



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Fragen zum Konzept der sicheren Drittstaaten im deutschen und europäischen Asylrecht

Fragen zum Konzept der sicheren Drittstaaten im deutschen und europäischen Asylrecht

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 095/23
Abschluss der Arbeit: 26. Oktober 2023 (zugleich letzter Abruf der Internetfundstellen)
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

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Sichere Drittstaaten gemäß Art. 16a Abs. 2 GG in Bezug auf das Asylgrundrecht	5
3.	Sichere Drittstaaten im Sinne des Unionsrechts	6
4.	Umsetzung der verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Konzepte sicherer Drittstaaten im AsylG	7
4.1.	§ 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG	8
4.1.1.	Umsetzung von Art. 38 oder 39 Asylverfahrensrichtlinie?	8
4.1.2.	Drittstaaten im Sinne von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG und mögliche Anwendungsfälle	11
4.1.3.	Auslegung von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG in Bezug auf das Kriterium einer Verbindung zwischen Asylsuchenden und sicheren Drittstaaten	14
4.2.	§ 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG	15
5.	Einreiseverweigerung nach § 18 Abs. 2 AsylG	16

1. Einleitung und Fragestellung

Die Prüfung eines „Asylantrags“ durch das Bundesamt für Migration und Flucht (BAMF) umfasst neben der Prüfung der Asylberechtigung im Sinne von Art. 16a Grundgesetz¹ (GG) stets auch die Prüfung von sog. internationalem Schutz (§ 13 Abs. 1 und 2 Asylgesetz – AsylG²). Internationaler Schutz meint dabei den auf die Genfer Flüchtlingskonvention zurückgehenden und später unionsrechtlich verankerten Flüchtlingsschutz und den subsidiären Schutz gemäß Art. 2 Buchstabe a der EU-Richtlinie 2011/95³ (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG). Das „Konzept sicherer Drittstaaten“ ist sowohl im nationalen als auch im unionsrechtlichen Asyl- und Flüchtlingsrecht verankert und sieht vor, dass Asylsuchende unter bestimmten Voraussetzungen auf den Schutz sicherer Drittstaaten verwiesen und ihre Asylanträge ohne inhaltliche Prüfung von Asyl und internationalem Schutz abgelehnt werden können.⁴ Die Ausweitung der Möglichkeit der Verweisung auf den Schutz sicherer Drittstaaten wird aktuell insbesondere im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) diskutiert.

Diese Ausarbeitung befasst sich mit Fragen zum in Art. 16a Abs. 2 GG geregelten, rein nationalen Konzept sicherer Drittstaaten in Bezug auf das Asylgrundrecht (Art. 16a Abs. 1 GG) und zu den im derzeit gültigen Sekundärrecht der Europäischen Union geregelten Konzepten sicherer Drittstaaten in Bezug auf den sog. internationalen Schutz.

Zunächst werden (unter 2.) die sicheren Drittstaaten im Sinne des Art. 16a Abs. 2 GG und ihre einfachgesetzliche Konkretisierung im AsylG skizziert.

Es folgt (unter 3.) ein kurzer Überblick über die Konzepte sicherer Drittstaaten gemäß Art. 38 und 39 der geltenden EU-Asylverfahrensrichtlinie⁵ (im Folgenden: AsylVerfRL). Anschließend wird (unter 4.) die Umsetzung dieser unionsrechtlichen Regelungen im deutschen Asylgesetz erläutert. Dabei wird insbesondere auf die Fragen eingegangen, welche Anwendungsfälle gerade mit Blick

-
- 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I, S. 2478).
 - 2 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2817).
 - 3 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) ABl. EU L 337, S. 9-26 (sog. Anerkennungsrichtlinie oder auch Qualifikationsrichtlinie).
 - 4 Zur Frage der Vereinbarkeit der Verweisung von Schutzsuchenden an andere Staaten mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wird auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 28. Juli 2023 zum Thema „Rechtsfragen zur Genfer Flüchtlingskonvention vor dem Hintergrund des Entwurfs einer gemeinsamen europäischen Asylverfahrensverordnung“, [WD 2 - 3000 - 047/23](#), S. 12 ff. sowie die Kurzzinformation vom 12. September 2023 mit dem Titel „Völkerrechtliche Anforderungen an eine Überführung von Asylsuchenden in Drittstaaten“, WD 2 - 3000 - 061/23 verwiesen.
 - 5 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. EU L 180, S. 60-95.

auf die Dublin-III-Verordnung⁶ überhaupt in Betracht kommen und welche Art von Verbindung zwischen dem sicheren Drittstaat und der asylsuchenden Person erforderlich ist.

Ferner wird (unter 5.) erörtert, inwiefern Asylsuchenden nach geltendem Recht schon an der Grenze unter Verweis auf sichere Drittstaaten die Einreise verweigert werden kann.

2. Sichere Drittstaaten gemäß Art. 16a Abs. 2 GG in Bezug auf das Asylgrundrecht

Das Grundrecht auf Asyl ist als (rein) nationale Schutzform in **Art. 16a GG** geregelt. **Absatz 2** regelt das Konzept sicherer Drittstaaten in Bezug auf das Asylgrundrecht und lautet:

Auf [das Grundrecht auf Asyl gemäß] Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

Über die bereits in Art. 16a Abs. 2 genannten Mitgliedstaaten der EU hinaus sind durch einfaches Gesetz auch **Norwegen** und die **Schweiz** als sichere Drittstaaten eingestuft⁷ worden (vgl. **Anlage I zu § 26a AsylG**).

Art. 16a GG enthält in **Absatz 5** eine **Einschränkung** der Absätze 1 bis 4. Danach steht also auch die Regelung zu sicheren Drittstaaten des Absatzes 2

völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

Das Bundesverfassungsgericht hat konkretisierend ausgeführt, dass Art. 16a Abs. 5 GG die Anwendung der Regelung zu sicheren Drittstaaten des Art. 16a Abs. 2 Satz 2 ausschließt, wenn die Bundesrepublik Deutschland aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen für die Durchführung

6 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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 (Neufassung), ABl. EU L 180, S. 31-59.

7 Zur Beurteilung der Sicherheit von Drittstaaten vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Mai 1996, - 2 BvR 1938/93, 2 BvR 2315/93 -, Rn. 170, abrufbar unter: http://www.bverfg.de/e/rs19960514_2bvr193893.html = BVerfGE 94, 49 (92) – Begründet das Konzept normativer Vergewisserung die Vermutung der Sicherheit des Drittstaats, ist diese nur in Sonderfällen widerlegbar, die von der Rechtsordnung des betreffenden Staates nicht abgedeckt sind.

des Asylverfahrens zuständig ist.⁸ Solche Verpflichtungen ergaben sich früher vor allem aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen sowie dem Dubliner Übereinkommen. Die Regelungen beider Verträge sind anschließend fortentwickelt und (auf Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG)⁹ in Rechtsakte der Europäischen Union überführt worden, namentlich in den Schengener Grenzkodex und die Dublin-III-Verordnung¹⁰. Letztere gilt für alle Mitgliedstaaten der EU sowie für Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Das Recht der Europäischen Union genießt Anwendungsvorrang vor nationalem Recht, einschließlich des Verfassungsrechts.¹¹ Daraus wird vielfach geschlussfolgert, dass die **Regelung zu sicheren Drittstaaten des Art. 16a Abs. 2 GG in den allermeisten Fällen durch die Dublin-III-Verordnung überlagert** wird.¹² Dabei ist die Regelung zu sicheren Drittstaaten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht nur dann unanwendbar, wenn die Bundesrepublik Deutschland nach der Dublin-III-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens originär zuständig ist (§ 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylG), sondern auch bei einem nachträglichen Zuständigkeitswechsel.¹³

