

---

## Ausarbeitung

---

# Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie

## **Das Konzept der sicheren Drittstaaten und sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie**

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 046/23  
Abschluss der Arbeit: 23.10.2023  
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
2.	<b>„Sichere Drittstaaten“ und „sichere europäische Drittstaaten“ in der Asylverfahrensrichtlinie</b>	<b>4</b>
2.1.	Sichere Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie (Art. 38 AsylVerfRL)	4
2.2.	Sichere europäische Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie (Art. 39 AsylVerfRL)	6
3.	<b>Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen des Art. 38 AsylVerfRL</b>	<b>7</b>
3.1.	Inhaltliche Anforderungen des EuGH an das Verbindungselement in Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL	7
3.2.	Möglichkeit einer „Einreiseverweigerung“ auf der Grundlage von Art. 38 AsylVerfRL und Rückführung bei unzulässigen Anträgen	9
3.3.	Vereinbarkeit eines Verzichts des Verbindungskriterium in Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL mit Art. 18 GRC/Art. 78 AEUV	11
4.	<b>Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen von Art. 39 AsylVerfRL</b>	<b>12</b>
4.1.	Anwendbarkeit des Verbindungskriterium in Art. 39 AsylVerfRL?	12
4.2.	Möglichkeit einer „Einreiseverweigerung“ bzw. Rückführung auf der Grundlage von Art. 39 AsylVerfRL	13
5.	<b>Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union</b>	<b>14</b>

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde gebeten, das unionsrechtliche Konzept der „sicheren Drittstaaten“ sowie der „sicheren europäischen Drittstaaten“ zu beleuchten.

Im Folgenden werden daher zunächst die unionsrechtlichen Regelungen zu den sicheren Drittstaaten sowie den sicheren europäischen Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie vorgestellt (Ziff. 2.). Im Anschluss widmet sich die Ausarbeitung ausgewählten inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen aus Art. 38 und Art. 39 der Asylverfahrensrichtlinie (Ziff. 3. und Ziff. 4.)

Darauf folgt eine Darstellung des Verfahrensstands zum Vorschlag einer Asylverfahrensverordnung, die die Asylverfahrensrichtlinie ablösen soll (Ziff. 5.).

## 2. „Sichere Drittstaaten“ und „sichere europäische Drittstaaten“ in der Asylverfahrensrichtlinie

### 2.1. Sichere Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie (Art. 38 AsylVerfRL)

Das Konzept der „sicheren Drittstaaten“ findet sich in der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU (AsylVerfRL).<sup>1</sup>

Gemäß Art. 33 Abs. 1 AsylVerfRL müssen die Mitgliedstaaten nicht prüfen, ob dem Antragsteller der internationale Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie)<sup>2</sup> zuzuerkennen ist, wenn ein Antrag auf der Grundlage des Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL als unzulässig betrachtet wird.<sup>3</sup>

Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. c AsylVerfRL einen Antrag auf internationalen Schutz dann als unzulässig betrachten, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Union ist, als für den Antragsteller sicherer Drittstaat gemäß Art. 38 AsylVerfRL betrachtet wird.

---

1 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), [ABL. L 180. 29. Juni 2013, S. 60.](#)

2 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. L L 337, 20. Dezember 2011, S. 9 ([konsolidierte Fassung](#)).

3 Dies gilt zusätzlich zu den Fällen, in denen nach Maßgabe der Dublin III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 ein Antrag nicht geprüft wird.

---

Art. 38 Abs. 1 AsylVerfRL trifft zum Konzept der sicheren Drittstaaten folgende Regelung<sup>4</sup>:

- „(1) Die Mitgliedstaaten können das Konzept des sicheren Drittstaats nur dann anwenden, wenn die zuständigen Behörden sich davon überzeugt haben, dass eine Person, die um internationalen Schutz nachsucht, in dem betreffenden Drittstaat nach folgenden Grundsätzen behandelt wird:
- a) keine Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung;
  - b) keine Gefahr, einen ernsthaften Schaden im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU zu erleiden;
  - c) Wahrung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention;
  - d) Einhaltung des Verbots der Abschiebung, wenn diese einen Verstoß gegen das im Völkerrecht festgelegte Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung darstellt, und
  - e) Möglichkeit, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und im Falle der Anerkennung als Flüchtling Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten.“

Ferner sieht Art. 38 Abs. 2 AsylVerfRL vor, dass das Konzept des sicheren Drittstaats den Regeln unterliegt, die im nationalen Recht festgelegt sind. Dazu gehören:

- „a) Regeln, die eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat verlangen, so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt;
- b) Regeln betreffend die Methodik, mit der sich die zuständigen Behörden davon überzeugen, dass das Konzept des sicheren Drittstaats auf einen bestimmten Staat oder einen bestimmten Antragsteller angewandt werden kann. Diese Methodik umfasst die Prüfung der Sicherheit des Staates im Einzelfall für einen bestimmten Antragsteller und/oder die nationale Bestimmung von Staaten, die als im Allgemeinen sicher angesehen werden;
- c) mit dem Völkerrecht vereinbare Regeln, die es ermöglichen, in Form einer Einzelprüfung festzustellen, ob der betreffende Drittstaat für einen bestimmten Antragsteller sicher ist, und die dem Antragsteller zumindest die Möglichkeit bieten, die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats mit der Begründung anzufechten, dass der betreffende Drittstaat für ihn in seiner besonderen Situation nicht sicher ist. Darüber hinaus ist dem Antragsteller die Möglichkeit einzuräumen, das Bestehen einer Verbindung gemäß Buchstabe a zwischen ihm und dem betreffenden Drittstaat anzufechten.“

---

<sup>4</sup> Gemäß Art. 38 Abs. 5 AsylVerfRL unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission regelmäßig darüber, auf welche Staaten dieses Konzept gemäß den Bestimmungen des Art. 38 AsylVerfRL angewandt wird.

Bei Entscheidungen die ausschließlich auf eine Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates gestützt werden, sieht Art. 38 Abs. 3 AsylVerfRL bestimmte notwendige Verfahrensanforderungen vor. So ist der Antragsteller entsprechend zu unterrichten und ihm ein Dokument auszuhandigen, in dem die Behörden des Drittstaats in der Sprache dieses Staats davon unterrichtet werden, dass der Antrag nicht in der Sache geprüft wurde.

