.2.2., S. 22 ff.). Insbesondere wenn die abzuschiebende Person bereits in ihrem Herkunftsland gelebt hat und/oder über Sprachkenntnisse, ein soziales Netz und sonstige Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, die eine Existenz im Herkunftsland hinreichend sichern und keine Abschiebungsverbote erkennbar sind, dürften diese individuellen Umstände im Sinne des Grundrechtsschutzes für die Wahl des Herkunftslandes als Zielstaat der Abschiebung sprechen. Da die Einzelfallumstände maßgeblich dafür sind, ob die Abschiebung in das Herkunftsland oder einen sonstigen Drittstaat zweckmäßiger und auch im Sinne des Grundrechtsschutzes angemessen ist (dazu unter 3.2.2., S. 22 ff.), dürfte sich aber aus § 59 AufenthG und Nr. 59.2.1 AufenthG-VV kein genereller Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland ableiten lassen.

Wird ein Asylantrag einer Person, die bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem sicheren Drittland vor Verfolgung sicher war, ohne Prüfung der Asylgründe als unzulässig abgelehnt (§ 29 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 i.V.m. § 27 AsylG), droht das BAMF mit der Ablehnung des Asylantrags die Abschiebung in den EU-Mitgliedstaat oder den sicheren Drittstaat an, in dem die Person vor Verfolgung sicher war (§ 35 AsylG). § 35 AsylG enthält insofern eine konkrete Vorgabe für die Zielstaatsbestimmung. Ergänzend gelten auch die Anforderungen von § 34 Abs. 1 AsylG in Verbindung mit § 59 AufenthG.<sup>40</sup> Insbesondere sind auch in der Abschiebungsandrohung nach § 35 AsylG (in Verbindung mit § 34 Abs. 1 AsylG, § 59 Abs. 3 Satz 2 AufenthG) die Staaten zu bezeichnen, in die der Ausländer aufgrund von Abschiebungsverböten (§ 60 AufenthG) nicht abgeschoben werden darf.<sup>41</sup> Die (den asylrechtlichen Schutz spiegelnden) Abschiebungsverböte besitzen dabei eine besondere Bedeutung, da bei einer Ablehnung des Asylantrags als unzulässig wegen der Einreise über einen EU-Mitgliedstaat oder sicheren Drittstaat die vorgetragenen Asylgründe im Asylverfahren gerade nicht inhaltlich geprüft werden.<sup>42</sup> Zudem soll es etwa auch im Rahmen des § 35 AsylG zulässig sein, in der Abschiebungsandrohung mehrere Drittstaaten im Sinne des § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG zu bezeichnen.<sup>43</sup>

### 3.1.2. Zielstaatsbestimmung bei der Anordnung der Abschiebung (§ 34a AsylG, § 58a AufenthG)

Die Abschiebungsanordnung nach 34a AsylG ist auf spezielle Fälle bezogen, in denen der Zielstaat näher definiert ist. Denn die Norm betrifft die Fälle, in denen der Asylantrag des Ausländers

---

39 Als (Auswahl-)Ermessen eingeordnet OVG Hamburg, Beschluss vom 04.12.2008 – 4 Bs 229/08 –, juris Rn. 13; vgl. auch Berlit, in: GK-AufenthR, § 59 Rn. 69 m.w. N. zur VG-Rspr. (Stand: 137 EL, 01.09.2022); Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 60 (Stand: 68. EL, März 2013); Offenlassend ob es sich bei der Zielstaatsbestimmung in der (bloßen) Androhung der Abschiebung um ein echtes Ermessen handelt OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14.11.2005 – 1 LA 187/05 –, juris Rn. 7.

40 Pietzsch, in: BeckOK AuslR, 35. Ed. 1.1.2022, AsylG § 35 Rn. 10 f.

41 Pietzsch, in: BeckOK AuslR, 35. Ed. 1.1.2022, AsylG § 35 Rn. 11.

42 Pietzsch, in: BeckOK AuslR, 35. Ed. 1.1.2022, AsylG § 35 Rn. 11.

43 Pietzsch, in: BeckOK AuslR, 35. Ed. 1.1.2022, AsylG § 35 Rn. 10.

nach § 26a AsylG wegen Einreise über einen sicheren Drittstaat (dazu auch 3.2.1., S. 21 f.) abgelehnt wurde oder der Asylantrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG unzulässig ist, weil ein anderer Staat nach der Dublin-III-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Hintergrund des Erlasses einer Abschiebungsanordnung anstatt einer Androhung ist zumeist, dass die Rückübernahmeübereinkommen in der Regel kein individuelles Einreiserecht begründen und eine freiwillige Rückkehr des Ausländers in den sicheren Drittstaat daher nicht möglich ist.<sup>44</sup> Sobald feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann, ordnet das BAMF die Abschiebung in den sicheren Drittstaat oder den nach der Dublin-III-VO zuständigen Staat an (vgl. § 34 Abs. 1 Satz 1 AsylG). In diesen Fällen ist folglich gerade keine Abschiebung in den Herkunftsstaat vorgesehen.

Die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG enthält hingegen keine Hinweise für die Zielstaatsbestimmung. Sie dient dem Zweck einer effektiven und schnellen Verfahrensweise in Fällen, in denen eine in Abs. 1 der Norm näher bestimmte besondere Gefahrenlage vorliegt (vgl. auch Nr. 58a.0 AufenthG-VV). Weder § 58a AufenthG, noch die AufenthG-VV zu § 58a geben ein spezielles Zielland oder Anhaltspunkte zu dessen Bestimmung vor. Es dürften daher die Erwägungen zur Wahl des Ziellands im Rahmen von § 59 AufenthG und zu den beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben (siehe insbesondere unter 3.2.2., S. 22 ff.) entsprechend gelten.

### 3.1.3. Zielstaatsbestimmung für die tatsächliche Durchführung der Abschiebung

Die zuständige Behörde ist bei Vorliegen der Voraussetzungen (§ 58 AufenthG) zur Durchführung der Abschiebung verpflichtet.<sup>45</sup> Es handelt sich insoweit um eine gebundene Entscheidung ohne (Entschließungs-)Ermessen. Die Entscheidung über den Zeitpunkt und die Modalität einer Abschiebung steht jedoch im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde.<sup>46</sup>

Es stellt sich die Frage, ob die für die Abschiebung zuständige zentrale<sup>47</sup> Ausländerbehörde der Bundesländer (§ 71 Abs. 1 Satz 4 AufenthG) an die in der Abschiebungsandrohung bestimmten

---

44 Bergmann, in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 34a AsylG, Rn. 3.

45 Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 58 Rn. 70 (Stand: 75. EL, Mai 2014); Hailbronner in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 58 Rn. 99 (Stand: 113. EL, Januar 2020); Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 58 AufenthG, Rn. 38 (Oktober 2022).

46 Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 58 Rn. 70 (Stand: 68. EL, März 2013).

47 Die Bundesländer haben die Zuständigkeit für Abschiebungen zumeist bei sog. Zentralen Ausländerbehörden gebündelt.

Zielstaaten gebunden ist. Die Zielstaatsbestimmung in der Abschiebungsandrohung hat nach allgemeiner Meinung eine Ordnungsfunktion für das Verfahren.<sup>48</sup> Daraus wird im Schrifttum<sup>49</sup> gefolgert, dass diese keine Bindungswirkung für die Verwaltung hinsichtlich des tatsächlichen Vollzugs der Abschiebung hat.