3. Sichere Drittstaaten im Sinne des Unionsrechts

Auf unionsrechtlicher Ebene sieht die **Asylverfahrensrichtlinie** in Art. 38 und 39 ebenfalls Konzepte sicherer Drittstaaten vor. Mit „Drittstaaten“ sind dabei – anders als nach Art. 16a Abs. 2 GG – nur Staaten außerhalb der Europäischen Union gemeint. Dabei legt das Unionsrecht nicht einheitlich fest, welche konkreten Staaten außerhalb der EU als sichere Drittstaaten angesehen werden sollen. Vielmehr bestimmen Art. 38, 39 AsylVerfRL Kriterien, die ein Staat erfüllen muss, um durch einen Mitgliedstaat der EU als sicherer Drittstaat klassifiziert werden zu können. Die Asylverfahrensrichtlinie unterscheidet dabei zwischen sog. **europäischen sicheren Drittstaaten** (Art. 39 AsylVerfRL) und **sonstigen sicheren Drittstaaten** (Art. 38 AsylVerfRL). Die Mitgliedstaaten entscheiden selbst, ob sie von diesem Konzept Gebrauch machen wollen. Art. 33 AsylVerfRL bestimmt, dass die EU-Mitgliedstaaten Anträge auf internationalen Schutz nicht prüfen müssen und als unzulässig ablehnen können, wenn ein Staat als für die Antragstellerin oder den Antragsteller sonstiger sicherer Drittstaat gemäß Art. 38 AsylVerfRL betrachtet wird. Auch Art. 39 AsylVerfRL erlaubt es den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen im Falle einer Einreise

8 BVerfGE 94, 49 (86); BVerfGK 1, 298 (302 f.).

9 Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 16a Rn. 42 m.w.N.

10 [Verordnung \(EU\) Nr. 604/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 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 (Neufassung), ABl. EU L 180, S. 31-59.

11 Vgl. speziell zu Art. 16a GG Zimmermann/Tams, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16a Rn. 237 (Stand: 129. Erg.-Lfg., März 2007); allgemein zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts vgl. EuGH, Urteil vom 15.07.1964 – C 6/64 (Costa/ENEL), [ECLI:EU:C:1964:66](#); Urteil vom 17.12.1970 – C 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), [ECLI:EU:C:1970:114](#) (jeweils abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“).

12 Günther/Nuckelt, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 26a Rn. 5 m.w.N.; Einzelne Fallgestaltungen bei Moll/Pohl, Das Drittstaatenkonzept im unionsrechtlichen Kontext, in: ZAR 2012, 102.

13 BVerwG, Urteil vom 14.12.2016 – [1 C 4.16](#), Rn. 41 (unter den verlinkten Fundstellen abrufbar auf der Homepage des BVerwG).

aus sicheren europäischen Drittstaaten keine oder keine umfassende Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz vorzunehmen. Zu den Einzelheiten zum unionsrechtlichen Konzept der sicheren Drittstaaten nach Art. 38, 39 Asylverfahrensrichtlinie wird auf die Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages vom 23. Oktober 2023 mit dem Titel „Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie“, EU 6 - 3000 - 046/23, verwiesen.

Auch die **Dublin-III-Verordnung** sieht in Art. 3 Abs. 3 vor, dass jeder Mitgliedstaat (anstelle der Überstellung von Asylsuchenden an einen Dublin-Staat) das Recht behält, Asylsuchende nach Maßgabe der Bestimmungen und Schutzgarantien der AsylVerfRL in einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Gemeint sind dabei nur solche Drittstaaten, die selbst nicht in den Anwendungsbereich der Dublin-III-Verordnung fallen.

4. Umsetzung der verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Konzepte sicherer Drittstaaten im AsylG

Das AsylG enthält insbesondere in § 26a und § 29 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 Regelungen zu sicheren Drittstaaten.

§ 26a AsylG lautet:

(1) Ein Ausländer, der aus einem Drittstaat im Sinne des Artikels 16a Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (sicherer Drittstaat) eingereist ist, kann sich nicht auf Artikel 16a Abs. 1 des Grundgesetzes berufen. Er wird nicht als Asylberechtigter anerkannt. Satz 1 gilt nicht, wenn

1. der Ausländer im Zeitpunkt seiner Einreise in den sicheren Drittstaat im Besitz eines Aufenthaltstitels für die Bundesrepublik Deutschland war,
2. die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem sicheren Drittstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist oder
3. der Ausländer auf Grund einer Anordnung nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 nicht zurückgewiesen oder zurückgeschoben worden ist.

(2) Sichere Drittstaaten sind außer den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die in Anlage I bezeichneten Staaten.

(3) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates, dass ein in Anlage I bezeichneter Staat nicht mehr als sicherer Drittstaat gilt, wenn Veränderungen in den rechtlichen oder politischen Verhältnissen dieses Staates die Annahme begründen, dass die in Artikel 16a Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes bezeichneten Voraussetzungen entfallen sind. Die Verordnung tritt spätestens sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft.

§ 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG sieht vor, dass Asylanträge als unzulässig¹⁴ abzulehnen sind, wenn ein Staat, der bereit ist, die Asylsuchende oder den Asylsuchenden wieder aufzunehmen, als für diese oder diesen sicherer Drittstaat gemäß § 26a betrachtet wird (dazu sogleich unter 4.1.).

Asylanträge sind gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 27 Abs. 2, § 26a AsylG ebenfalls als unzulässig abzulehnen, wenn ein sicherer Drittstaat einen Reiseausweis für Flüchtlinge ausgestellt hat und bereit ist, den Flüchtling wieder aufzunehmen. Es kommt dabei anders als bei § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG nicht darauf an, ob die Person aus diesem sicheren Drittstaat eingereist ist.

Ferner **ordnet das BAMF** verbunden mit der Ablehnung des Asylantrags gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3, 4 AsylG **die Abschiebung in den sicheren Drittstaat an**, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann (§ 34a Abs. 1 Satz 1 Variante 1 AsylG). Einer vorherigen Androhung und Fristsetzung bedarf es nicht; kann eine Abschiebungsanordnung nicht ergehen, droht das BAMF die Abschiebung in den jeweiligen Staat an (§ 34a Abs. 1 Satz 3 und 4 AsylG).

4.1. § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG

Im Folgenden wird den Fragen nachgegangen, **ob** die Möglichkeit der Ablehnung von Asylanträgen als unzulässig gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG vollständig von der **Dublin-III-Verordnung überlagert** wird, **welche Anwendungsfälle** denkbar sind (4.1.2.) und **welche Art von Verbindung** nach der aktuellen Rechtslage **zwischen Asylsuchenden und sicheren Drittstaaten** bestehen muss (4.1.3.). Dazu wird zunächst auf die Vorfragen eingegangen, welche der Konzepte sicherer Drittstaaten mit § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG umgesetzt wurden (dazu 4.1.1.) und wie der Begriff „Drittstaaten“ im Sinne der Norm zu verstehen ist (4.1.2.).