Erlaubt der Drittstaat dem Antragsteller nicht, in sein Hoheitsgebiet einzureisen, so müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass im Einklang mit den Grundsätzen und Garantien nach Kapitel II AsylVerfRL Zugang zu einem Verfahren gewährt wird, Art. 38 Abs. 4 AsylVerfRL.

## 2.2. Sichere europäische Drittstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie (Art. 39 AsylVerfRL)

Regelungen im Hinblick auf die Berücksichtigung von sicheren europäischen Drittstaaten finden sich in Art. 39 AsylVerfRL.

Gemäß Art. 39 Abs. 1 AsylVerfRL können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass keine oder keine umfassende Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz und der Sicherheit des Antragstellers in seiner spezifischen Situation erfolgt, wenn eine zuständige Behörde anhand von Tatsachen festgestellt hat, dass der Antragsteller aus einem sicheren Drittstaat nach Art. 39 Abs. 2 AsylVerfRL unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einzureisen versucht oder eingereist ist.<sup>5</sup>

Wann ein Drittstaat als sicherer Drittstaat gemäß Art. 39 Abs. 1 AsylVerfRL angesehen werden kann, bestimmt Art. 39 Abs. 2 AsylVerfRL. Voraussetzung ist danach, dass der Drittstaat a) die Genfer Flüchtlingskonvention ohne geografischen Vorbehalt ratifiziert hat und deren Bestimmungen einhält, b) über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügt und c) die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ratifiziert hat und die darin enthaltenen Bestimmungen, einschließlich der Normen über wirksame Rechtsbehelfe, einhält.

Allerdings kann der Antragsteller die Anwendung des Konzepts des sicheren europäischen Drittstaats mit der Begründung anfechten, dass der betreffende Drittstaat für ihn in seiner besonderen Situation nicht sicher ist, Art. 39 Abs. 3 AsylVerfRL.

Gemäß Art. 39 Abs. 4 AsylVerfRL legen die Mitgliedstaaten im nationalen Recht die Einzelheiten zu der Anwendung des Art. 39 Abs. 1 AsylVerfRL und die Folgen von Entscheidungen im Einklang mit dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung fest. Sie sehen dabei unter anderem Ausnahmen aus humanitären oder politischen Gründen oder aufgrund des Völkerrechts vor.

Im Rahmen der Durchführung einer ausschließlich auf Art. 39 AsylVerfRL gestützten Entscheidung unterrichten die betreffenden Mitgliedstaaten den Antragsteller entsprechend und handigen ihm ein Dokument aus, in dem die Behörden des Drittstaats in der Sprache dieses Staats davon unterrichtet werden, dass der Antrag nicht in der Sache geprüft wurde, Art. 39 Abs. 5 AsylVerfRL. Ist der sichere europäische Drittstaat nicht bereit, den betreffenden Antragsteller wieder aufzunehmen, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass gemäß den Grundsätzen und Garantien

---

<sup>5</sup> Gemäß Art. 39 Abs. 7 AsylVerfRL unterrichten die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission regelmäßig darüber, auf welche Staaten dieses Konzept nach Art. 39 AsylVerfRL angewandt wird.

---

des Kapitels II Asylverfahrensrichtlinie Zugang zu einem Verfahren gewährt wird, Art. 38 Abs. 6 AsylVerfRL.

### **3. Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen des Art. 38 AsylVerfRL**

Dem Auftrag folgend, widmet sich die Ausarbeitung ausgewählten inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen des Art. 38 AsylVerfRL.

#### **3.1. Inhaltliche Anforderungen des EuGH an das Verbindungselement in Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL**

Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL fordert, dass nationale Regeln bestehen, die eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat verlangen, sodass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt.

Zusätzlich wird im Erwägungsgrund 44 zur AsylVerfRL ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sein sollten,

„einen Antrag auf internationalen Schutz in der Sache zu prüfen, wenn vom Antragsteller aufgrund einer ausreichenden Verbindung zu einem Drittstaat im Sinne einzelstaatlicher Rechtsvorschriften erwartet werden kann, dass er in diesem Drittstaat Schutz suchen wird, und wenn Grund zu der Annahme besteht, dass die Übernahme oder Rückübernahme des Antragstellers in diesen Staat gewährleistet ist. Die Mitgliedstaaten sollten nur dann nach diesem Grundsatz verfahren, wenn dieser Antragsteller in dem betreffenden Drittstaat tatsächlich sicher wäre. Zur Vermeidung der Sekundärmigration der Antragsteller sollten gemeinsame Grundsätze festgelegt werden, nach denen Mitgliedstaaten Drittstaaten als sicher betrachten oder als sicher bestimmen.“

Zur Frage, wann diese erforderliche Verbindung vorliegt, hat sich der EuGH in verschiedenen Entscheidungen geäußert. In einer ersten Entscheidung aus dem Jahr 2020 hatte der EuGH die Frage zu beurteilen, ob für die Annahme des Verbindungskriteriums bereits eine Durchreise durch einen sicheren Drittstaat ausreichend sein kann und dies im Ergebnis abgelehnt.

Konkret führte der EuGH zu dieser Frage aus:

„[Rn. 47] Der Umstand, dass ein Antragsteller auf internationalen Schutz das Gebiet eines Drittstaats durchreist hat, kann aber für sich genommen nicht die Annahme begründen, dass er vernünftigerweise in dieses Land zurückkehren könnte.

[Rn. 48] Im Übrigen müssen die Mitgliedstaaten, wie sich aus Art. 38 Abs. 2 der [AsylVerfRL] ergibt, Regeln erlassen, die nicht nur das Bestehen einer ‚Verbindung‘ im Sinne dieser Bestimmung verlangen, sondern auch die Methodik vorsehen, mit der im Einzelfall anhand der besonderen Umstände des Antragstellers auf internationalen Schutz beurteilt wird, ob der betreffende Drittstaat die Voraussetzungen erfüllt, um für diesen Antragsteller als sicher angesehen zu werden, sowie die Möglichkeit des Antragstellers, das Bestehen einer solchen Verbindung anzufechten.

