

Abreden zum Migrationsrecht in der 21. Legislaturperiode: Annäherungen an den Koalitionsvertrag der schwarz-roten Koalition*

*Prof. Dr. Uwe Berlit***

I. Einleitung

Über das Flüchtlingsrecht streiten sich (nicht nur) die Geister. Es ist ein politisch sensibles, hochgradig strittiges Teilgebiet des Migrationsrechts, dessen Gegenstand und Ausgestaltung das Potenzial für eine demagogische Ausnutzung durch rechtspopulistische/-extreme, nationalistische Bewegungen/Parteien auch jenseits realer Probleme bietet und so geeignet ist, eine Gesellschaft zu spalten. Ungeachtet der tieferen Ursachen wird der Aufstieg einer antidemokratischen, (zumindest teils) gesichert rechtsextremen Partei vorrangig mit einem (vermeintlichen) Versagen der demokratischen Parteien bei der Gestaltung der Flüchtlingspolitik in Verbindung gebracht.

Im Vorfeld der Wahlen zum 21. Deutschen Bundestag nahm der Umgang mit Fluchtmigration einen breiten Raum ein und offenbarte die heterogenen Vorstellungen über die „richtige“ Ausgestaltung von Flüchtlingspolitik. Das Spektrum reichte von einer nationalistisch-völkisch gegründeten, systematischen, mit dem politischen Kampfbegriff der „Remigration“ gekennzeichneten Rückabwicklung vergangener Migrationsprozesse über einen weitgehenden Stopp der Fluchtmigration in das Bundesgebiet oder deren weitere Reduzierung bis hin zu einem Abbau der in der 20. Legislaturperiode bereits umgesetzten Restriktionen. Dahinter verblasste die Erkenntnis, dass die Bundesrepublik Deutschland längst ein Einwanderungsland geworden ist und zur Bewältigung der demographischen Probleme (auch) auf dem Arbeitsmarkt in erheblichem Umfang auf eine Fachkräftemigration

* Der Text ist ein Vorabdruck aus dem Jahrbuch des Migrationsrechts 2024/25 (hrsgg. v. Uwe Berlit, Michael Hoppe und Winfried Kluth), das im Sommer 2025 im Nomos-Verlag (Baden-Baden) erscheinen wird.

** Der Autor war Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht sowie Vizepräsident des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs und ist als Honorarprofessor an der Universität Leipzig tätig.

angewiesen ist – die indes einer anderen „Logik“ folgt als die Fluchtmigration und nach Herkunftsländern, Personenkreisen und Qualifikationsniveaus – und damit letztlich auch Integrationspotenzialen – mit dieser zwar gewisse Wechselwirkungen aufweist, aber durch diese gerade nicht substituierbar ist.¹

Der vorherrschenden Perspektive entspricht, dass der Koalitionsvertrag² der neuen Regierungskoalition³ der Migration einen eigenen, längeren Abschnitt widmet,⁴ bereits in der Präambel als Problem identifiziert: „Irreguläre Migration polarisiert unsere Gesellschaft,⁵ und ankündigt: „Wir ordnen Migration und fördern Integration. Dafür schützen wir unsere Staatsgrenzen und entscheiden selbst, wer in unser Land kommt, wer bleiben darf und wer unser Land wieder verlassen muss“. Zugleich aber wird aber eine Verbesserung der legalen Wege der geordneten Zuwanderung in den Arbeitsmarkt unter Stärkung der Rahmenbedingungen für gelingende Integration angekündigt.