4.1.1. Umsetzung von Art. 38 oder 39 Asylverfahrensrichtlinie?

Wie bereits erwähnt, ist im Rahmen von Asylanträgen sowohl Asyl als auch internationaler Schutz¹⁵ (gesondert) zu prüfen und zu verbescheiden (vgl. § 13 Abs. 2, § 31 Abs. 2, 3 AsylG).¹⁶ § 29 ff. AsylG regeln die Arten der Entscheidungen über Asylanträge. § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG sieht eine **Ablehnung des gesamten Asylantrags als unzulässig** vor, wenn ein Staat, der bereit ist, die Asylsuchende oder den Asylsuchenden wieder aufzunehmen, als für diese oder diesen sicherer Drittstaat gemäß § 26a AsylG betrachtet wird. Damit hat Deutschland nicht nur vom **nationalen Konzept sicherer Drittstaaten im Sinne von Art. 16a Abs. 2 GG**, sondern **gleichzeitig** auch

14 Bis August 2016 noch Ablehnung als „unbeachtlich“, vgl. zur Neustrukturierung der Art der Ablehnung durch das Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) BVerwG, Urteil vom 04.05.2020 – 1 C 5.19, juris Rn. 16.

15 Zu Unterschieden der Schutzformen Asyl und internationaler Schutz vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zum Verhältnis zwischen den verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben der Asylgewährung, [WD 3 - 3000 - 275/16](#), Ausarbeitung vom 13.01.2017.

16 Sofern der Asylantrag nicht ausdrücklich auf internationalen Schutz beschränkt worden ist (§ 13 Abs. 2 Satz 2 AsylG), vgl. dazu Houben, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 13 Rn. 20a.

von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, **sichere Drittstaaten im unionsrechtlichen Sinne** in Bezug auf den internationalen Schutz zu bestimmen.

Unklar ist, ob es sich bei **§ 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG** um eine **Umsetzung von Art. 38 (sonstige sichere Drittstaaten) oder Art. 39 AsylVerfRL (europäische sichere Drittstaaten)** oder sogar beider Konzepte handelt. Die Entwurfsbegründung zur Neufassung von § 29 im Jahr 2016 thematisiert diese Frage nicht.¹⁷ Der **Bundesrat** hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung zur Neufassung von § 29 Abs. 1 AsylG unter anderem auf europarechtliche Bedenken hingewiesen, diese und die Frage der Umsetzung von Art. 38 oder 39 AsylVerfRL aber nicht näher konkretisiert.¹⁸ Die **Bundesregierung** hält den Katalog der Unzulässigkeitsgründe laut ihrer Gegenäußerung im Gesetzgebungsverfahren für unions- und verfassungsrechtlich unbedenklich, geht aber ebenfalls nicht auf die Frage der Umsetzung von Art. 38 oder 39 AsylVerfRL ein.¹⁹

Die Aufnahme der Bestimmung in den **Katalog der Ablehnungen als unzulässig** könnte auf eine **Umsetzung von Art. 38 AsylVerfRL** hindeuten, da dieser auch im Katalog der möglichen Unzulässigkeitsentscheidungen des **Art. 33 (Abs. 2 Buchstabe c) AsylVerfRL** genannt ist. Art. 39 AsylVerfRL wird dort hingegen nicht aufgezählt. Der **Europäische Gerichtshof (EuGH)** hat entschieden, dass der Katalog in Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL – zusätzlich zu den Fällen, in denen ein Antrag nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung nicht geprüft wird – schon dem Wortlaut nach aber auch nach Sinn und Zweck abschließend festlegt, wann Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig betrachten können. Allerdings berechtigt Art. 39 Abs. 1 AsylVerfRL die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls dazu, „keine oder keine umfassende Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz“ vorzunehmen. Insofern stellt sich die Frage, ob das Fehlen des Art. 39 AsylVerfRL im Katalog von Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL ein redaktionelles Versehen darstellt²⁰ und jedenfalls auch in Fällen des Art. 39 Ablehnung als unzulässig möglich ist²¹ oder dies ausgeschlossen ist.²² Dem EuGH wurde diese Frage bislang nicht konkret zur Entscheidung vorgelegt, und insbesondere das Bundesverwaltungsgericht konnte diese in zwei Verfahren offenlassen, in denen zu anderen Auslegungsfragen zu Art. 33 AsylVerfRL eine Vorlage an den EuGH

17 Vgl. BT-Drs. [18/8829](#) zum Integrationsgesetz vom 31.07.2016, BGBl. I 2016, S. 1939; Auch die Begründung zur Ergänzung von § 26a AsylG um eine Regelung bezüglich der Dublin-Verordnung durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007, BGBl. I 2007, S. 1970, berichtigt durch BGBl. I 2008, S. 992 enthält keine Aussage zur Umsetzung des in Art. 27 der Vorgängervorgängerfassung der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG enthaltenen unionsrechtlichen Konzepts sicherer Drittstaaten, vgl. [BT-Drs. 16/5065](#), S. 216 (Nummer 19 zu § 26a).

18 BT-Drs. [18/8829](#), S. 25.

19 BT-Drs. [18/8883](#), S. 7.

20 Vogt/Nestler, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 26a AsylG Rn. 11.

21 Vedsted-Hansen, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Auflage 2016, Asylverfahrensrichtlinie, Art. 39 Rn. 3.

22 Marx, AsylG, 11. Auflage 2022, § 29 Rn. 161.

erfolgte.²³ Allerdings führte eine **Generalanwältin beim EuGH** in ihrem Schlussantrag zum Verfahren C-695/15 PPU (Mirza) Folgendes aus:

Nach Buchst. c dieser Bestimmung [Art. 33 AsylVerfRL; Anm. d. V.] kann ein Antrag als unzulässig zurückgewiesen werden, wenn „ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als für den Antragsteller sicherer Drittstaat gemäß Artikel 38 betrachtet wird“. Ebenso erlaubt es Art. 39 der Richtlinie dem zuständigen Mitgliedstaat, keine „umfassende Prüfung“ des Antrags auf internationalen Schutz durchzuführen, wenn erwiesen ist, dass „der Antragsteller aus einem sicheren [europäischen] Drittstaat ... unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ... eingereist ist“.

Folglich ist eine Sachprüfung des Antrags dann nicht erforderlich, wenn entweder die Voraussetzungen von Art. 33 der Richtlinie oder die Voraussetzungen ihres Art. 39 vorliegen.²⁴

In der späteren Entscheidung ging der EuGH auf die Auslegung von Art. 33 Abs. 2 und Art. 39 AsylVerfRL allerdings nicht ein.²⁵ In der **nationalen Rechtsprechung** wurde die Frage der Umsetzung von Art. 38 oder 39 AsylVerfRL durch § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG nur vereinzelt und im Ergebnis uneinheitlich durch Untergerichte erörtert.²⁶

In der **Rechtswissenschaft** wird die Frage der Umsetzung von Art. 38 oder 39 AsylVerfRL durch § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG kaum besprochen. Einige Stimmen gehen im Rahmen der Kommentierung von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG lediglich abstrakt auf Anforderungen des Art. 38 AsylVerfRL bei der Umsetzung in nationales Recht ein.²⁷ *Vogt/Nestler* gehen von einer Umsetzung des Art. 39 AsylVerfRL aus und bewerten dessen Fehlen im Katalog des Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL als redaktionellen Fehler; die Ablehnung als unzulässig sei auch in den Fällen des Art. 39 AsylVerfRL möglich.²⁸ Zu diesem Ergebnis kommt auch *Vedsted-Hansen* („de facto inadmissible“).²⁹

23 BVerwG, Urteil vom 21.04.2020 – 1 C 4/19, Rn. 19 juris und Urteil vom 04.05.2020 – 1 C 5/19, Rn. 19 juris.

24 Generalanwalt beim EuGH, Schlussantrag vom 08.03.2016 – C-695/15 PPU, [ECLI:EU:C:2016:188](#) (abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“).