[Rn. 49] Wie jedoch der Generalanwalt in Nr. 53 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, wäre die den Mitgliedstaaten vom Unionsgesetzgeber für die Zwecke der Anwendung des Begriffs ‚sicherer Drittstaat‘ auferlegte Verpflichtung, solche Regeln zu erlassen, nicht zu rechtfertigen, wenn die bloße Durchreise des Antragstellers auf internationalen Schutz durch den betreffenden Drittstaat eine hierfür hinreichende oder signifikante Verbindung darstellte. Dann wären diese Regeln ebenso wie die individuelle Prüfung und die in diesen Regeln ausdrücklich vorzusehende Möglichkeit des Antragstellers, das Bestehen der Verbindung anzufechten, nämlich völlig nutzlos.

[Rn. 50] **Nach alledem kann die Durchreise des Antragstellers auf internationalen Schutz durch den betreffenden Drittstaat keine ‚Verbindung‘ im Sinne von Art. 38 Abs. 2 Buchst. a der [AsylVerfRL] darstellen.**<sup>6</sup>

(Hervorhebung durch den Bearbeiter)

In einer Entscheidung aus dem Jahr 2021 hatte sich der EuGH mit der Frage zu befassen, ob die Einreise aus einem sicheren Drittstaat für die Annahme der erforderlichen Verbindung ausreichend sei. Unter Bezugnahme auf seine Rechtsprechung zur Durchreise kam der EuGH auch hinsichtlich der Einreise aus einem sicheren Drittstaat in mitgliedstaatliches Hoheitsgebiet zu dem Schluss, dass diese allein keine ausreichende Verbindung im Sinne von Art. 38 Abs. 2 Buchst. 2 AsylVerfRL herstelle. Hierzu führt der EuGH aus:

„[Rn. 38] Wie der Gerichtshof entschieden hat, kann der Umstand, dass ein Antragsteller auf internationalen Schutz das Gebiet eines Drittstaats durchreist hat, für sich genommen aber nicht die Annahme begründen, dass sie vernünftigerweise in dieses Land zurückkehren könnte (Urteil vom 19. März 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal [Tompa]*, C-564/18, EU:C:2020:218, Rn. 47).

[Rn. 39] Die den Mitgliedstaaten durch Art. 38 Abs. 2 der [AsylVerfRL] für die Zwecke der Anwendung des Begriffs ‚sicherer Drittstaat‘ auferlegte Verpflichtung, Regeln zu erlassen, die die Methodik vorsehen, mit der im Einzelfall beurteilt wird, ob der betreffende Drittstaat die Voraussetzungen erfüllt, um für den betreffenden Antragsteller als sicher angesehen zu werden, sowie die Möglichkeit des Antragstellers, das Bestehen einer Verbindung zwischen ihm und dem Drittstaat anzufechten, wäre nicht zu rechtfertigen, wenn die bloße Durchreise der Person, die um internationalen Schutz nachsucht, durch den betreffenden Drittstaat insoweit eine hinreichende oder signifikante Verbindung darstellte (Urteil vom 14. Mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, Rn. 158 und die dort angeführte Rechtsprechung).

---

6 EuGH, Urteil vom 19. März 2020, Rs. C-564/18, LH/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Rn. 49 f.; bestätigt in EuGH, Urteil vom 14. Mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Rn. 157 ff.

[Rn. 40] **Dass die Person, die um internationalen Schutz ersucht, über den betreffenden Drittstaat eingereist ist, kann somit nicht bereits eine ‘Verbindung‘ mit diesem Staat im Sinne von Art. 38 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2013/32 begründen** (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, Rn. 159 und die dort angeführte Rechtsprechung).<sup>7</sup>

(Hervorhebung durch den Bearbeiter)

### 3.2. Möglichkeit einer „Einreiseverweigerung“ auf der Grundlage von Art. 38 AsylVerfRL und Rückführung bei unzulässigen Anträgen

Der Auftraggeber möchte zudem wissen, ob auf der Grundlage von Art. 38 AsylVerfRL die Einreise eines Asylsuchenden an der EU-Außengrenze<sup>8</sup> verweigert werden kann.

Art. 43 AsylVerfRL eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nach Maßgabe der Grundsätze und Garantien nach Kapitel II Verfahren festzulegen, um an der Grenze oder in Transitzonen des Mitgliedstaats u.a. über die Zulässigkeit eines an derartigen Orten gestellten Antrags gemäß Art. 33 AsylVerfRL zu entscheiden. Die Mitgliedstaaten stellen dabei sicher, dass eine Entscheidung im Rahmen der Verfahren nach Art. 43 Abs. 1 AsylVerfRL innerhalb einer angemessenen Frist ergeht. Ist innerhalb von vier Wochen keine Entscheidung ergangen, so wird dem Antragsteller die Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gestattet, damit sein Antrag nach Maßgabe der anderen Bestimmungen dieser Richtlinie bearbeitet werden kann. Bei Ankunft einer erheblichen Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen kann das Verfahren auch im Kernterritorium, also nicht an der Grenze oder der Transitzone, durchgeführt werden, Art. 43 Abs. 1 AsylVerfRL. Die Anwendung dieses Grenzverfahrens bleibt aber auch in diesem Fall auf vier Wochen begrenzt.<sup>9</sup>

Die nach Art. 43 Abs. 1 Buchst. a) AsylVerfRL im Grenzverfahren prüfbare Zulässigkeit der Anträge erfasst gem. Art. 33 Abs. 2 Buchst. c) AsylVerfRL Fälle, in denen ein Staat für den Antragsteller als sicherer Drittstaat i.S.v. Art. 38 AsylVerfRL zu sehen ist. De jure ist das Grenzverfahren keine Abweisung vor der Einreise, die in Art. 43 Abs.1 AsylVerfRL in Bezug genommenen Grenzen und Transitzonen „vor“ der Einreise i.S.v. Abs. 2 sind nicht extraterritorial, sodass etwa die Grundrechtsbindung öffentlicher Gewalt fortbesteht. Art. 43 AsylVerfRL erlaubt damit also auch

---

7 EuGH, Urteil vom 16. November 2021, Rs. C\_821/19, Kommission/Ungarn, Rn. 38 ff.

8 Zu der Zurückweisung an Binnengrenzen siehe zuletzt EuGH, Urteil vom 21. September 2023, Rs. C-143/22, ADDE u.a.; vgl. hierzu *Thym*, „Pushbacks“ an den deutschen Grenzen: ja, nein, vielleicht?, [VerfBlog](#) v. 29. September 2023.