Diese Auffassung teilen auch einige Gerichte.<sup>50</sup> Dies führt zu der Folgefrage, ob mit der Benennung mehrerer möglicher Zielstaaten gleichsam eine Reihen- oder Rangfolge festgelegt wird oder werden muss, in der die Abschiebung erfolgen soll. Der *VGH Mannheim*<sup>51</sup> und das *OVG Saarlouis*<sup>52</sup> lehnen dies ausdrücklich ab. Der *VGH Mannheim* hat dazu ausgeführt:

Es ist aus Rechtsgründen auch nicht geboten, daß die Behörde dabei eine verbindliche Rangfolge der Zielstaaten dergestalt bestimmt, daß die Abschiebung primär in einen (Heimat-)Staat erfolgt und andere Staaten nur unter der Bedingung bezeichnet werden, daß die Abschiebung in den primären Zielstaat scheitert.<sup>53</sup>

- 
- 48 In diese Richtung tendierend BVerwG, Urteil vom 25.07.2000 – 9 C 42/99 –, juris Rn. 11 = BVerwGE 111, 343 (346); BVerwG, Urteil vom 13.02.2014 – 10 C 6/13 –, juris Rn. 25 betont ebenfalls den Charakter der Zielstaatsbestimmung des § 59 Abs. 2 AufenthG als „Soll-Regelung“, deren Fehlen die Androhung der Abschiebung nicht rechtswidrig mache. Eindeutig in diese Richtung die Rechtsprechung vieler Oberverwaltungsgerichte, vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 14.11.2003 – 9 TG 2727/03 –, juris Rn. 15 f.; OVG Koblenz, Urteil vom 07.03.2001 – 11 A 10582/00 –, juris (Orientierungssatz 2); BayVGH, Beschluss vom 9.03.2010 – 19 ZB 08.3415 –, juris Rn. 6; OVG Lüneburg, Urteil vom 14.12.2017 – 8 LC 99/17 –, juris Rn. 28 und auch schon Beschluss vom 21.04.2004 – 11 LA 61/04 –, juris Rn. 11; den Soll-Charakter der Zielstaatsbestimmung betont auch das OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 – 2 A 343/14 –, juris Rn. 7 ff.; Zur übereinstimmenden Rspr. der Verwaltungsgerichte vgl. etwa VG Bayreuth, Urteil vom 22.08.2018 – B 8 K 17.31115 –, juris Rn. 65; zur ebenfalls zustimmenden h.M. im Schrifttum vgl. Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 59 AufenthG, Rn. 44; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 58 (Stand: 68. EL, März 2013). Hailbronner, in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 47 (Stand: 114. EL, Februar 2020); Hocks, in: NK-AuslR, 2. Aufl. 2016, AufenthG § 59 Rn. 5; Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 29 (Oktober 2022).
- 49 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 59 Rn. 49; Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 29 (Oktober 2022); wohl auch Hailbronner, in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 46 ff. (Stand: 114. EL, Februar 2020).
- 50 VGH Mannheim, Urteil vom 05.03.1999 – 13 S 742/98 –, juris Rn. 19; VGH München, Beschluss vom 22.11.2016 – 10 CS 16.2215 –, juris Rn. 9; ebenso VG Bayreuth, Urteil vom 22.08.2018 – B 8 K 17.31115 –, juris Rn. 65.
- 51 VGH Mannheim, Urteil vom 05.03.1999 – 13 S 742/98 –, juris Leitsatz 2 und Rn. 19.
- 52 OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 – 2 A 343/14 –, juris Rn. 9.
- 53 VGH Mannheim, Urteil vom 05.03.1999 – 13 S 742/98 –, juris Rn. 19.



Allerdings wird in der Rechtsprechung die Ordnungsfunktion der Zielstaatsbestimmung bei der Abschiebungsandrohung im Sinne eines „Handlungsprogramms“<sup>54</sup> für die (Ausländer-)Behörde beschrieben. Das *OVG Schleswig* weist auch ausdrücklich auf die mit § 59 Abs. 2 AufenthG verfolgte Intention des Gesetzgebers zur Verfahrensbeschleunigung hin.<sup>55</sup> Es leitet daraus ab, dass durch die Zielstaatsbestimmung schon bei der Androhung das vorrangige Abschiebezielland für den oder die Betroffenen und für die vollziehende Behörde eindeutig gekennzeichnet werden soll, um das weitere Vollstreckungsverfahren hiervon möglichst zu entlasten.<sup>56</sup>

Auch nach Ansicht von *Hailbronner* modifiziere § 59 AufenthG den Vollstreckungsgrundsatz, nach dem bei mehreren angedrohten gleichartigen Zwangsmitteln eine Reihenfolge anzugeben ist (vgl. etwa § 20 Abs. 3 S. 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz Baden-Württemberg), so dass die genannten Zielstaaten gleichrangig nebeneinanderstehen und die Behörde nicht hinsichtlich der Rang- und Reihenfolge binde.<sup>57</sup> Andere Autoren vertreten hingegen, dass bei Angabe mehrerer Zielstaaten eine Reihenfolge der Vollstreckung anzugeben ist, da dem Betroffenen hinreichend deutlich gemacht werden müsse, auf welche Abschiebung er sich zunächst einzustellen hat.<sup>58</sup> Dem Betroffenen sei dann vorher rechtzeitig mitzuteilen, wenn auf den nächsten genannten Zielstaat übergegangen werden soll.<sup>59</sup>

Eine verbindliche höchstrichterliche Klärung steht insoweit noch aus. Es kann daher nicht abschließend beurteilt werden, ob die Abschiebung in das Herkunftsland vorrangig zu betreiben ist, wenn mehrere potentielle Zielstaaten in der Androhung bestimmt wurden.

Materiell dürften für die finale Zielstaatsbestimmung bei der tatsächlichen Durchführung einer zuvor nur angedrohten Abschiebung grundsätzlich die zu § 59 AufenthG unter 3.1.1. dargelegten Erwägungen gelten. Insbesondere ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren (dazu unter 3.2.2., S. 22 ff.). Im Unterschied zur Androhung der Abschiebung setzt die tatsächliche Durchfüh-

---

54 BVerwG, Urteil vom 25.07.2000 – 9 C 42/99 –, juris, Rn. 11 = BVerwGE 111, 343 (346); VGH Kassel, Beschluss vom 14.11.2003 – 9 TG 2727/03 –, juris Rn. 15; OVG Koblenz, Urteil vom 07.03.2001 – 11 A 10582/00 –, juris (Orientierungssatz 2); OVG Lüneburg, Beschluss vom 21.04.2004 – 11 LA 61/04 –, juris Rn. 11; OVG Schleswig, Beschluss vom 14.11.2005 – 1 LA 187/05 –, juris Rn. 5; BayVG, Beschluss vom 09.03.2010 – 19 ZB 08.3415 –, juris Rn. 6; VG Kassel, Urteil vom 25.06.2020 – 5 K 4122/17.KS.A –, juris Rn. 86; Zur übereinstimmenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vgl. aus jüngerer Zeit etwa VG Düsseldorf, Urteil vom 23.06.2016 – 6 K 6684/15.A –, juris Rn. 133; VG Augsburg, Urteil vom 06.09.2016 – Au 6 K 16.30973 –, juris Rn. 33; VG Bayreuth, Urteil vom 22.08.2018 – B 8 K 17.31115 –, juris Rn. 65; VG Kassel, Urteil vom 25.06.2020 – 5 K 4122/17.KS.A –, juris Rn. 86.