Der Beitrag wirft einen ersten Blick auf die hierfür vereinbarten Maßnahmen. Ziel ist nicht eine primär rechts- oder migrationspolitische und gar ethisch-moralische Bewertung. Kriterium ist auch nicht der Vergleich mit den jeweiligen Aussagen in den Wahlprogrammen⁶ oder die Frage, wessen „Handschrift“ der Koalitionsvertrag jeweils trägt. Die vorgesehenen Maßnahmen und die von ihnen verfolgten Ziele sollen vielmehr auf ihre Kom-

-
- 1 S. dazu auch Thym, Migration steuern. Eine Anleitung für das hier und jetzt, 40 ff. (Buchrezension durch Hruschka, LTO v. 09.04.2025).
 - 2 Zum vorgelagerten Sondierungspapier v. 09.03.2025 und den darin angelegten Streitpunkten s. Kolter, Von Ausbürgerung bis Zurückweisung: Worüber Union und SPD im Migrationsrecht streiten, LTO v. 27.03.2025. s.a. UNHCR, Verantwortung für das globale System des Flüchtlingsschutzes wahrnehmen. Empfehlungen von UNHCR an den 21. Deutschen Bundestag und die zukünftige Bundesregierung, April 2025.
 - 3 Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, 9. April 2025 (nachfolgend zitiert mit „KV 2025“ und Angabe der Zeilennummer); dazu auch Thym, Migration und Asyl im Koalitionsvertrag, Verfblog 22.04.2025.
 - 4 KV 2025, Z. 2958-3104 (3.3. Migration und Integration); s.a. Z. 4236, Z. 4252-4260 (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).
 - 5 KV 2025, Z. 18 f.
 - 6 Bei den Koalitionspartnern CDU und CSU neben dem Wahlprogramm die parlamentarischen Vorstößen am Ende der 20. Legislaturperiode: s. nur Entschließungsantrag der CDU/CSU vom 16.10.2024 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, BT-Drs. 20/13415 bis 20/13417; Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland v. 09.09.2024, BT-Drs. 20/12804.

patibilität mit Völker-, Unions- und nationalem Verfassungsrecht sowie ihre Einpassung in das Geflecht vor allem unionsrechtlicher und nationaler Regelungen untersucht werden. Dabei sind auch die intendierten Wirkungen (und möglichen Nebenwirkungen) anzusprechen, soweit es halbwegs belastbare Erkenntnisse/Annahmen hierzu gibt; neben den Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen und die Menschen, die migrieren wollen, können dabei die Auswirkungen auf die – strukturell überlasteten⁷ – Ausländerbehörden und die gerichtliche Rechtsschutzgewähr nur am Rande betrachtet werden. Die Wirkungsanalyse wird zudem durch die Vielfalt von Migrationsbewegungen und der auf sie nach Art, Umfang, Zeitpunkt und Zielland einwirkenden Faktoren nachhaltig erschwert.

Unabhängig von den divergierenden Problembeschreibungen der Koalitionsparteien ist, dass eine real wirksame „Steuerung“⁸ der vielfältigen Formen von Migration, aber auch der heterogenen Ursachen von Fluchtmigration nicht mit einem „Patentrezept“, sondern nur durch ein Ineinandergreifen verschiedener, im optimalen Fall konzeptionell auch supranational abgestimmter Maßnahmen erreichbar wäre. Dies wird durch die Heterogenität der angekündigten Maßnahmen gespiegelt. Eine „disruptive“ Wende, die „schlagartig“ die Lösung brächte, wäre auch ohne Beachtung rechtlicher Bindungen nicht realistisch⁹ gewesen; dass sie ungeachtet aller teils restaurativen Einzelmaßnahmen insgesamt im Koalitionsvertrag auch in der Summe nicht vollzogen wird, überrascht daher nicht.

II. Fachkräfteeinwanderung

1. Vereinbarungen im Koalitionsvertrag

Begrifflich sieht die Koalition die Fachkräfteeinwanderung, die nach den zahlreichen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes in den vergangenen Jah-

7 Bogumil/Hafner/Kastilan, Die Umsetzung des Migrationsrechts in den Ausländerbehörden – Problemlagen und Optimierungspotenziale, JBMigR 2023, 2024, 355.

8 Dazu Berlit, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung durch Recht, 2017; ders., Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern, ZAR 2018, 229-238 (Teil 1), 287-296 (Teil 2).