25 EuGH, Urteil vom 17.03.2016 – C-695/15 PPU, [ECLI:EU:C:2016:188](#) (abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“).

26 Für eine Umsetzung von Art. 38 AsylVerfRL etwa VG Schleswig, Gerichtsbescheid vom 01.06.2020 – 13 A 147/20, juris Rn. 20 ff.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 2. August 2023 – 22 L 1949/23.A –, juris Rn. 23; VG Göttingen (3. Kammer), Urteil vom 28.05.2018 – 3 A 357/17, juris Rn. 16; dagegen sowohl Art. 38 als auch 39 AsylVerfRL genannt bei VG Freiburg (13. Kammer), Urteil vom 18.03.2020 – A 13 K 2682/18, juris Rn. 29.

27 Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: Funke-Kaiser, GK-AsylG, § 29 Rn 21 ff. (Stand: 129. Lfg., 01.11.2020); Hailbronner, Ausländerrecht, Juni 2023, AsylG, § 29 Rn. 134, 134b.

28 Vogt/Nestler, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 26a AsylG Rn. 10, vgl. dort auch Rn. 11 zu aus Sicht der Autoren bestehenden – im Rahmen der vorliegenden Arbeit allerdings nicht zu prüfenden – Umsetzungsdefiziten hinsichtlich des Maßstabs der Bewertung der Sicherheit der Drittstaaten im Sinne von Art. 39 Asylverfahrensrichtlinie.

29 Vedsted-Hansen, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Auflage 2016, Asylverfahrensrichtlinie, Art. 39 Rn. 3.

Marx sieht zwar in § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG ebenfalls eine Umsetzung von Art. 39 AsylVerfRL.³⁰ Er weist allerdings darauf hin, dass Art. 39 AsylVerfRL den Mitgliedstaaten „zwar das Recht einräumt, nationale ‚sichere Drittstaats-Regelungen‘ anzuwenden. In welcher verfahrensrechtlichen Form sie diese handhaben, bleibt jedoch ihnen überlassen. Als unzulässige Asylanträge dürfen sie jedoch nicht gehandhabt werden, weil dem Art. 33 der Richtlinie entgegensteht.“³¹

Der Sache nach dürften die in Anlage I (zu § 26a) AsylG genannten Drittstaaten **Norwegen und die Schweiz** jedenfalls der **Grundidee der „sicheren europäischen Drittstaaten“** im Sinne von Art. 39 AsylVerfRL **nahekommen**.³² Auf eine solche Einordnung des Gesetzgebers könnte auch der Umstand hindeuten, dass § 29 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 26a AsylG gerade **keine „Einzelprüfung“** der Sicherheit im Drittstaat vorsieht, die bei „sonstigen sicheren Drittstaaten“ **im Sinne von Art. 38 Abs. 2 Buchstabe c Asylverfahrensrichtlinie** erforderlich wäre.³³ Allerdings geht die **Asylagentur der Europäischen Union (EUAA)** davon aus, dass Deutschland bislang keine Regelung zur Umsetzung von Art. 39 AsylVerfRL erlassen, sondern nur sonstige sichere Drittstaaten im Sinne von Art. 38 AsylVerfRL bestimmt hat.³⁴ Der Bericht der EUAA gibt keinen Aufschluss darüber, ob diese Informationen auf der gemäß Art. 38 Abs. 5 und Art. 39 Abs. 7 AsylVerfRL erforderlichen Unterrichtung der Bundesregierung darüber beruhen, auf welche Staaten dieses Konzept gemäß den Bestimmungen dieses Artikels angewandt wird. Über die Vereinbarkeit der nationalen Umsetzungsregelung in § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG mit der AsylVerfRL kann nur der EuGH abschließend entscheiden.³⁵ Entsprechende Verfahren sind – soweit ersichtlich – nicht beim EuGH anhängig.

Vor diesem Hintergrund kann nicht eindeutig bestimmt werden, ob § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG der Umsetzung von Art. 38 oder 39 AsylVerfRL dient. Im Folgenden wird daher auf die Vorgaben beider Vorschriften eingegangen.

4.1.2. Drittstaaten im Sinne von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG und mögliche Anwendungsfälle

Der Wortlaut des § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG differenziert nicht zwischen sicheren Drittstaaten nach Art. 16a Abs. 2 GG und sicheren Drittstaaten im unionsrechtlichen Sinne. Sichere Drittstaaten im

30 Marx, AsylG, 11. Auflage 2022, § 29 Rn. 3, 161 f.

31 Marx, AsylG, 11. Auflage 2022, § 29 Rn. 161.

32 So auch Vogt/Nestler, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 26a AsylG Rn. 10; Sichere europäische Drittstaaten im Sinne von Art. 39 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie müssen die GFK ohne geografischen Vorbehalt sowie der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ratifiziert haben, deren Bestimmungen, einschließlich der in der EMRK enthaltenen Normen über wirksame Rechtsbehelfe, einhalten und über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügen.

33 Vgl. auch Vogt/Nestler, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 26a AsylG Rn. 11.

34 EuAA, Bericht „Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure“, Stand: 07.12.2022 mit Ergänzung vom 02.06.2023, S. 13, 18, abrufbar unter: <https://euaa.europa.eu/publications/applying-concept-safe-countries-asylum-procedure>.

35 Ebenfalls unter Verweis auf den EuGH offengelassen bei Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie, EU 6 - 3000 - 046/23, Stand: 23.10.2023, S. 14.

Sinne der AsylVerfRL können in Abweichung zum Konzept nach Art. 16a Abs. 2 GG und § 26a Abs. 2 AsylG allerdings nur Staaten sein, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Vor diesem Hintergrund ergeben sich Besonderheiten bei der Auslegung von § 26a und § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG. So hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine einheitliche Ablehnung des gesamten Asylantrags als unzulässig bei unionsrechtskonformer Auslegung von § 29 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 26a AsylG **nur in Bezug auf „sichere Drittstaaten“ möglich ist, die keine Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind.**³⁶

Eine weitere Eingrenzung des Drittstaatenbegriffs im Sinne von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG ergibt sich aus der **Systematik des § 29 Abs. 1 AsylG**. So besteht mit dessen Nr. 1 bereits eine eigene Fallgruppe der Ablehnung wegen Unzulässigkeit, wenn ein anderer Staat nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung oder auf Grund von anderen Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. In der Folge überlagert die **Dublin-III-Verordnung**, die nicht nur auf alle EU-Mitgliedstaaten sowie Island und Liechtenstein, sondern insbesondere auch auf Norwegen und die Schweiz Anwendung findet, die deutschen Regelungen zu sicheren Drittstaaten in den meisten Fällen.³⁷ Wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts ist die Ablehnung wegen Unzulässigkeit nach Nr. 3 des § 29 Abs. 1 AsylG nämlich gegenüber der Ablehnung nach Nr. 2 subsidiär.³⁸