55 OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 – 2 A 343/14 –, juris Rn. 7 mit Verweis auf [BT-Drs. 12/2062](#), S. 43 f.

56 OVG Saarlouis, Beschluss vom 15.04.2015 – 2 A 343/14 –, juris Rn. 7.

57 Hailbronner, in: Hailbronner, *Ausländerrecht*, 126. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 46 (Stand: 114. EL, Februar 2020).

58 Gordzielik, in: Huber/Mantel *AufenthG*, 3. Aufl. 2021, *AufenthG* § 59 Rn. 19; Funke-Kaiser, in: *GK-AufenthG*, § 59 Rn. 61 (Stand: 68. EL, März 2013).

59 Funke-Kaiser, in: *GK-AufenthG*, § 59 Rn. 61 (Stand: 68. EL, März 2013).

zung der Abschiebung aber die tatsächliche Bereitschaft des Zielstaats zur Aufnahme oder Rücknahme der Person voraus.<sup>60</sup> Ein allgemeiner Grundsatz, dass die Abschiebung nur oder vorrangig in das Herkunftsland erfolgen darf, ist dem AufenthG jedenfalls nicht zu entnehmen.

Soll in ein anderes Zielland abgeschoben werden, als in der Abschiebungsandrohung bezeichnet war, oder wurde ausnahmsweise noch keine Konkretisierung in der Androhung vorgenommen, muss der Zielstaat dem Betroffenen vor der tatsächlichen Durchführung der Abschiebung jedoch zumindest mitgeteilt werden.<sup>61</sup> Denn der Betroffene soll die Möglichkeit haben, den Zielstaat betreffende Abschiebungsverbote geltend zu machen.<sup>62</sup> Die Mitteilung des konkreten Zielstaats muss in einer Weise erfolgen, dass der Betroffene einen den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes<sup>63</sup> (GG) genügenden Rechtsschutz erlangen kann.<sup>64</sup> Sie kann etwa im Rahmen einer späteren Abschiebungsanordnung erfolgen.<sup>65</sup>

#### 3.1.4. Zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote

Im Rahmen der Abschiebungsandrohung sind zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote (§ 60 AufenthG) zu bezeichnen (§ 59 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Deren Vorliegen schließt auch die Anordnung (§ 58 Abs. 3 Satz 1 AufenthG) und die tatsächliche Durchführung der Abschiebung in das betreffende Zielland aus (§ 60 AufenthG). Bezüglich der Lebensbedingungen und politischen Verhältnisse, die bei einem Drittstaat als Zielstaat der Abschiebung gegeben sein müssen, unterscheiden sich die Voraussetzungen nicht von den Anforderungen, die bei einer Abschiebung in das Herkunftsland zu stellen wären. Ein Drittstaat scheidet genauso wie der Herkunftsstaat als Zielstaat aus, wenn ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot (§ 60 AufenthG) festgestellt wird. Die nachfolgenden Ausführungen können nur einen groben Überblick über die Abschiebungsverbote des § 60 AufenthG geben, deren Einzelheiten stark von zahlreichen Gesetzesände-

---

60 Ebenso zur völkerrechtlichen Lage Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Abschiebungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten aus völkerrechtlicher Sicht“, WD 2 - 3000 - 098/22, S. 9 und Sachstand „Völker- und menschenrechtliche Vorgaben für Abschiebung von straffällig gewordenen Flüchtlingen“, WD 2 - 3000 - 002/16, S. 11.

61 BVerwG, Urteil vom 25.07.2000 – 9 C 42/99 –, juris Rn. 13 = BVerwGE 111, 343 (347); OVG Münster, Beschluss vom 13.01.2020 – 19 A 2730/19.A –, juris Rn. 28; Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 59 (Stand: 59. EL, März 2012); Hailbronner in: Hailbronner, Ausländerrecht, 126. Ed., § 59 Rn. 48 (Stand: 114. EL, Februar 2020).

62 Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 29 (Oktober 2022).

63 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

64 BVerwG, Urteil vom 25.07.2000 – 9 C 42/99 –, juris Rn. 13 = BVerwGE 111, 343 (347).

65 Funke-Kaiser, in: GK-AufenthG, § 59 Rn. 72 (Stand: 59. EL, März 2012); unter Verweis auf Funke-Kaiser auch OVG Magdeburg, Beschluss vom 30.05.2007 – 2 M 153/07 –, juris Rn. 7.

rungen und der Rechtsprechung nationaler Gerichte, des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geprägt und im Einzelnen häufig weiterhin strittig sind.<sup>66</sup>

§ 60 AufenthG normiert Abschiebungsverbote, die sich von dem aus völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Gründen zu gewährenden humanitären Schutz ableiten.<sup>67</sup> Die zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote beziehen sich auf Gefahren, die dem Ausländer im Zielstaat drohen. Sie sind zu unterscheiden von Gefahren, die allein durch die Abschiebung als solche oder durch ein sonstiges Verlassen des Bundesgebiets und nicht durch die spezifischen Verhältnisse im Zielstaat eintreten (sog. inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse, § 60a AufenthG). Liegt ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot vor, kann der Betroffene nicht in diesen Staat, darf nach rechtzeitiger Ankündigung aber in einen anderen aufnahmebereiten oder -verpflichteten Staat abgeschoben werden.<sup>68</sup>

Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Die Norm entspricht Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention und legt die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft fest. Das Verbot gilt auch für Drittstaaten, in denen die Gefahr der Abschiebung des Ausländers in einen Verfolgerstaat (sog. Kettenabschiebung) besteht.<sup>69</sup>

Daneben enthalten die Absätze 2, 3, 5 und 7 des § 60 AufenthG weitere zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote. § 60 Abs. 2 und 3 AufenthG normieren Abschiebungsverbote, deren Voraussetzungen dem asylrechtlichen subsidiären Schutz entsprechen.<sup>70</sup>

Ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 AufenthG liegt vor, wenn der Abschiebung ein Hindernis entgegensteht, das sich aus einem Schutztatbestand der Europäischen Konvention für Menschenrechte ergibt. Die Unzulässigkeit ergibt sich nur aus Rechtsgutgefährdungen, die dem Betroffenen in dem konkreten Zielstaat drohen.<sup>71</sup> Für Einzelheiten zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird auf die Ausführungen des Sachstandes der Wis-

---

66 Vgl. statt vieler die Kommentierung bei Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 60 AufenthG, insb. Rn. 1 zu den Gesetzesänderungen und Rn. 3 bis 8 mit zahlreichen Nachweisen zur Rechtsprechung.

67 Hruschka/Mantel, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 3. Aufl. 2021, § 60 AufenthG, Rn. 1.

68 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 59 AufenthG, Rn. 7.

69 Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift Nr. 60.0.1.0 zu § 60 AufenthG.

70 Möller/Stiegeler, in: NK-AuslR, 2. Aufl. 2016, AufenthG § 60 Rn. 5.

71 BVerwG, Urteil vom 11.11.1997 – 9 C 13/96 –, juris Rn. 8.

---

senschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zum Thema „Abschiebungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in Drittstaaten aus völkerrechtlicher Sicht“, WD 2 - 3000 - 098/22, S. 4-7 verwiesen.