9 So – weniger in den Lösungsansätzen denn in der Problembeschreibung und Analyse treffend – Thym (Fn. 1), 122 ff., 211 ff. (Mittelstand, Handwerk und Selbstständige), der für seine Lösungsansätze zudem u.a. auf Änderungen im Unionsrecht und einen Rechtsprechungswandel beim EGMR und EuGH setzen muss.

ren¹⁰ liberaler ist als ihr Ruf,¹¹ nicht zentral als einen Migrationsvorgang. Aussagen hierzu sind im Koalitionsvertrag verstreut; im Abschnitt Migration findet sich der Begriff „Fachkräfte“ oder „Erwerbsmigration“ nicht.

Es wird die Absicht bekundet, dem prognostierten massiven Fachkräftemangel entgegenzuwirken, indem Arbeitsgenehmigungen für qualifizierte Fachkräfte beschleunigt werden,¹² durch „konsequente“ Digitalisierung und Zentralisierung eine beschleunigte Anerkennung der Berufsqualifikationen bewirkt wird, u.a. durch Schaffung einer digitalen Agentur für Fachkräfteeinwanderung („Work and stay-Agentur“) unter Mitwirkung der BA alle Prozesse der Erwerbsmigration und der Anerkennung von Berufs- und Studienabschlüssen gebündelt, beschleunigt und mit den Strukturen in den Ländern verzahnt werden. Es sollen Beratungs- und Anerkennungsprozesse verstetigt werden, Auszubildende/Studierende nach erfolgreicher Ausbildung im Bundesgebiet verbleiben, Berufssprachkurse abgesichert und Hürden für Flüchtlinge bei der Beschäftigungsaufnahme abgebaut werden (ausgenommen bei Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten, Dublin-Fälle und offenkundigem Asylmissbrauch). Die schnelle und nachhaltige Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt soll mit einer Verbindung aus früherer Arbeitserfahrung, berufsbegleitendem Spracherwerb und berufsbegleitender Weiterbildung/Qualifizierung vorangebracht werden,¹³ Deutschland attraktiv für internationale Talente, insbesondere IT-Fachkräfte und Forschende, gemacht,¹⁴ die Visa-Vergabe für Fachkräfte aus der Wissenschaft und Studierende vereinfacht¹⁵ und die Anwerbung internationaler Fachkräfte für Kitas beschleunigt, vereinfacht und ausgeweitet werden.

10 Insb. Fachkräfteeinwanderungsgesetz v. 15.08.2019, BGBl. I, 1307; G. zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung v. 16.08.2023, BGBl. I Nr. 217; s.a. Kluth u.a., Das neue Migrationsrecht, 2024.

11 Thym (Fn. 1), 43 ff.; zurückhaltender Kluth, Next Steps: Die Gesetze des Migrationspaktes 2019 folgen jeweils eigenen Pfaden, NVwZ 2019, 1305; ders., Die Steuerungsfunktion von Visa und Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung, ZAR 2024, 319.

12 KV 2025, Z. 335 f.

13 KV 2025, Z. 419-441 (Arbeits- und Fachkräftesicherung).

14 KV 2025, Z. 2236 f. (Wirtschaft – Wachstum von Morgen mit Daten und Künstlicher Intelligenz).

15 KV 2025, Z. 2492 f. (Internationalisierung).

2. Bewertung

2.1 Allgemeines

Erwerbsmigration und Fluchtmigration werden/bleiben konzeptionell klar getrennt.¹⁶ Dies verdeckt bei allen Unterschieden bestehende Wechselwirkungen. Der Sache nach nicht nur rechtlich unbedenklich, sondern geboten ist, das Ziel einer Vereinfachung, Beschleunigung und Digitalisierung von Abläufen unter bürokratischer Hemmnisse und unter Erhalt/Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten. Das Abstraktionsniveau der Ziele ist hoch, und die möglichen Maßnahmen bleiben so vage, dass für eine (verfassungs)rechtliche Bewertung kein Raum ist.