Raum für die Anwendung von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG könnte in Bezug auf den internationalen Schutz theoretisch für Fälle verbleiben, in denen Deutschland nach der Dublin-III-Verordnung von Anfang an selbst für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist³⁹ und keine Überstellung an einen anderen Dublin-Mitgliedstaat in Betracht kommt oder durch eine Überstellung im Rahmen eines Dublin-Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahrens oder durch einen Selbsteintritt gemäß Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung für die Prüfung des Asylantrags zuständig wird.⁴⁰ In Bezug auf das Asylgrundrecht ist die Anwendung der sicheren Drittstaatenregelung von Art. 16a Abs. 2 GG verfassungsrechtlich aber gemäß Art. 16a Abs. 5 GG ausgeschlossen, **wenn Deutschland** (originär oder im Wege des Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahrens) **nach der Dublin-III-**

36 Vgl. BVerwG, Urteile vom 21.04.2020 – [1 C 4.19](#), Rn. 19 und Urteil vom 04.05.2020, - [1 C 7.19](#), Rn. 19 (jeweils unter den verlinkten Fundstellen abrufbar auf der Homepage des BVerwG) im Nachgang zu EuGH, Urteil vom 19.03.2019 - C-297/17, C-318/17, C-319/17, C-438/17, [ECLI:EU:C:2020:218](#) (abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“).

37 Keßler, in: NK-AuslR, 3. Auflage 2023, AsylG § 26a Rn. 19.

38 Kabis, in: NK-AuslR, 3. Auflage 2023, AsylG § 29 Rn. 29.

39 Die direkte Zuständigkeit Deutschlands kann sich beispielsweise aufgrund humanitärer Kriterien nach Art. 8 ff. Dublin-III-Verordnung oder wegen der Ausstellung eines Schengen-Visums durch Deutschland (Art. 12 Dublin-III-Verordnung) oder der direkten visafreien (Art. 14 Dublin-III-Verordnung) oder ohne erforderliches Visum (Art. 13 Dublin-III-Verordnung) auf dem Luft- oder Seeweg erfolgten Einreise nach Deutschland ergeben.

40 Soweit ersichtlich wurde diesen Fragen nur in Bezug auf die sichere Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG, § 26 AsylG erörtert, nicht aber für die neuere Regelung des § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG; eingehend Moll/Pohl, Das Drittstaatenkonzept im unionsrechtlichen Kontext, in: ZAR 2012, 102 (106 ff.); vgl. auch Günther/Nuckelt, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 26a Rn. 5.

Verordnung für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist.⁴¹ Insofern **scheidet eine einheitliche Ablehnung des gesamten Antrags auf Asyl und internationalen Schutz als unzulässig nach einfachem Recht aus** (§ 29 Abs. 1 Nr. 3, § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylG). Manchen Autoren zufolge besteht aber die Möglichkeit der Ablehnung gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG jedenfalls in den eingangs bereits genannten Fällen, in denen **Deutschland nach der Dublin-III-Verordnung unzuständig** ist und den **Selbsteintritt** erklärt.⁴² Deutschland hat allerdings nur die Staaten als sichere Drittstaaten bestimmt, die auch Dublin-Staaten sind. Einem solchen Selbsteintritt und der Zurückverweisung in einen „sicheren Dublin-(Dritt-)Staat“ dürfte die Gefahr einer Umgehung der Dublin-Kriterien innewohnen und damit dem Sinn und Zweck der Dublin-III-Verordnung widersprechen. Mit dieser soll insbesondere eine eindeutige Zuweisung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen anhand objektiver und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechter Kriterien erreicht werden.⁴³ Gemäß **Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-Verordnung** behalten die Dublin-Mitgliedstaaten auch nur das Recht, Asylsuchende nach Maßgabe der Bestimmungen und Schutzgarantien der Rückführungsrichtlinie 32/2013/EU in einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Dieses Recht bezieht sich erkennbar **nicht auf die Zurück- oder Ausweisung in Dublin-Mitgliedstaaten**. Daran ändert auch die Entscheidung des EuGH nichts, wonach den Mitgliedstaaten das Recht nach Art. 3 Abs. 3 Dublin-III-Verordnung auch zusteht, nachdem Asylsuchende im Wege eines Dublin-Verfahrens zurück in diese Mitgliedstaaten überstellt wurden. In der genannten Entscheidung ging es nämlich um eine Ablehnung der Prüfung eines Zweitantrags durch Ungarn unter Verweis auf die erste Einreise der asylsuchenden Person aus Serbien, welches von Ungarn seinerzeit als sicherer Drittstaat betrachtet wurde und gerade kein Dublin-Mitgliedstaat ist.⁴⁴ In der Praxis dürfte ein Selbsteintritt und eine Verweisung auf einen sicheren Drittstaat, der auch Dublin-Mitgliedstaat ist, zudem bereits deshalb keine Relevanz aufweisen, weil die Ablehnung als unzulässig gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG zusätzlich die Aufnahmebereitschaft des sicheren Drittstaats voraussetzt.

Wurde Asylsuchenden **in anderen EU-Mitgliedstaaten bereits Schutz zuerkannt**, greift zudem die Nr. 2 des § 29 Abs. 1 AsylG und verdrängt die Regelung der Nr. 3.⁴⁵ § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG erfasst jedoch Fälle, in denen Schutz in Drittstaaten zuerkannt wurde, die keine Mitgliedstaaten der EU sind, und als sicher betrachtet werden können.⁴⁶ In diesen Fällen ist konkret in Bezug auf Norwegen und die Schweiz auch die Dublin-III-Verordnung nicht anwendbar, weil sich diese nur

41 BVerwG, Urteil vom 14.12.2016 – 1C 4/16, Rn. 41; Günther/Nuckelt, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 1.7.2023, AsylG § 29 Rn. 77; vgl. zu Art. 16a Abs. 2, 5 GG auch BVerfGE 94, 49 (86); BVerfGK 1, 298 (302 f.).

42 Günther/Nuckelt, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 26a Rn. 5; Moll/Pohl, Das Drittstaatenkonzept im unionsrechtlichen Kontext, in: ZAR 2012, 102 (106 ff.).

43 Vgl. insbesondere Erwägungsgrund 5 und 7 der Dublin-III-Verordnung.

44 EuGH, Urteil vom 17.03.2016 - C-695/15 PPU, [ECLI:EU:C:2016:188](#) (abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“).