Gemäß § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG soll schließlich von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht, das heißt bei existenziellen Gefährdungen. Die existenziellen Gefahren müssen dem Ausländer konkret und individuell drohen.<sup>72</sup> Im Falle einer allgemeinen schlechten Versorgungslage im Zielland, ist zu berücksichtigen, dass solche sich zu meist nicht gleichmäßig auf alle im Zielland lebenden auswirken und somit nicht zwangsläufig eine Extremgefahr für den Einzelnen begründen.<sup>73</sup> Darüber hinaus muss ein zeitlicher Zusammenhang zwischen der Abschiebung und der Rechtsgutsgefährdung bestehen. Dieser besteht nur, wenn der Ausländer mit hoher Wahrscheinlichkeit alsbald nach seiner Rückkehr in das Land in eine lebensgefährliche Situation gerät, aus der er sich weder allein noch mit erreichbarer Hilfe anderer befreien kann.<sup>74</sup>

### 3.1.5. Zwischenergebnis

Im AufenthG ist kein Anspruch für ausreisepflichtige Ausländer vorgesehen, generell nur oder vorrangig in ihren Herkunftsstaat abgeschoben zu werden. Sofern es nicht um Fälle geht, in denen die Abschiebung in einen bestimmten EU-Mitgliedstaat oder einen sicheren Drittstaat anzuordnen ist, besteht eine Wahlmöglichkeit der zuständigen Behörde, welche(n) Zielstaat(en) sie in der Abschiebungsandrohung nach § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG bestimmt. In der Praxis muss die Behörde bei der Ausführung von § 59 AufenthG die für sie als Binnenrecht verbindliche Nr. 59.2.1 AufenthG-VV beachten. Diese sieht vor, dass grundsätzlich der Herkunftsstaat als Zielland der angedrohten Abschiebung bezeichnet werden soll. Ein anderer Zielstaat kommt danach aber in Betracht, wenn die Abschiebung dorthin z. B. auf Grund eines Übernahmeabkommens möglich ist oder der Ausländer in einem Drittstaat ein Aufenthaltsrecht hat und die Abschiebung dorthin zweckmäßiger zu bewirken ist als in den Herkunftsstaat. Somit ist auch Nr. 59.2.1 AufenthG-VV kein genereller Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland zu entnehmen. Allerdings dürfte unter der Geltung der EU-Rückführungsrichtlinie die Abschiebung in einen anderen Staat als das Herkunftsland oder ein Transitland nur angedroht und durchgeführt werden, wenn der Ausländer dorthin im Sinne von Art. 3 Nr. 2 Rückführungsrichtlinie „freiwillig“ zurückkehren will. Daraus dürfte aber ebenfalls kein allgemeiner Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland folgen.

Es ist nicht höchstrichterlich geklärt, ob der Bezeichnung des oder der potentiellen Zielstaaten in der Abschiebungsandrohung eine Bindungswirkung für die Vollstreckung der Ausreisepflicht in Form der Abschiebung zukommt und ob bei Bezeichnung mehrerer Zielstaaten, vorrangig die Ab-

---

72 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 60 AufenthG, Rn. 104.

73 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.11.2002 - A 6 S 967/01 -, juris insbesondere Rn. 47.

74 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 60 AufenthG, Rn. 107.

schiebung in das Herkunftsland zu betreiben ist. Jedenfalls aber ist dem AufenthG kein allgemeiner Grundsatz zu entnehmen, dass die Abschiebung nur oder vorrangig in den Herkunftsstaat erfolgen dürfe.

### 3.2. Verfassungsrechtliche Implikationen für die Zielstaatsbestimmung

Die Androhung bzw. die Anordnung sowie die tatsächliche Durchführung der Abschiebung in den konkreten Zielstaat müssen jedoch nicht nur mit einfachem Recht, sondern auch mit höherrangigem Recht<sup>75</sup>, insbesondere der Verfassung, vereinbar sein. Daher wird im Folgenden darauf eingegangen, welche Rückschlüsse sich aus Art. 16a GG für die Frage eines möglichen Vorrangs der Abschiebung in das Herkunftsland ergeben (dazu sogleich 3.2.1.) und welche Anforderungen an die Zielstaatsbestimmungen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgen (dazu 3.2.2., S. 22 ff.).

#### 3.2.1. Art. 16a GG

Art. 16a GG lässt sich kein genereller Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland entnehmen. Vielmehr dürfte die sog. Drittstaatenregelung in Art. 16a Abs. 2 GG grundsätzlich darauf hindeuten, dass Ausländer auch in andere Staaten als den Herkunftsstaat, nämlich sichere Drittstaaten, abgeschoben werden dürfen.

Art. 16a GG garantiert ein Asylrecht für politisch Verfolgte. Darauf kann sich jedoch gemäß Art. 16a Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG nicht berufen, wer er aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen – gesetzlich bestimmten<sup>76</sup> – sicheren Drittstaat einreist, in dem die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sichergestellt ist. Nach dieser Regelung muss der Betroffene in dem Staat die praktisch zugängliche Möglichkeit zur Schutzerrlangung gehabt haben. Für den Ausschlussstatbestand ist jedoch gerade nicht notwendig, dass er den Schutz tatsächlich ersucht hat.<sup>77</sup> Auch ist nach Art. 16a Abs. 2 GG irrelevant, ob der Ausländer in den Drittstaat zurückgeführt werden kann.<sup>78</sup> Die Verneinung des Asylgrundrechts führt hingegen nicht zur Schutzlosigkeit. Das Bundesverfassungsgericht betont vielmehr, dass dennoch der Abschiebungsschutz zu prüfen ist.<sup>79</sup> Allerdings stellt es ebenso fest:

Soll der in der Bundesrepublik Deutschland um Schutz nachsuchende Ausländer daher in den Drittstaat zurückgewiesen oder zurückverbracht werden, so kommt diese aus § 51 Abs.1

---

75 Sofern die EU-Rückführungsrichtlinie anwendbar ist, sind auch deren Vorgaben zur Zielstaatsbestimmung als höherrangiges Recht zu beachten, vgl. dazu näher die Ausarbeitung des Fachbereichs Europa, Dublin-III-Verordnung – Zurückschiebung von Drittstaatsangehörigen und Antragstellern, [PE 6 - 3000 - 128/15](#), Punkt 3.2., S. 10 ff.

76 Norwegen und die Schweiz, vgl. Anlage I zum AsylG (§ 26a).

77 Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 99. EL, Art. 16a Rn. 356 (September 2022).

78 BVerfGE 94, 49 (97)

79 BVerfGE 94, 49 (97)

AuslG<sup>80</sup> sich ergebende materielle Rechtsposition regelmäßig nicht in Betracht, weil in dem Drittstaat generell die Beachtung des Refoulement-Verbots der Genfer Flüchtlingskonvention erwartet werden kann.<sup>81</sup>

Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG sieht ferner ausdrücklich Verfahrenserleichterungen für „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ bei Einreise aus sicheren Drittstaaten vor. In diesen Fällen können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden. Diese können demnach nicht durch Anordnungen auf einstweiligen Rechtsschutz gestoppt werden.<sup>82</sup>

Satz 3 macht deutlich, dass Art. 16a GG eine Rückführungsdimension enthält, welche die Abschiebung in andere Staaten als den Herkunftsstaat, nämlich in sichere Drittstaaten, prinzipiell zulässt. Ein Vorrang der Rückführung in den Herkunftsstaat wird hier gerade nicht statuiert. Ein solcher wäre auch zweifelhaft, da in den Fällen der Einreise aus sicheren EU- oder Drittstaaten die Asylgründe gerade nicht geprüft werden und mithin die Gefahr bestünde, die Person in einer Herkunftsland abzuschicken, in dem ihr Verfolgung droht.