9 Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Mai 2020, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Rn. 245; *Thym*, *European Migration Law*, 2023, S. 380

keine prüfungslose Zurückweisung von Antragstellern.<sup>10</sup> De facto erlaubt das Grenzverfahren aber die Errichtung einer Art zusätzlichen Verwaltungs- hinter der eigentlichen territorialen Grenze.<sup>11</sup>

Die Frage des Auftraggebers richtet sich zudem auf die Möglichkeit einer Rückführung, sollte ein Antrag nach diesen Maßgaben als unzulässig abgelehnt werden.

Aus dem Unionsrecht ergibt sich zunächst, dass Antragsteller nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 AsylVerfRL bis zur Entscheidung über ihren Antrag im erstinstanzlichen Verfahren nach Kapitel III der Richtlinie im fraglichen Mitgliedstaat verbleiben dürfen. Gleichzeitig stellt Art. 43 Abs. 2 Satz 2 AsylVerfRL aber systematisch klar, dass dieser Aufenthalt sich für das Grenzverfahren auf den Grenzbereich bzw. die Transitzone bezieht. Antragsteller können insoweit nach Art. 8 Abs. 3 Buchst. c) der Richtlinie 2013/33/EU (AufnahmeRL)<sup>12</sup> in Haft genommen werden, um die Wirksamkeit des Grenzverfahrens zu gewährleisten.<sup>13</sup> Dabei müssen aber Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien i.S.v. Art. 24 AsylVerfRL benötigen, berücksichtigt und die Garantien und Bedingungen der Haft nach Art. 8 bis 11 AufnahmeRL gewahrt werden.<sup>14</sup> Auch nach Ablehnung des Antrags als unzulässig, muss der Verbleib bis zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf nach Art. 46 Abs. 5 AsylVerfRL grundsätzlich gestattet werden.

Bei einem erfolglosen Rechtsbehelf dürften die Voraussetzungen für einen Aufenthalt im Mitgliedstaat zumindest unter der AsylVerfRL entfallen. Liegen keine sonstigen zum Aufenthalt berechtigende Umstände vor, handelt es sich somit um einen illegalen Aufenthalt i.S.v. Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie 2008/115/EG (RückführungsRL)<sup>15</sup>. Diese sieht vor, dass zunächst eine Rückkehrentscheidung nach Art. 6 RückführungsRL ergeht. Dem Grundbild der Richtlinie nach, soll diese die freiwillige Ausreise innerhalb einer Ausreisefrist nach Art. 7 RückführungsRL ermöglichen. Unter gewissen Umständen kann von der Frist zur freiwilligen Ausreise nach Art. 7 Abs. 4 Rück-

---

10 Das macht auch die explizite Nennung der Grenzen im Anwendungsbereich nach Art. 3 Abs. 1 AsylVerfRL deutlich, ergibt sich aber auch aus dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung. Vgl. hierzu überblicksweise *Kluth*, Zurückweisung von Drittstaatsangehörigen an der Grenze aus dem Blickwinkel der Rechtsprechung des EGMR und des Unionsrechts, ZAR 2023, 303.

11 Vgl. *Thym*, European Migration Law, 2023, S. 380.

12 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), [ABl. L 180, 29. Juni 2013, S. 96](#).

13 Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Mai 2020, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Rn. 238 f.

14 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-808/18, Kommission/Ungarn (Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen), Rn. 198 f.

15 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. L 348, 24. Dezember 2008, S. 98](#).

föhrungsRL abgesehen werden. In diesem Fall oder auch wenn keine fristgerechte Ausreise erfolgt, wird die R6ckkehrentscheidung durch die Abschiebung nach Art. 8 R6ckföhrungsRL vollstreckt.

Bei der Ausgestaltung verbleiben den Mitgliedstaaten, wie auch beim Grenzverfahren in Art. 43 AsylVerfRL selbst, erhebliche Spielr6ume. Pr6zisere Vorgaben f6r die R6ckf6hrung beim Grenzverfahren waren erstmals 2018 mit einer Neufassung der R6ckf6hrungsRL durch die Europ6ische Kommission (Kommission) vorgeschlagen worden.<sup>16</sup> Dieser Vorschlag ist nunmehr als Art. 41a in den unter Ziff. 5 n6her analysierten Ge6nderten Vorschlag einer Asylverfahrensverordnung der Kommission von 2020<sup>17</sup> 6berf6hrt und wird als Art. 41g auch im ebenfalls unter Ziff. 5 dargestellten Beratungsergebnis des Rates beibehalten.<sup>18</sup>

### 3.3. Vereinbarkeit eines Verzichts des Verbindungskriterium in Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL mit Art. 18 GRC/Art. 78 AEUV

Der Auftraggeber m6chte zudem wissen, ob ein Verzicht auf das Verbindungskriterium gem66 Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL mit der Grundrechtecharta der EU (GRC) bzw. den europ6ischen Vertr6gen vereinbar w6re.

Als einschl6gige Ma6st6be k6men insoweit der Art. 18 GRC sowie Art. 78 des Vertrags 6ber die Arbeitsweise der Europ6ischen Union (AEUV) in Betracht.

Gem66 Art. 18 GRC wird das Recht auf Asyl nach Ma6gabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 6ber die Rechtsstellung der Fl6chtlinge (im Folgenden zusammen: GFK) sowie nach Ma6gabe des Vertrags 6ber die Europ6ische Union und des Vertrags 6ber die Arbeitsweise der Europ6ischen Union gew6hrleistet.

Art. 78 Abs. 1 AEUV sieht vor, dass die Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidi6rer Schutz und vor6bergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangeh6rigen, der internationalen Schutz ben6tigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zur6ckweisung gew6hrleistet werden soll, entwickelt. Diese Politik muss mit der GFK sowie den anderen einschl6gigen Vertr6gen im Einklang stehen.

Aufgrund der vorstehenden Formulierungen stellt sich die Frage, ob den Art. 18 GRC und/oder Art. 78 Abs. 1 AEUV ein 6ber die GFK hinausgehender Gew6hrleistungsgehalt zukommt.

---

16 Art. 22 des Vorschlag f6r eine Richtlinie des Europ6ischen Parlamentes und des Rates 6ber gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur R6ckf6hrung illegal aufh6ltiger Drittstaatsangeh6riger (Neufassung), [KOM\(2018\) 634 endg.](#), 12. September 2018.