45 Kabis, in: NK-AuslR, 3. Auflage 2023, AsylG § 29 Rn. 29.

46 Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: Funke-Kaiser, GK-AsylG, § 29 Rn. 9 und 21.1 und 21.2 (Stand: 129. Lfg., 01.11.2020); Hailbronner, Ausländerrecht, Juni 2023, AsylG, § 29 Rn. 134a; Kabis, in: NK-AuslR, 3. Auflage 2023, AsylG § 29 Rn. 29.

auf einzuleitende und laufende Asylverfahren, nicht aber auf bereits in anderen Staaten zuerkannten Schutz bezieht.⁴⁷

Sollte Deutschland **weitere Staaten als sichere Drittstaaten einstufen, die keine Dublin-Mitgliedstaaten sind**, würden auch diese Fälle unter § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG fallen.⁴⁸

4.1.3. Auslegung von § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG in Bezug auf das Kriterium einer Verbindung zwischen Asylsuchenden und sicheren Drittstaaten

Nach dem **Wortlaut** des § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG ist ein Asylantrag als unzulässig abzulehnen, wenn ein Staat, der bereit ist, die Asylsuchende oder den Asylsuchenden wieder aufzunehmen, als für diese oder diesen sicherer Drittstaat gemäß § 26a betrachtet wird. Erst der in Bezug genommene § 26a AsylG fordert eine Verbindung zwischen Asylsuchenden und sicheren Drittstaaten. Danach müssen Asylsuchende aus dem sicheren Drittstaat „**eingereist**“ sein. Hinsichtlich der Asylberechtigung im Sinne von Art. 16a Abs. 1 GG genügt eine Einreise aus dem sicheren Drittstaat als Verbindung. Diese muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht einmal unmittelbar erfolgt sein. Es muss auch nicht geklärt werden, um welchen sicheren Drittstaat es sich konkret handelt.⁴⁹

Die **unionsrechtlichen Anforderungen an die Verbindung zwischen Asylsuchenden und sicheren Drittstaaten** in Bezug auf den internationalen Schutz weichen allerdings von den Vorgaben des Art. 16a Abs. 2 GG deutlich ab. So setzt Art. **39 AsylVerfRL** eine **unmittelbare Einreise** aus einem europäischen sicheren Drittstaat voraus.⁵⁰ Ob darüber hinaus die Vorgaben des Art. 38 Abs. 2 Buchstabe a AsylVerfRL auch im Rahmen von Art. 39 AsylVerfRL zu beachten sind, wird in der Rechtswissenschaft soweit ersichtlich nicht erörtert und war bislang auch nicht Gegenstand einer Entscheidung des EuGH. Für eine Verbindung im Sinne von **Art. 38 Abs. 2 Buchstabe a AsylVerfRL** genügt allein eine unmittelbare Einreise aus dem oder Durchreise durch den

47 Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: Funke-Kaiser, GK-AsylG, § 29 Rn. 9 und 21.2 (Stand: 129. Lfg., 01.11.2020); vgl. auch EuGH, Beschluss vom 05.04.2017 – C-36/17, [ECLI:EU:C:2017:273](#) (abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“).

48 Günther/Nuckelt, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 26a Rn. 5, § 29 Rn. 9.

49 BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 – 2 BvR 1938/93, Rn. 176 f. = BVerfGE 94, 49 (94).

50 Vedsted-Hansen, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Auflage 2016, Asylverfahrensrichtlinie, Art. 39 Rn. 3; vgl. zu weiteren Aspekten zum Verbindungskriterium des Art. 39 AsylVerfRL auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie, EU 6 - 3000 - 046/23, Stand: 23.10.2023, S. 13 f.

sicheren Drittstaat nicht. Die Mitgliedstaaten müssen nach der Rechtsprechung des EuGH **darüber hinausgehende Kriterien** festlegen, die eine hinreichende Verbindung begründen.⁵¹

Sofern Art. 38 AsylVerfRL maßgeblich sein sollte, birgt die Auslegung von § 29 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 26a AsylG mehrere Schwierigkeiten. Selbst wenn unter „Einreise“ im Sinne von § 26a Abs. 1 AsylG die unmittelbare Einreise verstanden werden würde, genügte dies allein den Vorgaben von Art. 38 Abs. 2 Buchstabe a AsylVerfRL nicht. Weiterreichende Kriterien zur Feststellung der erforderlichen Verbindung sind § 29 Abs. 1 Nr. 3 und § 26a AsylG nicht zu entnehmen. Art. 38 Abs. 2 Buchstabe a AsylVerfRL gibt auch selbst keine spezifischen (Mindest-) Kriterien vor, aus deren Vorliegen eine Verbindung abgeleitet werden könnte. Vielmehr **bedarf es einer konkretisierenden Regelung der Mitgliedstaaten**, wenn diese vom Konzept der sonstigen sicheren Drittstaaten Gebrauch machen wollen.

Sollte § 29 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 26a AsylG der Umsetzung von **Art. 39 AsylVerfRL** dienen, wäre in **unionsrechtskonformer Auslegung** der Bestimmungen jedenfalls eine **unmittelbare Einreise** aus dem sicheren Drittstaat **erforderlich**.⁵²

In der **Rechtswissenschaft** wird bezüglich § 29 Abs. 1 Nr. 3 und § 26a AsylG zwar vielfach abstrakt auf die weiteren zu beachtenden Vorgaben von Art. 38, 39 AsylVerfRL hingewiesen.⁵³ Auf die konkrete Frage, ob § 29 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 26a AsylG den Anforderungen von Art. 38 oder 39 AsylVerfRL an das Verbindungskriterium genügen, geht soweit ersichtlich nur *Marx* konkret ein. Seiner Auffassung nach erfülle § 26a AsylG, auf den § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG verweist, die Vorgaben des aus seiner Sicht maßgeblichen Art. 38 AsylVerfRL nicht.⁵⁴

4.2. § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG

Das Bundesverwaltungsgericht hat für **§ 29 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 und 3** AsylG bezogen auf die Sicherheit in einem „sonstigem Drittstaat“ entschieden, dass es sich dabei um eine Umsetzung des **Konzepts des ersten Asylstaats im Sinne** von Art. 35

51 EuGH, Urteil vom 19.03.2020, C-564/18, [ECLI:EU:C:2020:218](#); Urteil vom 16.11.2021, C-821/19, [ECLI:EU:C:2021:930](#) (jeweils abrufbar unter der verlinkten Fundstelle in der Rechtsprechungsdatenbank der EU „InfoCuria“); vgl. auch Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie, EU 6 - 3000 - 046/23, Ausarbeitung vom 23.10.2023, S. 7 ff. sowie zu den völkerrechtlichen Implikationen Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Völkerrechtliche Anforderungen an eine Überführung von Asylsuchenden in Drittstaaten, WD 2 - 3000 - 061/23, Kurzinformation vom 12. September 2023.

52 Vedsted-Hansen, in: Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Auflage 2016, Asylverfahrensrichtlinie, Art. 39 Rn. 3.

53 Bergmann, in: ders./Dienelt, 14. Auflage 2022, AsylG § 26a Rn. 1, § 29 Rn. 19; Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: Funke-Kaiser, GK-AsylG, § 26a Rn. 79 (Stand: 128. Lfg, 01.09.2020), § 29 Rn 21 ff. (Stand: 129. Lfg., 01.11.2020); Hailbronner, Ausländerrecht, Juni 2023, AsylG, § 29 Rn. 134, 134b; Vogt/Nestler, in: Huber/Mantel, AufenthaltG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 26a AsylG Rn. 10 f.

54 Marx, AsylG, 11. Auflage 2022, § 29 Rn. 3, 156 f.

Asylverfahrensrichtlinie handelt.⁵⁵ Aus Art. 35 AsylVerfRL folge über den Wortlaut von § 27 Abs. 1, § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG hinaus, dass neben der Wiederaufnahmebereitschaft des betreffenden Staates erforderlich ist, dass der Asylsuchende

dort als Flüchtling anerkannt wurde und er diesen Schutz weiterhin in Anspruch nehmen darf oder dass ihm in dem betreffenden Staat anderweitig ausreichender Schutz, einschließlich der Beachtung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung, gewährt wird. Danach muss der Betroffene nicht nur die Garantie haben, dass er in dem Drittstaat wieder aufgenommen wird.