### 3.2.2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Bestimmung des Zielstaats muss die Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wahren. Dies gilt unabhängig von der dogmatischen Frage, ob die Zielstaatsbestimmung lediglich eine Subsumtion unter den unbestimmten Rechtsbegriff des „Zielstaats“ darstellt oder bezüglich der Zielstaatsauswahl sogar ein Ermessen der Behörde besteht und ob der Zielstaatsbestimmung eine eigenständige Regelungswirkung zukommt (siehe dazu oben unter 3.1.1, insbesondere S. 13 f.).

In der Zielstaatsbestimmung kann ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG liegen, welche als Jedermanngrundrecht auch auf Nicht-Deutsche anwendbar ist.<sup>83</sup> Ein Eingriff ist jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht. Angesichts der dargestellten Unschärfe der rechtlichen Einordnung der Zielstaatsbestimmung innerhalb der Abschiebungsandrohung ist fraglich, ob die Bestimmung zu diesem Zeitpunkt bereits Eingriffscharakter hat. Durch das Inaussichtstellen der Anwendung von staatlichen Zwangsmitteln und der entsprechenden Modalitäten soll die betroffene Person dazu bewegt werden, ihrer Ausreisepflicht innerhalb der Frist nachzukommen. Dies verengt die Handlungsfreiheit zumindest mittelbar. Für den Eingriffscharakter könnte zudem eine mit der EU-Rückführungsrichtlinie (im Folgenden: RüFüRiL) konformes Verständnis der Abschiebungsandrohung sprechen. Diese definiert in Art. 3 Nr. 4 die

---

80 In § 51 Abs. 1 Ausländergesetz war bis 2004 das Verbot der Abschiebung politisch Verfolgter geregelt. Dieses ist nun in § 60 Abs. 1 Satz 1 AufenthG normiert.

81 BVerfGE 94, 49 (97).

82 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 16a Rn. 105; Eine ähnliche prozedurale Erleichterung enthält Art. 16a Abs. 4 GG für den Fall von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen.

83 Kunig/Kämmerer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 10.

„Rückkehrentscheidung“ als behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird. Auch wenn die Abschiebungsandrohung nach deutscher Dogmatik eine Vollstreckungsmaßnahme darstellt, wird sie als (vorgezogene) Rückkehrentscheidung im Sinne des Art. 3 Nr. 4 RüFüRiL bewertet, da die Androhung zumeist die einzige gegenüber der abzuschiebenden Person bekanntgegebene Entscheidung vor der tatsächlichen Durchführung der Rückführung darstellt.<sup>84</sup> Nach Rechtsprechung des EuGH erfordert die Rückkehrentscheidung im Sinne des Art. 3 Nr. 3 RüFüRiL<sup>85</sup> eine verbindliche Zielstaatsbestimmung.<sup>86</sup> Mithin konkretisiert schon die Androhung der Abschiebung das darin liegende Zwangsmittel. Die abzuschiebende Person kann zwar weiterhin in ein beliebiges, aufnahmeberechtigtes Land freiwillig ausreisen. Ihre Entscheidung wird aber insoweit konkret beschränkt, dass ihr bei Nichtausreise nicht nur abstrakt und allgemein die Abschiebung angedroht wird, sondern in konkreter Form die Abschiebung in ein bestimmtes Zielland. Die dargelegten Erwägungen für die Einordnung der Abschiebungsandrohung als Rückkehrentscheidung dürften auch im Rahmen der Prüfung der allgemeinen Handlungsfreiheit als nationalem Grundrecht für eine Eingriffsqualität der Angabe eines konkreten Zielstaats in der Androhung sprechen. Dem steht die Möglichkeit, den Zielstaat im späteren Verfahren der Abschiebung zu korrigieren, nicht entgegen.

Jedenfalls die Anordnung und tatsächliche Durchführung der Abschiebung stellen einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG dar. Spätestens zu diesem Zeitpunkt muss der Zielstaat abschließend bestimmt und dem Betroffenen mitgeteilt worden sein. Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit liegt dann nicht nur in der Abschiebung, das heißt dem Zwangsmittel der überwachten Ausreise und der Verbringung aus dem Bundesgebiet, sondern auch in der Entscheidung über den konkreten Zielstaat selbst. Denn durch diese wird der Betroffene in der Wahl seines konkreten Aufenthalts beschränkt. Die konkreten Lebensbedingungen im Zielstaat können erhebliche Auswirkungen für den Abzuschiebenden haben und berühren damit den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit.

Insofern muss sich die Entscheidung über den Zielstaat, spätestens wenn dieser nach der Androhung vor der tatsächlichen Durchführung der Abschiebung mitgeteilt wird, im Rahmen der Rechtfertigung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Die Maßnahme muss hinsichtlich des legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein. Der legitime Zweck der Abschiebung besteht in der Durchsetzung einer vollziehbaren Ausreisepflicht. Die Regelungen zur Abschiebung agieren damit im Funktionsgefüge des Aufenthaltsgesetzes, welches der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern dient (§ 1 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Ob die Zielstaatsbestimmung verhältnismäßig ist, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab, wobei jedoch folgende Erwägungen für die Verhältnismäßigkeitsprüfung von Relevanz sind.

---

84 BVerwG, Urteil vom 16.02.2022 – 1 C 6/21 –, juris Rn. 45; VG Stuttgart (9. Kammer), Urteil vom 18.08.2022 – 9 K 3739/21 –, juris Rn. 50.

85 Das Herkunftsland, das Transitland oder ein anderes Drittland, in das der betreffende Drittstaatsangehörige freiwillig zurückkehren will und in dem er aufgenommen wird.

86 EuGH, Urteile vom 14.05.2020 - C-924/19 und C-925/19 –, juris Rn. 115.

### 3.2.2.1. Geeignetheit

Das staatliche Mittel muss zunächst geeignet sein, den Zweck zu erreichen. Das ist gegeben, wenn es dem Ziel dienlich ist, wobei es ausreicht, wenn das Mittel die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der angestrebte Erfolg zumindest teilweise eintritt.<sup>87</sup> Zum Zwecke der Durchsetzung der Ausreisepflicht ist grundsätzlich nicht nur die Abschiebung in das Herkunftsland, sondern auch in einen Drittstaat geeignet. Durch beide Varianten wird sichergestellt, dass der Betroffene das Bundesgebiet verlässt. Lehnt der Herkunftsstaat die Aufnahme des Betroffenen ab oder ist die Abschiebung in diesen Staat aus anderen Gründen auf Dauer unmöglich, kann allerdings schon die Geeignetheit der Abschiebungsandrohung in das Herkunftsland fehlen. In diesen Fällen können nur andere Staaten als Zielstaaten der Abschiebung bestimmt werden.