2.2 Digitalisierung und Zentralisierung

Angesichts der positiven volkswirtschaftlichen Effekte der Zuwanderung über die Hochschulen¹⁷ etwa ist das Ziel, die im OECD-Vergleich relativ hohe Verbleibsquote¹⁸ weiter zu erhöhen, richtig, der Weg dorthin¹⁹ aber allzumal im Bildungsföderalismus schwierig. Auch wenn in den Debatten um die Modernisierung oder Digitalisierung der Verwaltung allgemein die föderale Ordnung als Hemmnis wahrgenommen wird,²⁰ bilden die Verwaltungszuständigkeiten der Länder eine von Verfassungs wegen zu beachtende Rahmenbedingung auch für Zentralisierungs- und Vereinfachungsprozesse.

16 Zu Ansätzen eines erweiterten Spurwechsels in der 20. Legislaturperiode s. Weiser, Arbeitsmarktzugang und "Spurwechsel". Wie ist der aktuelle Stand bei der Umsetzung des Koalitionsvertrags?, *Asylmagazin* 2024, 69; Welte, Der „Spurwechsel“ in Anwendung von § 10 Abs. 3 AufenthG: Überblick und Neuregelung zur Fachkräftegewinnung, *InfAusLR* 2024, 401.

17 Institut der Deutschen Wirtschaft (Geis-Thöse u.a.), *Volkswirtschaftliche Effekte der Zuwanderung über die Hochschulen*, Studien im Auftrag des DAAD, Köln 18.3.2025.

18 DAAD (Bruder u.a.), *Verbleib ausländischer Studierender und Absolventen in Deutschland*, Oktober 2015; SVR, *Zugangstor Hochschule: Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen*, Juni 20215; s.a. BAMF (Hanganu/Hefß), *Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen. Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013*, 2014.

19 DAAD, *Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen. Positionspapier März 2023*, 11 ff.

20 S. nur Initiative für einen handlungsfähigen Staat, *Zwischenbericht*, März 2025, 20 ff.

Die gegliederte Kompetenzordnung im deutschen Bundesstaat ist vor allem bei dem in der Koalitionsvereinbarung²¹ nur in Umrissen beschriebenen Service aus einer Hand durch eine digitale „Work-and-Stay-Agentur“, der Anwerbung, Arbeitsvermittlung, Prüfung der Einreisevoraussetzungen, Visavergabe und Aufenthaltstitel²² zu beachten. Ein digitales „Frontoffice“ erleichtert die ebenenübergreifende Verwaltungskooperation und die Verwaltungsprozesse, die Zuständigkeits- und Trägergrenzen überschreiten, ändert per se aber nichts an den teils auch verfassungsrechtlich vorgegebenen (Art. 84 Abs. 1 GG) Verwaltungszuständigkeiten oder Beteiligungsrechte der zuständigen Behörden in den Ländern. Die für das Visumverfahren zu Erwerbszwecken vorgegebene Zentralisierung der Mitwirkung der Ausländerbehörden bei der Visumerteilung zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken (§ 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG) kann jedenfalls nicht ohne Weiteres auf die Bundesebene gehoben werden. Auch bei einer – in den unionsrechtlich durch die DSGVO gezogenen Grenzen – erfolgreichen „Entbürokratisierung“ des Datenschutzes²³ sind bei „virtuellen Behörden“, die ebenen- und zuständigkeitsübergreifend arbeiten, komplexe datenschutzrechtliche Fragen (de lege lata §§ 73 ff. AufenthG) bewältigungsbedürftig, aber auch -fähig.

Bei der Fachkräfteeinwanderung und dem Visumverfahren beginnt die Digitalisierung nicht bei Null. Nach dem seit längerem bestehenden Auslandsportal ist mit dem Anfang des Jahres 2025 freigeschalteten digitalen Visumverfahren für Fachkräfteeinwanderung ein weiterer, wohl noch nicht reibungslos funktionierender²⁴ Schritt in diese Richtung gegangen worden. Die Flexibilität leistungsfähiger Technik erleichtert bei unterstellter Kooperationsbereitschaft der Beteiligten eine komplexe, ebenenübergreifender Optimierung von Abläufen, welche die (kompetenz)rechtlichen Grenzen wahrt und dabei auch die Chancen einer KI-VO-konformen Unterstützung bei Prozessgestaltung, Sachverhaltsaufbereitung und Entscheidungsvorbereitung ermöglicht.