17 Ge6nderter Vorschlag f6r eine Verordnung des Europ6ischen Parlamentes und des Rates zur Einf6hrung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gew6hrung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [KOM\(2020\) 611 endg.](#), 23. September 2020.

18 Beratungsergebnisse des Rats der Europ6ischen Union vom 13. Juni 2023, Rats-Dok. 10444/23, S. 136, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/de/pdf>.

Zur Beantwortung der Frage wird auf den insoweit bestehenden Sachstand des Fachbereichs Europa verwiesen.<sup>19</sup> Danach ist davon auszugehen, dass die sich aus Art. 78 Abs. 1 Satz 2 AEUV und Art. 18 GRC ergebenden Vorgaben nicht über die in Bezug genommenen völkerrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

Dies gilt somit auch für die Frage nach den aus diesen Primärrechtsbestimmungen folgenden Anforderungen für eine sekundärrechtliche Regelung zu sicheren Drittstaaten. Sofern daher das Völkerrecht, insbesondere die GFK,<sup>20</sup> der Abschaffung eines sekundärrechtlich vorgegebenen Verbindungskriteriums nicht entgegensteht, ergibt sich aus den genannten Primärrechtsbestimmungen nichts anderes.

#### **4. Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen von Art. 39 AsylVerfRL**

Dem Auftrag folgend, widmet sich die Ausarbeitung ausgewählten inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen des Art. 39 AsylVerfRL.

##### **4.1. Anwendbarkeit des Verbindungskriterium in Art. 39 AsylVerfRL?**

Im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 39 AsylVerfRL stellt sich die Frage, ob das in Art. 38 Abs. 2 Buchst. a) AsylVerfRL genannte Verbindungskriterium auch im Rahmen von Art. 39 AsylVerfRL Anwendung findet.

Art. 39 AsylVerfRL sieht die Prüfung eines Verbindungskriteriums nicht ausdrücklich vor. In den Erwägungsgründen finden sich zudem keine Hinweise für eine Annahme eines solchen Kriteriums (vgl. Erwägungsgrund 45 AsylVerfRL). Anknüpfungspunkt der Norm ist dem Wortlaut nach stattdessen die Feststellung einer zuständigen Behörde, dass der Antragsteller auf einem sicheren europäischen Mitgliedstaat unrechtmäßig „einzureisen versucht oder eingereist ist“.

Historisch geht die Norm auf das „Europäische Konzept des sicheren Drittstaates“ in Art. 36 der durch die AsylVerfRL ersetzten Richtlinie 2005/85/EG<sup>21</sup> zurück und sollte für Länder mit besonders hohem menschenrechtlichem Schutzstandard Anwendung finden.<sup>22</sup> Der EuGH hat zu Art. 36 Richtlinie 2005/85/EG angemerkt, dass die auch unter Art. 39 AsylVerfRL fortbestehende

---

19 Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Zur Frage eines über die Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehenden eigenständigen Gewährleistungsgehalts der Art. 78 AEUV und Art. 18 GRC, EU 6 3000 - 040/23, 15. September 2023.

20 Siehe hierzu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Kurzinformation, Völkerrechtliche Anforderungen an eine Überführung von Asylsuchenden in Drittstaaten, WD 2 - 3000 - 061/23, 12. September 2023.

21 Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, [ABl. L 326. 13. Dezember 2005. S. 13](#). Ursprünglich waren hier einheitliche europäische Listen von sicheren Staaten vorgesehen. Die entsprechenden (Teil-)Vorschriften hatte der EuGH aber aus kompetenzrechtlichen Gründen für nichtig erklärt, vgl. EuGH, Urteil vom 6. Mai 2008, Rs. C-133/06, Parlament/Rat.

22 *Vedsted-Hansen*, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Aufl. 2022, Chp 21., Art. 39 Asylum Procedures Directive 2013/32/EU, Rn. 3.

Voraussetzung der praktischen Einhaltung der EMRK und GFK nicht nur auf die Ratifizierung dieser Konventionen gestützt werden kann.<sup>23</sup>

Insgesamt sollen mit Art. 39 AsylVerfRL also, soweit ersichtlich, prozessual unkomplizierte Zurückweisungen bei der Einreise von Antragstellern aus Ländern ermöglicht werden, in denen unabhängig von einer genauen Prüfung des Verbindungskriteriums besonders offensichtlich ausreichender Schutz für Antragsteller geboten wird.<sup>24</sup> Der auch mit Blick auf die Dublin-Assoziierung Norwegens, Islands, Liechtensteins und der Schweiz<sup>25</sup> damit vergleichbar geringe Anwendungsbereich der Vorschrift könnte auch der Grund für die geringe praktische Relevanz des Konzepts sein: 24 Mitgliedstaaten haben das Konzept nicht im nationalen Recht umgesetzt, die übrigen drei Mitgliedstaaten wenden es praktisch kaum an.<sup>26</sup>

#### 4.2. Möglichkeit einer „Einreiseverweigerung“ bzw. Rückführung auf der Grundlage von Art. 39 AsylVerfRL

Der Auftraggeber möchte zudem wissen, ob auf der Grundlage von Art. 39 AsylVerfRL die Einreise verweigert werden kann.

Die verfahrensrechtliche Verortung des Art. 39 AsylVerfRL ist nicht abschließend geklärt. Obwohl die Anwendbarkeit des Konzepts des sicheren europäischen Drittstaats – anders als der sichere Drittstaat oder der erste Asylstaat – nicht in Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL genannt wird, sehen ihn einzelne Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur als Grund für die Unzulässigkeit eines Antrages.<sup>27</sup> Eine Entscheidung des EuGH über die Auslegung existiert – soweit ersichtlich – jedoch nicht.<sup>28</sup>

---

23 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2011, Rs. C-411/10, N.S. u.a., Rn. 103

24 Vgl. auch die Formulierung bei BVerwG, Beschluss vom 23. März 2017, Az. 1 C 17.16, Rn. 13 = BVerwGE 158, 271: „Denn auch dieses Konzept zielt nicht auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auf europäische Staaten, die **(noch)** nicht deren Mitglied sind.“ (Hervorhebung durch den Bearbeiter).

25 Vgl. Überblicksweise zu den drei Abkommen die entsprechende Zusammenfassung in der Begründung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds], [KOM\(2020\) 610 endg.](#), 23. September 2023, S. 9 f.