### 3.2.2.2. Erforderlichkeit

Die Abschiebung in den bestimmten Zielstaat muss ferner erforderlich sein. Im Sinne der Erforderlichkeit muss das mildeste unter mehreren gleich geeigneten Mitteln gewählt werden.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob eine Abschiebung in das Herkunftsland, sofern hier keine zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote vorliegen, generell das mildere Mittel gegenüber der Abschiebung in einen aufnahmebereiten Drittstaat darstellt und daraus ein allgemeiner Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland abgeleitet werden kann. Hiergegen lässt sich einwenden, dass eine Person die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzen kann, ohne je dort gelebt zu haben, sonstige Bindungen in das Land zu besitzen oder gar die dort gesprochene Sprache zu beherrschen. Insofern kann etwa eine Abschiebung in ein aufnahmeberechtigtes Drittland, in dem die Person (etwa durch einen längeren Voraufenthalt) bereits Bindungen hat, im individuellen Fall ein ebenso mildes oder sogar milderer Mittel darstellen. Es ist daher nicht pauschal davon auszugehen, dass die Abschiebung in den Herkunftsstaat stets das mildeste Mittel darstellt. Auch wenn hiervon nicht generell ausgegangen werden kann, dürfte die Abschiebung in den Herkunftsstaat aber in vielen Fällen das mildeste Mittel bilden. Dafür spricht auch, dass mit der Staatsangehörigkeit in der Regel Rechte des Einzelnen verknüpft sind. Stehen mehrere Staaten zur Auswahl, könnte das Gebot zur Wahl des milderer Mittels hingegen auch für die Bestimmung des Landes sprechen, zu dem der Betroffene die engsten Beziehungen aufweist und entsprechende Anbindungsmöglichkeiten bei der Ankunft hat. Am wenigsten schonend für die Grundrechte des Betroffenen dürfte die Bestimmung eines Staates sein, der zwar aufnahmebereit ist, zu dem der Ausländer aber keinerlei Bindungen aufweist und auch keine Verständigung und Sicherung der Existenz möglich wäre.

Bildet die Abschiebung in den Herkunftsstaat im konkreten Fall mit Blick auf die Grundrechte des Abzuschickenden das mildeste Mittel, ist dennoch zu prüfen, ob das Mittel im Vergleich zur Abschiebung in einen aufnahmebereiten Drittstaat gleich geeignet ist. Dagegen könnten Umstände sprechen, die die Abschiebung in den bestimmten Staat erschweren, beispielsweise weil es an der Aufnahmebereitschaft fehlt. Im Rahmen der Abschiebungsandrohung fordert das Bun-

---

87 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 97. EL, Art. 20 Rn. 114 (Januar 2022).



desverfassungsgericht nicht grundsätzlich das Vorliegen einer verbindlichen Übernahmeerklärung des Abschiebezielstaats.<sup>88</sup> Dennoch kann sich der Mangel einer solchen im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit auswirken. Hinsichtlich eines möglichen höheren Verwaltungsaufwands für die Abschiebung in das Herkunftsland im Vergleich zu einem Drittstaat ist zwar die Aussage des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, dass Grundrechte nicht nur nach Maßgabe dessen bestehen, was an Verwaltungseinrichtungen üblicherweise vorhanden oder an Verwaltungsbrauch "vorgegeben" ist.<sup>89</sup> Dennoch ist die gleiche Geeignetheit der Alternative unter Berücksichtigung dessen, was der Einzelne im Blick auf seine Gemeinschaftsbezogenheit erwarten kann, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann nicht gegeben, wenn die Alternative einen unverhältnismäßigen Aufwand des Staats erfordert.<sup>90</sup> Das könnte z.B. dann gegeben sein, wenn die Alternative zu unverhältnismäßig höheren Kosten führt.<sup>91</sup> Diese Erwägung scheint auch in der Verwaltungsvorschrift zu § 59 AufenthG aufzugehen, die die Bestimmung eines anderen Staats als den Herkunftsstaat vorsieht, wenn die Abschiebung dorthin möglich und *zweckmäßiger* zu bewirken ist. Die Tatsache, dass in der Praxis zumeist in den Herkunftsstaat abgeschoben wird, spricht dafür, dass im Regelfall die Abschiebung dorthin zweckmäßiger ist. Da Drittstaaten zumeist nicht verpflichtet oder bereit zur Aufnahme des Ausländers sind, dürfte eine versuchte Abschiebung dorthin gerade mehr Verwaltungsaufwand bedeuten. Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, dass der Abschiebung in den Herkunftsstaat derartige Hürden im Wege stehen, dass im Einzelfall von einem unverhältnismäßigen Aufwand des Staates gesprochen werden kann. Darüber hinausgehend wird in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur vertreten, dass die gleiche Wirksamkeit schon dann nicht gegeben sei, wenn durch das mildere Mittel zwar der Regelungsadressat weniger belastet wird, aber Dritte oder die Allgemeinheit stärker belastet werden.<sup>92</sup> Danach wäre eine Abschiebung in das Herkunftsland bereits dann nicht gleich geeignet zur Abschiebung in einen sonstigen Zielstaat, wenn die Abschiebung in einen sonstigen Zielstaat mit höherer Wahrscheinlichkeit erfolgreich und/oder mit einem geringeren Verwaltungsaufwand zu erreichen wäre. Diese Literaturmeinung ist allerdings bislang nicht durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt worden.

Jedenfalls lässt sich aber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch auf Ebene der Erforderlichkeit wohl kein allgemeiner Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland entnehmen.

### 3.2.2.3. Angemessenheit

Die Abschiebung in den bestimmten Zielstaat muss sich auch als angemessenes Mittel darstellen (sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Die Angemessenheit ist für den jeweiligen Einzel-

---

88 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27.12.2000 – 2 BvR 2205/99 –, juris Rn. 5.

89 BVerfGE 15, 288 (296).

90 BVerfGE 77, 84 (110); 81, 70 (91).

91 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL, Art. 20 Rn. 116 (Januar 2022).

92 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL, Art. 20 Rn. 116 (Januar 2022).

fall im Wege einer Abwägung der verfolgten öffentlichen Interessen mit den betroffenen Grundrechten, also der Schwere des Eingriffs mit dem Nutzen der Maßnahme,<sup>93</sup> zu bestimmen. Dabei ist insbesondere Art und Intensität der Betroffenheit des Grundrechts und der öffentlichen Interessen zu berücksichtigen. Der durch den Eingriff am grundrechtlichen Schutzgut verursachte Schaden darf nicht in einem krassen Missverhältnis zum erstrebten Nutzen stehen.

Abgesehen von den gesetzlich speziell geregelten Rückführungen in sichere Drittstaaten, über die die Einreise erfolgte (§ 34a AsylG) oder in der die Person bereits vor Verfolgung sicher war (§ 35 AsylG), sind in den meisten Fällen die Herkunftsländer der Ausländer das Zielland der Abschiebung.<sup>94</sup> Dies spricht für eine Vermutung (auf Tatsachenebene), dass die Herkunftsländer in vielen Fällen nach Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen als angemessene Wahl des Zielstaats angesehen werden können. Dennoch hat weder der Gesetzgeber im AufenthG noch der Verordnungsgeber in der AufenthG-VV typisierend einen Vorrang der Abschiebung in den Herkunftsstaat festgelegt.

Dies erscheint auch unter dem Aspekt der Angemessenheit der Auswahl des Zielstaats sinnvoll. Denn so kann hinsichtlich des Grundrechtsschutzes der abzuschiebenden Person insbesondere berücksichtigt werden, ob diese bereits in ihrem Herkunftsland gelebt hat oder sonstige Bindungen zum Herkunftsland aufweist, etwa über Sprachkenntnisse, ein soziales Netz und weitere Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, die eine Existenz im Herkunftsland hinreichend gesichert erscheinen lassen. Die zu berücksichtigenden Umstände hinsichtlich der Person, des bestimmten Herkunftslandes und des erforderlichen Verwaltungsaufwandes sind individuell sehr verschieden.