Dagegen ist **keine höchstrichterliche Rechtsprechung** zur Frage ersichtlich, **welche Bestimmung der Asylverfahrensrichtlinie durch § 29 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 27 Abs. 2, § 26a AsylG bezogen auf „sichere Drittstaaten“ umgesetzt wird.** Sofern im sicheren Drittstaat Schutz im Sinne von Art. 35 AsylVerfRL zuerkannt wurde, dürfte es sich gleichsam um einen solchen „ersten Asylstaat“ handeln. Ist dies nicht der Fall, könnte die Verweisung auf Schutz im sicheren Drittstaat nur anhand der Maßstäbe der Art. 38, 39 AsylVerfRL erfolgen.⁵⁶ Die Begründung des Gesetzentwurfs gibt keinen Aufschluss zu diesen Umsetzungsfragen; höchstrichterliche Rechtsprechung ist wie bereits erwähnt ebenfalls nicht ersichtlich. Dem Wortlaut nach setzt § 27 Abs. 2 AsylG jedenfalls keine Einreise aus dem sicheren Drittstaat voraus. An eine solche knüpft aber Art. 39 AsylVerfRL an. Dies könnte dafürsprechen, dass es sich um eine Umsetzung von Art. 38 AsylVerfRL handelt. Darauf deutet grundsätzlich auch die Aufzählung im Katalog der Entscheidungen als unzulässig hin (vgl. Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL und die Ausführungen zur parallelen Problematik zu § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG unter 4.1.1.).

Hinsichtlich der **Verbindung der Asylsuchenden zum sicheren Drittstaat** setzt § 27 Abs. 2 AsylG anders als § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG nicht allein die Einreise aus diesem Staat voraus, sondern die Ausstellung eines **GFK-Reiseausweises für Flüchtlinge**. Dies dürfte nicht nur Art. 39 AsylVerfRL genügen, sondern auch eine hinreichende Verbindung im Sinne von Art. 38 Abs. 2 Buchstabe a AsylVerfRL begründen. Allerdings weisen *Vogt/Nestler* darauf hin, dass § 29 Abs. 1 Nr. 4, § 27 Abs. 2, § 26a AsylG einigen weiteren materiellen Anforderungen von Art. 38, 39 AsylVerfRL nicht entsprechen.⁵⁷

5. Einreiseverweigerung nach § 18 Abs. 2 AsylG

Das Asylgesetz beinhaltet auch eine Bestimmung über die Einreiseverweigerung an der Grenze. **§ 18 Abs. 2 AsylG** lautet:

Dem Ausländer ist die Einreise zu verweigern, wenn

1. er aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a) einreist,

55 BVerwG; Urteil vom 25.04.2019 – [1 C 28.18](#), Rn. 12 (unter den verlinkten Fundstellen abrufbar auf der Homepage des BVerwG).

56 Bergmann, in: ders./Dienelt, Ausländerrecht, 14. Auflage 2022, § 29 Rn. 15 mit Verweis auf § 27 Rn. 19.

57 Vogt/Nestler, in: Huber/Mantel, AufenthG/AsylG, 3. Auflage 2021, § 27 AsylG Rn. 4.

2. Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird, oder

3. er eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er in der Bundesrepublik Deutschland wegen einer besonders schweren Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren rechtskräftig verurteilt worden ist, und seine Ausreise nicht länger als drei Jahre zurückliegt.

§ 18 Abs. 4 AsylG enthält **Einschränkungen** der Zulässigkeit der Einreiseverweigerung:

Von der Einreiseverweigerung oder Zurückschiebung ist im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a) abzusehen, soweit

1. die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages mit dem sicheren Drittstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist oder
2. das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat es aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland angeordnet hat.

Die Einreiseverweigerung nach § 18 Abs. 2 AsylG wird – wohl in Fortführung der Terminologie des im Falle von Asylgesuchen nicht anwendbaren § 15 AufenthG⁵⁸ – **häufig auch als Zurückweisung bezeichnet**.⁵⁹ Teilweise wird die Einreiseverweigerung auch als vollstreckungsrechtliche Grundverfügung betrachtet und die Zurückweisung als deren Vollzug.⁶⁰

Die Einreiseverweigerung ist schon dem Wortlaut nach in ein **komplexes System europarechtlicher und völkerrechtlicher Vorgaben** eingebettet.⁶¹ Zu nennen sind insbesondere:

- der völkerrechtliche Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulementgebot), der in Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK verankert ist;
- der Schengener Grenzkodex;
- die Dublin-III-Verordnung und die

58 Für Einzelheiten und zum Verhältnis von § 18 Abs. 2 AsylG zur Zurückweisung nach § 15 Aufenthaltsgesetz, wenn kein Asylgesuch erfolgt, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Einreiseverweigerung und Einreisegestattung nach § 18 Asylgesetz“, [WD 3 - 3000 - 109/17](#), Ausarbeitung vom 24.05.2017, S. 4 und dies., „Zurückweisungen von Ausländern an der Grenze zu Österreich“, [WD 3 - 3000 - 192/16](#), Ausarbeitung vom 12.08.2016, S. 3 ff.

59 Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: Funke-Kaiser, GK-AsylG, § 18 Rn. 32 m.w.N. (Stand: 128. Lfg., 01.09.2020).

60 Hailbronner, Ausländerrecht, Juni 2023, AsylG, § 18 Rn. 64.

61 Vgl. den Überblick bei Haderlein, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 18 Rn. 4 ff.

- Asylverfahrensrichtlinie.

Vor diesem Hintergrund wirft die Zulässigkeit von Zurückweisungen an Binnengrenzen der EU **vielschichtige rechtliche Fragen** auf, die bereits Gegenstand etlicher Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste und des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages waren. Die **völkerrechtlichen Aspekte** werden insbesondere erörtert bei:

- International menschenrechtliche Grenzen der Ausweisung und Einreiseverweigerung, [WD 2 - 3000 - 129/19](#), Sachstand vom 8. November 2019;
- Zurückweisung von Flüchtlingen an deutschen EU-Binnengrenzen aus völkerrechtlicher Perspektive, [WD 2 - 3000 - 090/18](#), Sachstand vom 26. Juni 2018.

Die **Vereinbarkeit von Zurückweisungen an den Binnengrenzen mit dem Europarecht, insbesondere der Dublin-III-Verordnung** untersucht (teilweise unter Bezugnahme auf die deutsche Rechtslage) etwa:

- Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäische Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie, EU 6 - 3000 - 046/23, Ausarbeitung vom 23. Oktober 2023, S. 9 ff., 13 f.;
- Zurückweisungen an den EU-Binnengrenzen – Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EuGH, [PE 6 - 3000 - 103/18](#), Ausarbeitung vom 12. Juli 2018;
- Zurückweisungen an der Grenze – Vorgaben des Unionsrechts, [PE 6 - 3000 - 95/18](#), Ausarbeitung vom 11. Juli 2018;
- Zur Zurückweisung von Asylsuchenden an den EU-Binnengrenzen. Vorgaben des Unionsrechts und des Völkerrechts, [PE 6 - 3000 - 96/18](#), [WD 2 - 3000 - 90/18](#), Ausarbeitung vom 9. Juli 2018;
- Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und des Schengener Grenzkodex, [PE 6 - 3000 - 107/18](#), Ausarbeitung vom 5. Juli 2018;
- Verhältnis von Unionsrecht und nationalem Recht – Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und des Schengener Grenzkodexes, [PE 6 - 3000 - 106/18](#), Ausarbeitung vom 5. Juli 2018;