26 Vgl. Asylagentur der Europäischen Union, Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure, 2022, S. 16, abrufbar unter [euaa.europa.eu/publications/applying-concept-safe-countries-asylum-procedure](https://euaa.europa.eu/publications/applying-concept-safe-countries-asylum-procedure).

27 Etwa *Vedsted-Hansen*, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Aufl. 2022, Chp 21., Art. 39 Asylum Procedures Directive 2013/32/EU, Rn. 4.

28 GA Kokott hat Art. 39 AsylVerfRL zumindest den Unzulässigkeitsgründen in Art. 33 Abs. 2 AsylVerfRL gleichgestellt, vgl. GA Kokott, Schlussanträge vom 8. März 2016 zu EuGH, Rs. C-695/15 PPU, Mirza, Rn. 49. Das BVerwG hatte 2017 wegen fehlender Verfahrensrelevanz im fraglichen Fall davon abgesehen, dem EuGH um die Auslegung des Art. 39 AsylVerfRL zu ersuchen und die Verortung in der Unzulässigkeit ausdrücklich offenzulassen, vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. März 2017, Az. 1 C 17.16, Rn. 13 = BVerwGE 158, 271. Die parallele Formulierung findet sich auch im abschließenden Urteil, vgl. BVerwG, Urteil vom 21. April 2020, Az. 1 C 4/19, Rn. 19 = NVwZ 2020, 1839 (1841).

Würde Art. 39 AsylVerfRL die Unzulässigkeit eines Antrags begründen, könnte er im Rahmen des Grenzverfahrens berücksichtigt werden, das Mitgliedstaaten nach Art. 43 AsylVerfRL schaffen können (hierzu bereits oben unter Ziff. 3.2). Die Umsetzung der Mitgliedstaaten, denen Art. 39 Abs. 1 AsylVerfRL erlaubt „keine oder keine umfassende Prüfung des Antrags“ durchzuführen, dürfte jedenfalls in einer prozessual ähnlichen Behandlung wie der Unzulässigkeitsgründe führen. Weil Art. 39 Abs. 1 AsylVerfRL neben der bereits erfolgten Einreise ausdrücklich auch auf den Fall, dass ein Antragsteller „unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einzureisen versucht“ abstellt, scheint die Richtlinie in diesen Fällen auch eine mit Art. 43 AsylVerfRL vergleichbar konzipierte „Einreiseverweigerung“ zu erlauben. Ob das jeweilige Verfahren im Recht eines Mitgliedstaats mit der Richtlinie vereinbar ist, kann abermals abschließend allein der EuGH entscheiden.

Dabei muss – angesichts der parallelen Regelung in Art. 38 Abs. 2 Buchst. c AsylVerfRL – ebenfalls mit der Unzulässigkeit bei Anwendbarkeit des Konzepts des sicheren Drittstaats vergleichbar – nach Art. 39 Abs. 3 AsylVerfRL im Recht der Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorgesehen sein, die Anwendung des Konzepts des sicheren europäischen Drittstaates wegen der besonderen Situation des Antragstellers anzufechten. Zudem sind die Anforderungen aus Art. 39 Abs. 4 AsylVerfRL, insb. der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung, zu beachten (siehe Ziff. 2.2.). Auch Art. 39 AsylVerfRL sieht also keine prüfungslose Zurückweisung von Antragstellern vor.

Die Frage des Auftraggebers richtet sich zudem auf die Möglichkeit einer Rückführung, sollte ein Antrag nach den vorgenannten Maßgaben abgewiesen werden. Hierzu wird unter den vorgenannten Einschränkungen auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziff. 3.2. verwiesen.

## **5. Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union**

Bereits im Jahr 2016 hat die Kommission im Rahmen eines Maßnahmenpakets zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Asylverfahrensrichtlinie vorgelegt.<sup>29</sup> Dieser Vorschlag wurde nach ersten Erörterungen im Rat zunächst nicht weiterverfolgt.<sup>30</sup>

In Bezug auf sichere Drittstaaten sieht der Vorschlag in seinem Art. 45 Abs. 1 eine weitgehend an Art. 38 Abs. 1 AsylVerfRL angelehnte Regelung zur Qualifizierung von sicheren Drittstaaten vor. Allein statt des Verweise auf die Qualifikationsrichtlinie in Art. 38 Abs. 1 Buchst. b) AsylVerfRL soll künftig auf die sie ersetzende Qualifikationsverordnung verwiesen werden, die im Zuge desselben Maßnahmenpakets vorgeschlagen worden war.

---

29 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [KOM\(2016\) 467 endg.](#), 13. Juli 2016.

30 Siehe zum Verfahrensgang Verfahren 2016/0224/COD, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=COM%3A2020%3A611%3AFIN>.

Eine Neuerung zeigt sich in verfahrensrechtlicher Sicht, da der Vorschlag nicht wie bisher in Art. 38 AsylVerfRL allein das Konzept des sicheren Drittstaats harmonisiert, sondern ebenso verfahrensrechtliche Fragen vereinheitlicht. Art. 45 Abs. 2 des Vorschlags soll hierzu vorsehen, dass das Konzept des sicheren Drittstaats zur Anwendung kommt, a) wenn ein Drittstaat gemäß Art. 50 des Vorschlags als sicherer Drittstaat benannt wurde, b) wenn ein Drittstaat als sicherer Drittstaat auf Unionsebene benannt wurde oder c) in Einzelfällen in Bezug auf einen bestimmten Antragsteller.

Auch das Verbindungskriterium wurde durch die Kommission weiter spezifiziert. Gemäß Art. 45 Abs. 3 des Vorschlags betrachtet die Asylbehörde einen Drittstaat nur dann als sicheren Drittstaat für einen bestimmten Antragsteller, wenn sie sich nach individueller Prüfung des Antrags davon überzeugt hat, dass die Sicherheit des Drittstaats für einen bestimmten Antragsteller im Einklang mit den Kriterien gemäß Art. 45 Abs. 1 des Vorschlags gewährleistet ist und sie festgestellt hat, dass

- „a) eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht, aufgrund derer es sinnvoll wäre, dass diese Person sich in diesen Staat begibt, unter anderem weil der Antragsteller im Transit durch diesen Drittstaat, der sich geografisch in der Nähe seines Herkunftslands befindet, gereist ist;
- b) der Antragsteller keine stichhaltigen Gründe dafür vorgelegt hat, dass das Land für ihn in seiner besonderen Situation nicht ein sicherer Drittstaat sein könnte.“

Bevor sein Antrag als unzulässig gemäß Art. 36 Abs. 1 Buchst. b) des Vorschlags<sup>31</sup> abgelehnt werden kann, wird dem Antragsteller die Möglichkeit eingeräumt, die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats in Anbetracht seiner besonderen Umstände bei der Einreichung des Antrags und während der Anhörung im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung anzufechten, Art. 45 Abs. 4 des Vorschlags.