Sofern im Rahmen der Erforderlichkeit angenommen wurde, dass die Abschiebung in den Herkunftsstaat zwar als grundrechtsschonenderes, aber nicht gleich geeignetes Mittel zu qualifizieren ist, ist im Rahmen der Angemessenheit dennoch eine Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen. Pauschale Feststellungen dazu, in welchem Verhältnis die Schonung der Grundrechte des Ausländers zum möglicherweise gegenüber Abschiebungen in andere Staaten erhöhten Verwaltungsaufwand bei Abschiebung in den Herkunftsstaat steht, lassen sich jedoch nicht treffen. Es kommt hier vielmehr auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an. Es bleibt dabei jedoch zu beachten, dass die Grundrechte sich gerade nicht nur an dem mit ihrer Schonung einhergehenden staatlichen Aufwand bemessen.

Die dargelegten Überlegungen dürften in der Gesamtschau auch im Rahmen der Angemessenheit gegen die zwingende Annahme eines pauschalen Vorrangs der Abschiebung in das Herkunftsland sprechen.

---

93 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL, Art. 20 Rn. 119 (März 2022).

94 Gordzielik, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 3. Aufl. 2021, § 59 AufenthG, Rn. 17; vgl. zu 2021 auch die Zusammenfassung bei der Bundeszentrale für politische Bildung, Abschiebungen in Deutschland, 19.04.2022, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/zahlen-zu-asy/265765/abschiebungen-in-deutschland/#:~:text=2021%20wurden%20aus%20Deutschland%2011.982%20Menschen%20abgeschoben%2C%20die%20meisten%20in,%2C%20Serbien%2C%20Moldau%20und%20Pakistan.>

## 4. Abschiebungen von Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und Staatenlosen

### 4.1. Ungeklärte Staatsangehörigkeit

Die Vorschriften zur Abschiebung sind grundsätzlich auch auf Personen mit ungeklärter Staatsbürgerschaft und Staatenlose anwendbar.<sup>95</sup> Hinsichtlich der ungeklärten Staatsbürgerschaft stellt die Verwaltungsvorschrift Nr. 59.2.1 zu § 59 AufenthG fest:

[...] Ist die Staatsangehörigkeit des Ausländers ungeklärt und auch ein aufnahmebereiter Drittstaat nicht erkennbar, liegen besondere Umstände vor, die ein Absehen von der Zielstaatsbezeichnung rechtfertigen.

In diesem Fall muss auch nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts in der Abschiebungsandrohung ausnahmsweise kein konkreter Zielstaat angegeben werden.<sup>96</sup> Es kann dann im Verfahren der Abschiebung geklärt werden, welcher Staat zur Übernahme bereit bzw. verpflichtet ist.<sup>97</sup> Wird die Staatsangehörigkeit im Verlaufe des Verfahrens geklärt und der Zielstaat in Folge dessen bestimmt, dürften die oben unter 3.2. getroffenen Erwägungen gelten. Danach ergibt sich zwar kein grundsätzlicher Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen (dazu schon unter 3.2.2., S. 22 ff.) könnte dies aber im konkreten Fall geboten sein. Bleibt die Staatsbürgerschaft ungeklärt, so schließt das eine Abschiebung grundsätzlich nicht aus, sofern die Abschiebung in einen aufnahmebereiten Drittstaat möglich ist (vgl. auch die anschließenden Ausführungen zu Staatenlosen unter 3.3.2.). Auch in diesem Fall muss die Zielstaatsbestimmung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht werden.

### 4.2. Staatenlose

Bezüglich staatenloser Personen heißt es in Nr. 59.2.2 zu § 59 AufenthG-VV:

[...] Bei Staatenlosen ist ein Zielstaat nur dann anzugeben, wenn die tatsächliche Möglichkeit der Abschiebung in einen bestimmten Staat besteht und daher auch ein Abschiebeversuch nach Rücksprache mit den zuständigen Behörden dieses Staates unternommen werden kann. Der Hinweis muss vor der tatsächlichen Abschiebung konkretisiert werden; die Zuständigkeit für eine solche nachträgliche Bezeichnung des Zielstaats liegt bei vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erlassenen Abschiebungsandrohungen ausschließlich dort. [...]

Im Fall der Übernahmebereitschaft eines anderen Staates, begründet die Staatenlosigkeit demnach kein Vollstreckungshemmnis.<sup>98</sup> Besteht aufgrund der Beziehungen des Ausländers zum

---

95 Vgl. Nr. 59.2.1 und 59.2.2 AufenthG-VV; Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 59 Rn. 42.

96 BVerwG, Urteil vom 13.02.2014 – 10 C 6/13 –, juris Rn. 25 m.w.N.

97 Kluth, in: Kluth/Heusch BeckOK Ausländerrecht, 35. Ed., § 59 AufenthG, Rn. 30 (Oktober 2022).

98 Vgl. auch Marx, Handbuch zum Aufenthalts-, Asyl-, und Flüchtlingsrecht, 7. Aufl. 2020, § 7 Rn. 348.

Zielstaat eine hinreichende Aussicht auf erfolgreiche Durchführung der Abschiebung, ist dem ausreisepflichtigen Ausländer zuzumuten, sich um eine Einreise in diesen Staat zu bemühen.<sup>99</sup>

Bei den im Rahmen des Asylverfahrens zu prüfenden Schutzformen tritt hinsichtlich Staatenloser der Staat des vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts an die Stelle des „Herkunftslands“ (Art. 16a Abs. 3 GG, § 3 Abs. 1 Nr. 2, § 3e, § 4 AsylG). Sofern keine Abschiebungsverbote bestehen dürfte die Abschiebung von Staatenlosen zumeist in das Land des gewöhnlichen Aufenthalts erfolgen, da in tatsächlicher Hinsicht Bindungen zu diesem Land bestehen, die die Abschiebung dorthin als zweckmäßig und angemessen erscheinen lassen dürften.<sup>100</sup>

Jedenfalls ist auch im Falle der Abschiebung von Staatenlosen das höherrangige Recht zu beachten. Dabei dürften grundsätzlich die oben insbesondere unter 3.2.2. ausgeführten Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit geltend. Diese müssen insoweit modifiziert werden, dass bei der Auswahl des Zielstaats der Abschiebung kein „Herkunftsland“ als gegebenenfalls milderes Mittel in Betracht kommt. Dennoch wäre zu berücksichtigen, ob ein Zielstaat ersichtlich ist, zudem eine Bindung der Person besteht, insbesondere weil sie sich zuvor gewöhnlich dort aufgehalten hat. Auch hier ist eine Abwägung im Einzelfall erforderlich.

## 5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abschiebung von vollziehbar ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürgern in aufnahmebereite Drittstaaten anstatt ihres Herkunftslandes grundsätzlich sowohl nach dem einfachen Recht als auch nach dem Grundgesetz möglich ist.