21 Dazu PD, Machbarkeitsstudie „Zentralisierung der Erwerbsmigrationsverfahren“. Erstellt im Auftrag des BMI in Abstimmung mit dem BMAS und dem AA, 30.9.2024.

22 So CDU/CSU, Politikwechsel für Deutschland, Wahlprogramm 2025, I, 13.

23 KV 2025, Z. 2094-2109.

24 BT-Drs. 20/15033.

III. Flucht migration

1. Allgemeines

Der Abschnitt „Migration und Integration“ bündelt etliche Maßnahmen, die mehr oder minder direkt auf Einschränkung von Flucht migration bzw. nicht durch Ausbildungs- oder Erwerbszwecke „willkommener“ Migration sowie den konsequenteren Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen bezogen sind. Überwiegend zielen sie auf eine Verhinderung oder Begrenzung von humanitär begründeter, nicht durch Visa regulierter und in diesem Sinne irregulärer Migration und erfassen so nur einen kleinen Teilausschnitt aus dem Gesamt migrations geschehen.

Das Bekenntnis zur Weltoffenheit, zu humanitärer Verantwortung und dem Grundrecht auf Asyl sowie qualifizierter Einwanderung in den Arbeitsmarkt wird durch „einen anderen, konsequenteren Kurs in der Migrationspolitik“ ergänzt. Dieser „andere Kurs“ setzt migrationspolitisch darauf, dass er die „Anreize, in die Sozialsysteme einzuwandern“, deutlich reduzieren, „Migration ordnen und steuern“ sowie „die irreguläre Migration wirksam zurückdrängen“ soll. Symbolisch dafür soll das im Jahr 2023 in § 1 Abs. 1 AufenthG gestrichene Ziel der „Begrenzung“ der Migration wieder neben das Ziel der „Steuerung“ treten.²⁵

Angekündigt wird – angesichts der Aussagen im Wahlkampf nicht überraschend – ein deutlich restriktives Vorgehen gegen („irreguläre“, also nicht durch Visa gesteuerte) Flucht migration, das Rückschritte gegenüber dem status quo umfasst,²⁶ ohne sich ausdrücklich und explizit von den bestehenden rechtlichen Bindungen zu lösen. Dass das Grundrecht auf Asyl unangetastet bleibt,²⁷ überrascht mangels eigener verfassungsändernder Mehrheit nicht wirklich. Ohne einen drastischen Abbau auch der völker- und unionsrechtlichen Garantien hätte die inzwischen sogar vom Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge geforderte Aufhebung des

25 So bereits der gescheiterte Entwurf des CDU/CSU-Fraktion eines Zustrombegrenzungsgesetzes, BT-Drs. 20/12804.

26 Daher auch die Kritik als migrationspolitische „Rückschrittskoalition gegen Menschenrechte und Humanität“ (ProAsyl v. 09.04.2025).

27 Zur Debatte um eine „Rückstufung“ zur institutionellen Garantie s. Eichenhofer, Suspension des Asylgrundrechts, ZRP 2025, 34.

Art. 16a GG²⁸ wegen der bereits beim Asyl“kompromiss“ 1993²⁹ vorgenommenen Beschränkungen eine zwar hohe symbolische Bedeutung, bewirkte aber im Ergebnis keine qualitative Verschlechterung der Rechtsstellung Schutzsuchender.