Besondere Regeln trifft der Vorschlag hinsichtlich unbegleiteter Minderjähriger. Gemäß Art. 45 Abs. 5 des Vorschlags kann das Konzept des sicheren Drittstaats nur dann angewendet werden, wenn die Behörden der Mitgliedstaaten von den Behörden des betreffenden Drittstaats die Bestätigung erhalten haben, dass diese den unbegleiteten Minderjährigen betreuen werden und dass er unverzüglich eine Form des Schutzes gemäß Art 45 Abs. 1 Buchst. e) des Vorschlags in Anspruch nehmen kann.

Ferner sieht Art. 46 des Vorschlags die Benennung sicherer Drittstaaten auf Unionsebene durch delegierte Rechtsakte vor: Gemäß Art. 46 Nr. 1 des Vorschlags werden Drittstaaten gemäß den in Art. 45 Abs. 1 des Vorschlags festgelegten Bedingungen auf Unionsebene als sichere Drittstaaten benannt und gemäß Art. 46 Nr. 2 des Vorschlags wird die Lage in den auf Unionsebene als sichere Drittstaaten benannten Drittstaaten regelmäßig von der Kommission überprüft. Die Kommission wird dabei von der Asylagentur der Europäischen Union unterstützt und stützt sich auf

---

31 Art. 36 Abs. 1 Buchst. b) des Vorschlags: „Die Asylbehörde prüft die Zulässigkeit eines Antrags im Einklang mit den Grundsätzen und Garantien nach Kapitel II. Anträge, auf die einer der folgenden Gründe zutrifft, werden als unzulässig abgelehnt: [...]; b) ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, wird gemäß Artikel 45 als ein für den Antragsteller sicherer Drittstaat betrachtet, es sei denn, es ist eindeutig, dass der Antragsteller in dieses Land nicht übernommen oder nicht rückübernommen wird; [...]“.

die Informationsquellen gemäß Art. 45 Abs.1 UAbs. 2 des Vorschlags. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zur Aussetzung der Benennung eines Drittstaats als sicherer Drittstaat auf Unionsebene unter den in Artikel 49 festgelegten Bedingungen zu erlassen, Art. 46 Nr. 3 des Vorschlags.

Zusätzlich zu Art. 46 des Vorschlags auf Benennung sicherer Drittstaaten auf Unionsebene sieht Art. 50 des Vorschlags die Möglichkeit der Benennung von Drittstaaten als sichere Drittstaaten oder sichere Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene vor. Gemäß Art. 50 Nr. 1 des Vorschlags können die Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des Vorschlags Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, die es gestatten, zum Zwecke der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zusätzlich zu den auf Unionsebene benannten oder in der gemeinsamen Liste der EU in Anhang 1 des Vorschlags aufgeführten sicheren Drittstaaten und sicheren Herkunftsstaaten sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene zu benennen.<sup>32</sup>

Wenn die Benennung eines Drittstaats als sicherer Drittstaat auf Unionsebene ausgesetzt oder ein Drittstaat gemäß Art. 49 Abs. 1 des Vorschlags von der gemeinsamen EU-Liste in Anhang 1 zum Vorschlag entfernt wird, benennen die Mitgliedstaaten dieses Land nicht als sicheren Drittstaat oder als sicheren Herkunftsstaat auf nationaler Ebene und wenden das Konzept des sicheren Drittstaats nicht auf Ad-hoc-Basis auf einen bestimmten Antragsteller an, Art. 50 Nr. 2 des Vorschlags.

Zudem regelt Art. 50 Nr. 3 des Vorschlags, dass, wenn ein Drittstaat nicht länger als sicherer Drittstaat auf Unionsebene benannt wird oder gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von der gemeinsamen EU-Liste in Anhang 1 zu der Verordnung entfernt wurde, ein Mitgliedstaat die Kommission darüber in Kenntnis setzen kann, dass dieser aufgrund einer Änderung der Lage in diesem Drittstaat seiner Auffassung nach erneut die Bedingungen nach Art. 45 Abs. 1 des Vorschlags erfüllt.<sup>33</sup>

---

32 Zur Verfahrensweise regelt Art. 50 Nr. 4 des Vorschlags: „Die Mitgliedstaaten teilen des Vorschlags der Kommission und der Asylagentur der Europäischen Union unmittelbar nach der Benennung der betreffenden Drittstaaten mit, welche Drittstaaten auf nationaler Ebene als sichere Drittstaaten oder als sichere Herkunftsstaaten benannt wurden. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission und die Agentur einmal im Jahr über die anderen sicheren Drittstaaten, auf die das Konzept im Zusammenhang mit bestimmten Antragstellern ad hoc angewandt wird“.

33 Art. 50 Nr. 3 Satz 2 und Satz 3 des Vorschlags: „Die Mitteilung umfasst eine substantiierte Bewertung, in der nachgewiesen wird, dass der Drittstaat die Bedingungen gemäß Artikel 45 Absatz 1 und Artikel 47 DE 80 DE erfüllt, und in der die Änderungen der Lage des Drittstaats erläutert werden, aufgrund derer das Land diese Voraussetzungen erneut erfüllt. Der mitteilende Mitgliedstaat kann diesen Drittstaat nur als sicheren Drittstaat oder als sicheres Herkunftsland auf nationaler Ebene benennen, sofern die Kommission keine Einwände gegen diese Benennung hat“.