Aus dem AufenthG und AsylG ist weder ausdrücklich noch im Wege der Auslegung ein genereller Vorrang der Bestimmung des Herkunftslands als Zielland der Abschiebung zu entnehmen (3.1. und 3.1.2.). § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG regelt zwar, dass eine Zielstaatsbestimmung in der Abschiebungsandrohung enthalten sein soll (3.1.1.). Gleichsam ist der Ausländer darauf hinzuweisen, dass er auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Übernahme verpflichtet ist. Zwar soll nach dem für die Verwaltung bei der Auslegung und Anwendung von § 59 Abs. 2 AufenthG verbindlichen Binnenrecht der Nr. 59.2.1 AufenthG-VV bei der Androhung der Abschiebung grundsätzlich das Herkunftsland als Zielstaat bestimmt werden. Ein anderer Zielstaat kommt danach aber in Betracht, wenn die Abschiebung dahin möglich ist oder der Ausländer in einem Drittstaat ein Aufenthaltsrecht hat und die Abschiebung dorthin zweckmäßiger zu bewirken ist als in den Herkunftsstaat. Sofern der Zielstaat nicht abschließend bestimmt werden kann, soll in der Abschiebungsandrohung der Herkunftsstaat bezeichnet werden (Nr. 59.2.1 Satz 3 AufenthG-VV). Für die Auswahl und Bezeichnung des Zielstaates ist die Staatsangehörigkeit des Ausländers grundsätzlich nicht maßgebend (Nr. 59.2.1 Satz 4 AufenthG-VV). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der herrschenden Meinung im Schrifttum ist die Abschiebungsandrohung nicht allein schon deshalb rechtswidrig, weil der Ausländer nicht die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, in den er abge-

---

99 OVG Greifswald Beschluss vom 09.09.2019 – 1 LZ 998/18 OVG –, juris, Rn. 6.

100 Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.07.2000 – 9 C 42/99 –, juris Rn. 13 = BVerwGE 111, 343 (347); OVG Lüneburg, Urteil vom 14.12.2017 – 8 LC 99/17 –, juris, Rn. 13; Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 59 Rn. 42.

schoben werden soll. Allerdings werden in der Praxis die meisten Drittstaatsangehörigen – vermutlich auch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Wiederaufnahme eigener Staatsangehöriger – in ihr Herkunftsland abgeschoben. Von Verfassung wegen bedarf es zumindest vor der Androhung der Abschiebung in den Herkunftsstaat oder einen sonstigen Drittstaat keiner verbindlichen Übernahmeerklärung. Unter der Geltung der EU-Rückführungsrichtlinie darf die Abschiebung in einen anderen Staat als das Herkunftsland oder ein Transitland allerdings nur angedroht und durchgeführt werden, wenn der Ausländer dorthin im Sinne von Art. 3 Nr. 2 Rückführungsrichtlinie „freiwillig“ zurückkehren will. Daraus dürfte aber ebenfalls kein allgemeiner Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland folgen. Die Frage, ob und welche Art von Bindung zu einem Drittstaat bestehen muss, in den der Ausländer anstelle seines Herkunftslandes abgeschoben werden soll, ist weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur eindeutig geklärt. Auch die Rückführungsrichtlinie scheint diesbezüglich keine eindeutige Vorgabe zu treffen.

Nach der Rechtsprechung und herrschenden Meinung im Schrifttum können auch mehrere mögliche Zielstaaten in der Abschiebungsandrohung benannt werden. Der Zielstaat kann auch später ausgetauscht oder nachträglich konkretisiert werden, muss dem Betroffenen vor der tatsächlichen Durchführung der Abschiebung jedoch zumindest mitgeteilt werden (3.1.3.). Nicht abschließend höchstrichterlich geklärt ist, ob die Bezeichnung eines oder mehrere Zielstaaten in der Androhung eine Bindungswirkung für die Vollstreckung der Ausreisepflicht durch die tatsächliche Abschiebung hat. Ungeklärt ist ebenfalls, ob bei der Bestimmung von mehreren Zielstaaten gleichzeitig eine Rang- und Reihenfolge für die Vollstreckung festgelegt wird oder bestimmt werden muss. Insofern kann nicht abschließend beurteilt werden, ob gegebenenfalls zunächst Abschiebungsversuche in den in der Androhung bezeichneten Herkunftsstaat unternommen werden müssen, bevor in einen anderen Zielstaat abgeschoben werden kann.

Hinsichtlich der sog. zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote (§ 60 AufenthG) sind die Aufnahme- und Lebensbedingungen im Zielland unabhängig von der Frage zu berücksichtigen, ob es sich dabei um den Herkunftsstaat des Betroffenen oder einen Drittstaat handelt (3.1.4.).

Auch aus dem Verfassungsrecht (3.2.), insbesondere dem Art. 16a GG sowie dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, an dem jeder Eingriff des Staates in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG zu messen ist, ergibt sich kein genereller Vorrang der Abschiebung in das Herkunftsland oder ein allgemein anwendbares Stufenverhältnis hinsichtlich der Zielstaatsbestimmung (3.2.1. und 3.1.2.). Allerdings ist in jedem konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die Abschiebung in einen aufnahmebereiten Drittstaat anstelle des Herkunftslandes verhältnismäßig ist. In der Praxis werden die meisten ausreisepflichtigen Nicht-EU-Bürger in ihre Herkunftsländer abgeschoben. Dies dürfte aufgrund der regelmäßig zu diesem bestehenden Bindung, zumeist auch das mildere Mittel gegenüber einer Abschiebung in einen sonstigen aufnahmebereiten Drittstaat sein. In die Abwägung ist jedoch auch der Aufwand einzustellen, der dem Staat bei der Vorbereitung und Durchführung der Abschiebung entstehen würde. Jedenfalls ein mit der Abschiebung in das Herkunftsland verbundener unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand kann für eine Abschiebung in einen sonstigen aufnahmebereiten Drittstaat sprechen. Der Ausgang der konkreten Abwägung hängt jeweils von den Umständen des konkreten Einzelfalls ab. Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit können zudem keine generellen Grundsätze dafür abgeleitet werden, ob und mit welcher Intensität beziehungsweise wie oft die Behörde die Abschiebung in das Herkunftsland erfolglos versucht haben muss, bevor eine Abschiebung in ein aufnahmeberechtigtes Drittland zulässig ist.

Ist die Staatsangehörigkeit des Ausländers ungeklärt und auch kein aufnahmebereiter Drittstaat erkennbar, kann nach Nr. 59.2.1 AufenthG-VV von einer Bestimmung des Zielstaates in der Abschiebungsandrohung verzichtet werden (4.1.). Die Abschiebung kann jedoch tatsächlich nur durchgeführt werden, wenn ein aufnahmebereiter Zielstaat feststeht (und dem Betroffenen auch mitgeteilt wurde). Auch hier ist bei der Zielstaatsbestimmung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Bei der Abschiebung von Staatenlosen ist nach Nr. 59.2.2 AufenthG-VV ein Zielstaat nur dann anzugeben, wenn die tatsächliche Möglichkeit der Abschiebung in einen bestimmten Staat besteht (4.2.). Hier lassen sich die Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit in modifizierter Form übertragen. Als mildere Maßnahme kommt dabei anstelle des Herkunftslandes eine Abschiebung in einen aufnahmebereiten Drittstaat in Betracht, zu dem der Betroffene etwa durch einen vorangegangenen gewöhnlichen Aufenthalt Bindungen hat. Insofern ist auch bezüglich staatenloser Personen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im konkreten Einzelfall durchzuführen.

\* \* \*