Auffällig ist angesichts des Grades der Überformung nationalen Rechts durch das Unionsrecht die geringe Bedeutung, die Europa in diesem Abschnitt beigemessen wird. Die Zurückweisung an den gemeinsamen Grenzen auch bei Asylanträgen soll zwar „in Abstimmung mit (den) europäischen Nachbarn“ erfolgen (s.u. 3.1.), die Grenzkontrollen sollen „bis zu einem funktionierenden Außengrenzschutz und der Erfüllung der bestehenden Dublin- und GEAS-Regelungen durch die europäische Gemeinschaft“ erfolgen, und die europäische Grenzschutzagentur soll beim Grenzschutz und bei Rückführungen gestärkt werden. Zudem sollen die Möglichkeiten der GEAS-Reform bei der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat genutzt, die GEAS-Reform umgesetzt und beim Konzept der sicheren Drittstaaten eine Initiative zur Streichung des Verbindungselements (Art. 59 Abs. 5 VO (EU) 2024/1348 <AsylverfahrensVO>)³⁰ ergriffen werden, um Rückführungen und Verbringungen zu ermöglichen. Insgesamt wird die Europäische Union aber tendenziell als Problemverursacher oder -verstärker gesehen. Ihr wird jedenfalls keine nennenswerte Problemlösungskompetenz oder Unterstützung bei der Lösung von Folgeproblemen der Fluchtmigration oder der Fluchtursachenreduktion beigemessen;³¹ die Langfristperspektive einer Verlagerung auf eine EU-Agentur³² wird nicht einmal angesprochen.

28 Sommer, Paradigmenwechsel im deutschen und europäischem Asylrecht, ZAR 2025, 108; dazu Podolsiki, Welche Regelungen aufgehoben werden müssten: BAMF-Präsident spricht sich gegen Recht auf Asyl aus, LTO v. 01.04.2025.

29 Dazu Renner, Asylrecht - Verheißung ohne Wert? Zur Einführung, in: Barwig (Hrsg.), Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes: Entwicklungen in Deutschland und Europa, 1994, 11; s.a. Cremer, Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem „Asylkompromiss“, 2013; Luft/Schimany (Hrsg.), 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, 2014; Birgit Schillings, Asylrecht und Grundgesetz, in: Koenen/Nitschke (Hrsg.), Revision des Grundgesetzes?, 1997, 177; Voßkuhle, „Grundrechtspolitik“ und Asylkompromiß, DÖV 1994, 53.

30 VO (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU v. 14.05.2024, die ab dem 12.6.2026 gilt (Art. 79 Abs. 2 VO).

31 Im Abschnitt Europa (KV 2025, Z. 4300-4481) wird das Thema Migration nicht aufgegriffen.

32 Dazu Thym (Fn. 1), 97, 214; s.a. Dörig/Langenfeld, Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, NJW 2016, 1.

2. Legale Zugangswege

2.1 Beendigung freiwilliger Aufnahmeprogramme

Zu dem „Instrumentenmix“, der zur Regulierung/Beeinflussung von Migrationsbewegungen vorgeschlagen wird, gehört die Öffnung von „legalen Zugangswegen“.³³ Ob und in welchem Umfange diese geschaffen werden, liegt bei beabsichtigtem Daueraufenthalt (und jenseits der unionsrechtlicher Vorgaben z.B. für die Erwerbsmigration) im migrationspolitischen Ermessen der Nationalstaaten. Durchsetzbare völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich insoweit auch nicht aus den aus dem Globalen Pakt für Flüchtlinge³⁴ oder dem Globalen Pakt für Migration³⁵ als „soft law-Instrumenten“³⁶ und dem Ansatz einer supranationalen Verantwortungsteilung („burden sharing“).³⁷

Dies gilt auch für das sog. Resettlement als international anerkanntem flüchtlingspolitischen Instrument, das besonders schutzbedürftige Menschen die legale und sichere Einreise in einen aufnahmebereiten Drittstaat ermöglicht, soweit diese durch den UNHCR als Flüchtling anerkannt sind und Resettlement-Bedarf besteht. § 23 Abs. 4 AufenthG stellt die Aufnahmezusagen – wie bei den Aufnahmezusagen nach § 23 Abs. 2 AufenthG – in das (migrations)politische Ermessen des Bundes (BMI). Dieser darf daher – wie jetzt vereinbart – auch bestehende freiwillige Bundesprogramme beenden und auf die Auflage neuer Programme verzichten.