Die **Vereinbarkeit der konkreten deutschen Bestimmungen in § 18 Abs. 2 und 4 AsylG mit den unionsrechtlichen Vorgaben** thematisiert auch:

- Zurückweisung von Asylsuchenden an der Grenze aus nationaler Perspektive, [WD 3 - 3000 - 230/18](#), Ausarbeitung vom 10. Juli 2018;
- Wiedereinführung von Grenzkontrollen und Zurückweisung von Asylsuchenden an der Grenze aus nationaler Perspektive, [WD 3 - 3000 - 243/18](#), Ausarbeitung vom 5. Juli 2018;
- Zulässigkeit direkter Zurückweisung von Flüchtlingen an EU-Binnengrenzen der Bundesrepublik, [WD 3 - 3000 - 259/15](#), Ausarbeitung vom 30. Oktober 2015;

- Zulässigkeit direkter Zurückweisung von Flüchtlingen an EU-Binnengrenzen der Bundesrepublik – Ergänzung zur Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 259/17, [WD 3 - 3000 - 271/15](#), Ausarbeitung vom 5. November 2015.

Die Regelungen des § 18 AsylG zur Einreiseverweigerung in Bezug auf sichere Drittstaaten wurden seither nur redaktionell geändert.⁶² **Obergerichtliche Rechtsprechung** zur Klärung der offenen rechtlichen Fragen ist **seitdem nicht ergangen**.

In der **Rechtswissenschaft** werden die in den oben genannten Arbeiten aufgezeigten Diskussionslinien insbesondere zur Frage der Auslegung von § 18 AsylG vor dem Hintergrund der Dublin-III-Verordnung weitergeführt. *Hailbronner* zufolge verdränge das Europarecht und dabei insbesondere die Dublin-III-Verordnung die Einreiseverweigerung gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG nicht vollständig.⁶³ Namentlich seien Zurückweisungen auf Grundlage nationaler Bestimmungen und bilateraler Absprachen bei vorübergehenden Binnengrenzkontrollen (im Einklang mit den Regeln des Schengener Grenzkodex) mit der Dublin-III-Verordnung und der Rückführungsrichtlinie⁶⁴ vereinbar.⁶⁵ Dies gelte insbesondere für Fälle, in denen Asylsuchende bereits einen Mitgliedstaat um Asyl ersucht haben und nunmehr an den Binnengrenzen ein weiteres Asylbegehren an einen anderen Mitgliedstaat stellen.⁶⁶ Die wohl herrschende Meinung geht dagegen davon aus, dass für die Bestimmung in § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG zur Einreiseverweigerung im Falle der Einreise aus einem sicheren Drittstaat bei Anwendbarkeit der Dublin-III-Verordnung kein Anwendungsbereich verbleibt.⁶⁷ Zudem erfordere auch die Ermittlung der Zuständigkeit nach der Dublin-Verordnung eine Weiterleitung an die zuständige Außenstelle des BAMF, sodass regelmäßig auch keine Einreiseverweigerung gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG erfolgen beziehungsweise vollzogen

62 Ergänzung des Absatzes 4 (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat“ anstelle „Bundesministerium des Innern“) durch die Elfte Zuständigkeitsanpassungsverordnung; vom 19.06.2020, BGBl. I 2020, S. 1328.

63 Hailbronner, *Ausländerrecht*, Juni 2023, *AsylG*, § 18 Rn. 18 ff., 44, 55.

64 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. EU L 348, 24.12.2008, S. 98-107.

65 Hailbronner, *Ausländerrecht*, Juni 2023, *AsylG*, § 18 Rn. 18 ff.; in diese Richtung jedenfalls für § 29 Abs. 1 Nr. 2 *AsylG* auch Haderlein, in: *BeckOK AuslR*, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, *AsylG* § 18 Rn. 22.

66 Hailbronner, *Ausländerrecht*, Juni 2023, *AsylG*, § 18 Rn. 55.

67 Bender/Bethke/Dorn, in: *NK-AuslR*, 3. Auflage 2023, *AsylG* § 67 Rn. 3; Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: *Funke-Kaiser, GK-AsylG*, § 18 Rn. 45 (Stand: 128. Lfg., 01.09.2020); Haderlein, in: *BeckOK AuslR*, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, *AsylG* § 18 Rn. 21; Kolber, in: *Bergmann/Dienelt*, 14. Auflage 2022, *AsylG* § 18 Rn. 22; Marx, *AsylG*, 11. Auflage 2022, § 29 Rn. 161; Vogt/Nestler, in: *Huber/Mantel, AufenthG/AsylG*, 3. Auflage 2021, § 18 *AsylG* Rn. 15 ff.; Thym, „Pushbacks“ an den deutschen Grenzen: ja, nein, vielleicht?, *VerfBlog*, 2023/9/29, <https://verfassungsblog.de/pushbacks-an-den-deutschen-grenzen-ja-nein-vielleicht/>; eingehend zur entsprechenden Bewertung der für Migration zuständigen Abteilung M des Bundesministeriums des Innern im Jahr 2015 auch Detjen/Steinbeis, *Die Zauberlehrlinge: der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch*, 2019, S. 74 ff.

werden könne.⁶⁸ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Dublin-III-Verordnung von Deutschland auch dann anzuwenden ist, wenn an der Grenze oder im Bundesgebiet ein Asylgesuch gegenüber deutschen Behörden geäußert wird, aber in zuvor betretenen Dublin-Mitgliedstaaten kein Asylantrag gestellt wurde (Art. 20 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung; vgl. zum Zuständigkeitskriterium der illegalen Einreise auch Art. 13 Dublin-III-Verordnung).

Zur Vereinbarkeit von Einreiseverweigerungen im Zusammenhang mit sicheren Drittstaaten mit der AsylVerfRL (insb. Art. 38, 39, 43) wird auf die Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages vom 23. Oktober 2023 zum Thema „Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäische Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie“, EU 6 - 3000 - 046/23, S. 9 ff., 13 f. verwiesen.

* * *

68 Bartolucci, Vielzahl an Kritikpunkten“ an Einreiseverweigerung nach „Sehhofer-Deal“, in: Asylmagazin 2019, S. 334 (335, 338); Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, in: Funke-Kaiser, GK-AsylG, § 18 Rn. 51 ff. (Stand: 128. Lfg., 01.09.2020); Gärditz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Art. 16a Rn. 144 (Stand: 101. EL, Mai 2023); Günther/Nuckelt, in: BeckOK AuslR, 38. Ed., Stand: 01.07.2023, AsylG § 26a Rn. 5, § 29 Rn. 64; Kolber, in: Bergmann/Dienelt, 14. Auflage 2022, AsylG § 18 Rn. 23; Lehnert, Die Herrschaft des Rechts an der EU-Außengrenze?, in: VerfBlog, 04.03.2020, <https://verfassungsblog.de/die-herrschaft-des-rechts-an-der-eu-aussengrenze/>; Nestler/Ziebritzki, Unionsrecht statt „Deals“ in der europäischen Asylpolitik. Zu zwei Beschlüssen des VG München zum „EU-Türkei-Deal“ und dem sog „Seehofer-Deal“, in: NVwZ 2020, 129 (130 f.); vgl. auch VG München, Beschluss vom 8. August 2019 – M 18 E 19.32238 –, juris Rn. 38 ff., 43 ff.