Im September 2020 hat die Kommission einen „Geänderten Vorschlag“ vorgelegt, der einige Bestimmungen des ursprünglichen Vorschlags modifiziert bzw. ergänzt (siehe schon Ziff. 3.2.).<sup>34</sup> Dieser betrifft aber nicht das „Konzept des sicheren Drittstaates“ in Art. 45 des ursprünglichen Vorschlages, sondern schlägt vor allem Überarbeitungen der Grenz- und sonstigen Verfahren sowie die Einführung einer neuen Screening-Phase vor der Einreise vor.<sup>35</sup>

In seiner Sitzung am 8./9. Juni 2023 hat sich der Rat der Europäischen Union mit dem Kommissionsvorschlag befasst und folgende wesentliche Änderungen vorgeschlagen:<sup>36</sup>

- Art. 45 Abs. 1 des Rats-Vorschlags soll ausdrücklich klarstellen, dass sich die dort normierten Voraussetzungen für die Qualifizierung als sicherer Drittstaat auf die Situation Nichtstaatsangehöriger in den potentiellen sicheren Drittstaaten beziehen. Zudem soll das Konzept statt auf die Möglichkeit des Schutzes im Einklang mit den inhaltlichen Vorgaben der GFK auf den „wirksamen Schutz“ nach einem durch den Rat vorgeschlagenen Art. 43a verweisen. Dieser greift über Art. 43a Abs. 2 potentiell weiter als die bisherigen Voraussetzungen, weil neben der Ratifikation der GFK auch materielle Kriterien alternativ den „wirksamen Schutz“ gewährleisten können.<sup>37</sup>
- Eine Lockerung der Voraussetzungen für die Einstufung als sicherer Drittstaat könnte auch Art. 45 Abs. 3 des Rats-Vorschlages zur Folge haben, der die Bedingungen für den Status als sicherer Drittstaat als gegeben sieht, wenn die Union und der Drittstaat eine Vereinbarung

---

34 Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [KOM\(2020\) 611 endg.](#), 23. September 2020.

35 Siehe hierzu auch den gleichzeitig vorgestellten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, [KOM\(2020\) 612 endg.](#), 23. September 2020.

36 Beratungsergebnisse des Rats der Europäischen Union vom 13. Juni 2023, Rats-Dok. 10444/23, S. 144 ff., abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/de/pdf>.

37 Artikel 43a des Rats-Vorschlags: „Der Begriff des wirksamen Schutzes (1) Ein Drittstaat, der die Genfer Konvention innerhalb der von diesem Drittstaat getroffenen und gemäß der Konvention zulässigen Ausnahmeregelungen oder Vorbehalte ratifiziert hat und achtet, gilt als Land, das einen wirksamen Schutz gewährleistet. Im Fall geografischer Vorbehalte des Drittstaats wird das Bestehen eines Schutzes für Personen, die nicht unter die Konvention fallen, anhand der in Absatz 2 genannten Kriterien beurteilt. (2) In anderen als den in Absatz 1 genannten Fällen wird davon ausgegangen, dass dieser Drittstaat einen wirksamen Schutz gewährleistet, wenn mindestens die folgenden Kriterien erfüllt sind: a) Es ist gestattet, im Hoheitsgebiet des Drittstaats zu verbleiben; b) es sind ausreichende Existenzmittel zur Sicherung eines der Gesamtsituation des aufnehmenden Drittstaats angemessenen Lebensstandards zugänglich; c) medizinische Notfallversorgung und unbedingt erforderliche Behandlungen von Krankheiten werden gewährt; und d) es besteht Zugang zu Grundschulbildung“.

über die Aufnahme von Migranten unter Wahrung der „einschlägigen internationalen Standards und unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung“ geschlossen haben.<sup>38</sup>

- Gemäß eines vom Rat vorgeschlagenen Art. 45 Abs. 1a kann ein Drittstaat unter Ausnahme bestimmter Teile seines Hoheitsgebiets oder eindeutig identifizierbarer Personengruppen als sicherer Drittstaat sowohl auf Unions- als auch auf nationaler Ebene benannt werden.
- Nach Art. 45 Abs. 2 des Rats-Vorschlags „kann“ das Konzept angewendet werden, was im Vergleich zum Kommissionsvorschlag wohl zu einem größeren Ermessen der zuständigen Behörden führen würde. Ein im Ratsvorschlag neu eingefügter Art. 45 Abs. 2b sieht die Voraussetzungen der Anwendung vor,<sup>39</sup> entspricht dabei aber konzeptionell dem Kommissions-Vorschlag und der bisherigen Regelung, sodass etwa auch das Verbindungskriterium in Buchst. b) dort weiter erhalten bleibt.
- Nach Art. 46 Abs. 1 des Rats-Vorschlags soll ein Anhang 1a geschaffen werden, in dem die gemäß den in Artikel 45 Absatz 1 festgelegten Bedingungen auf Unionsebene sicheren Drittstaaten benannt werden.
- Das Übergangskonzept in Art. 50 des Vorschlags soll entfallen, stattdessen sollen die Mitgliedstaaten dauerhaft eigene ergänzenden Listen mit weiteren Drittstaaten führen dürfen, die dann neben die EU-Liste treten würden.

Weder die Vorschläge der Kommission noch die Beratungsergebnisse des Rates greifen ein Konzept des sicheren europäischen Drittstaates auf. Derzeit befindet sich der Vorschlag im Trilogverfahren zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament.

## Fachbereich Europa

---

38 Art. 45 Abs. 3 des Rats-Vorschlags: „Haben die EU und ein Drittstaat gemeinsam eine Vereinbarung getroffen, dass im Rahmen dieser Vereinbarung aufgenommene Migranten nach den einschlägigen internationalen Standards und unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung geschützt werden, so kann unbeschadet des Absatzes 2b davon ausgegangen werden, dass die Bedingungen dieses Artikels in Bezug auf den Status als sicherer Drittstaat erfüllt sind“.

39 Art. 45 Abs. 2b) des Rats-Vorschlags: „Das Konzept des sicheren Drittstaats kann nur in folgenden Fällen zur Anwendung kommen: a) Der Antragsteller kann im Rahmen einer Einzelfallprüfung nicht nachweisen, dass Umstände vorliegen, die begründen, warum das Konzept des sicheren Drittstaats auf ihn nicht anwendbar ist; b) es besteht eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat, aufgrund der es zumutbar wäre, dass der Antragsteller sich in diesen Staat begibt, oder – wenn keine derartige Verbindung besteht – der Antragsteller stimmt dem zu, sich in diesen Staat zu begeben. c) im Fall unbegleiteter Minderjähriger, wenn eindeutige Hinweise darauf vorliegen, dass der Antragsteller von dem Drittstaat aufgenommen oder wiederaufgenommen wird, und wenn dies seinem Wohl nicht zuwiderläuft“.