Diese Selbstbeschränkung trifft überproportional Frauen, Kinder und Ältere, denen trotz Schutzbedürftigkeit ein regulärer Zugang zum Schutz genommen wird, ohne dass sie die Risiken irregulärer Migration tragen können. Quantitativ hat sie eine nicht zu vernachlässigende, letztlich aber überschaubare Wirkung: Für das Jahr 2025 stellt die Bundesrepublik Deutschland mit 6.560 Plätzen das größte Kontingent im EU-Resettlement-

33 Thym (Fn. 1), 116 ff., 215 f.

34 UN, Bericht des UNHCR, Teil II: Globaler Pakt für Flüchtlinge, A/73/12 (Part II), 2018, <https://www.unhcr.org/de/media/gcr-final-ger-pdf> (letzter Abruf dieser wie aller Internetquellen am 12.05.2025).

35 Dazu Bast, Der Global Compact for Migration und das internationale Migrationsregime, ZAR 2019, 96.

36 Laitenberger, Steuerung von Fluchtmigration. Ein Vergleich des politischen und rechtlichen Rahmens der EU und Australiens unter besonderer Beachtung individueller Flüchtlings- und Menschenrechte, 2023, 112 f.

37 Schiedermaier, Der Migrationspakt zwischen Recht und Politik, ZRP 2019, 48.

Programm.³⁸ Der Symbolwert ist höher: Nach Innen wird signalisiert, dass bei der Fluchtmigration von möglichen Beschränkungsmöglichkeiten auch (konsequent) Gebrauch gemacht wird. Nach Außen verabschiedet sich die Bundesrepublik Deutschland aus der internationalen Solidarität und reiht sich in die Reihe jener Staaten ein, die sich bei der rudimentären Fürsorge für Flüchtlinge auf das völkerrechtlich Notwendige beschränken. Dem UNHCR werden weitere der dringend benötigten Resettlement-Plätze genommen.³⁹

Die im Koalitionsvertrag eingegangene politische Selbstbindung auch im Rahmen supranationaler Bemühungen der Krisenbewältigung kann allerdings situativ relativiert werden. Der Verzicht auf freiwillige Bundesaufnahmeprogramme bindet zudem nicht die Länder und beschränkt nicht das Zustimmungsermessen bei Landesaufnahmeprogrammen.

2.2 Aussetzung des Familiennachzuges zu subsidiär Schutzberechtigten

Die vereinbarte vollständige Aussetzung des Familiennachzuges greift eine entsprechende Aussetzung im Zuge der „Flüchtlings(schutz)krise“ 2015/16⁴⁰ (§ 104 Abs. 13 AufenthG a.F.) auf und reflektiert, dass Art. 9 ff. RL 2003/86/EG einen Anspruch auf Familienzusammenführung nur für Flüchtlinge, nicht aber für subsidiär Schutzberechtigte vorsieht. Sie soll auch die auf 1000 Fälle/monatlich kontingentierte Möglichkeit erfassen,⁴¹ die nach Ablauf der Sperre von März 2016 bis 31.7.2018 geschaffen worden war (§ 36a AufenthG) und von der durchaus kritisierten⁴² höchstrichterlichen Rechtsprechung⁴³ mit der Maßgabe als verfassungs- und unionsrechtskonform anerkannt worden ist, dass bei Kontingenterschöpfung ein Familiennachzug nach §§ 22, 23 AufenthG möglich bleibt.

38 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/resettlement/resettlement-node.html>; LTO v. 11.04.2025, „Migration: Deutschland setzt Aufnahme von UN-Flüchtlingen vorläufig aus.“

39 UNHCR (Fn. 2), 4 (Nr. 3).

40 Berlit (Fn. 8).

41 Zu „bürokratischen Hindernissen“ bei der Ausnutzung bestehender Familiennachzugsansprüche s. Beyrich, *Recht nur auf dem Papier? Der Familiennachzug in der Verwaltungspraxis*, 2024.

42 Huber/Eichenhofer/Endres de Oliveira, *Aufenthaltsrecht*, 2. Aufl. 2025, § 13 (Rn. 990); s.a. ProAsyl/JUMEN (Krause u.a.), *Zerrissene Familien. Praxisbericht und Rechtsgutachten zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten*, März 2021.

43 BVerwG, U. v. 17.12.2020 – 1 C 30.19; U. v. 27.04.2021 – 1 C 45.20; U. v. 08.12.2022 – 1 C 8.21, 1 C 56.20, 1 C 59.20 und 1 C 31.21; s.a. U. v. 26.09.2024 – 1 C 11.23.

Der Umstand, dass nach überwiegender Ansicht das Unionsrecht auch dann keinen (wartezeitunabhängigen) Anspruch auf Familiennachzug in Fällen eröffnet, in denen eine anderweitige Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft unmöglich ist, weil eine Familienzusammenführung in einem Drittstaat objektiv unmöglich oder dem subsidiär Schutzberechtigten oder den Familienangehörigen subjektiv unzumutbar ist,⁴⁴ eröffnet dem nationalen Gesetzgeber allerdings keine unbeschränkte Gestaltungsfreiheit.⁴⁵ Der Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG; Art. 7 GRC; Art. 8 EMRK) begrenzt wegen seiner Schutzpflichtendimension die Befugnis des Staates, über den Ehegatten-/Familiennachzug zu entscheiden.⁴⁶ Bei einer vollständigen, nur in Härtefällen (§§ 22, 23 AufenthG) überwindbaren Aussetzung des § 36a AufenthG unabhängig von der Trennungsdauer müssen die dem Familiennachzug entgegenstehenden öffentlichen Belange nach Art und Gewicht jenen entsprechen, die 2015/16 zur Aussetzung geführt haben. Dies ist zumindest zweifelhaft und jedenfalls nicht evident. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Nachzug im Wege des Familiennachzuges eine regelgebundene, legale Migration bewirkt. Integrationspolitisch ist indes selbst eine (menschen)rechtlich normativ etwa noch rechtfertigungsfähige (dauernde) Familientrennung fatal.⁴⁷

2.3 Migrationsabkommen

Eine Black-Box bilden die Migrationsabkommen, die verstärkt abgeschlossen werden sollen, um legale Zuwanderung zu steuern und die Rücknahmebereitschaft sicherzustellen.⁴⁸ Die Wirkungen auf Migrationsbewegungen hängen maßgeblich von der Ausgestaltung der Migrationsabkommen ab. Im Abschnitt „Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ wird für die Entwicklungszusammenarbeit „(d)ie Kooperationsbereitschaft der Partnerländer bei den Bemühungen, die irreguläre Migration nach Europa zu begrenzen und eigene Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zurückzu-

44 BT-Drs. 19/2438, 22.

45 S.a. Wittmann, BT-ADrs. 20(4)493, 144 f.; s. bereits ders. BT-ADrs. 10(4)878 B, 12 ff.

46 Seit BVerfG, B. v. 12.05.1987 – 2 BvR 1226/83, 101, 313/84, BVerfGE 76, 1; s.a. Wissenschaft Bundestag, Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten im Lichte von Art. 6 GG, WD 3 – 3000 -016/25.

47 UNHCR (Fn. 2), 5 (Nr. 2).

48 KV 2025, Z. 2980-2982; dazu Thym (Fn. 1), 55 ff.; s.a. 3.2. (Migrationsabkommen zur Externalisierung der Flüchtlingsverantwortung an/in sichere Drittstaaten).

nehmen“, als „ein zentraler Faktor für den Umfang der bilateralen Regierungszusammenarbeit“ definiert, was „eine geordnete Fachkräftemigration bei gleichzeitiger Förderung von Qualifizierung im Herkunftsland mit ein(schließt)“.⁴⁹

Völker- und verfassungsrechtlich ist die klare Akzentuierung eigener, migrationspolitisch definierter Interessen in völkerrechtlichen Vereinbarungen unter Zurückstellung auch entwicklungs- oder stabilitätspolitischer Eigenlogiken grundsätzlich statthaft – auch dann, wenn sie auf ein migrationspolitisch kritikwürdiges „burden shifting“ hinauslaufen oder ein postkoloniales Gefälle ausgenutzt wird. Insoweit haben sie jedenfalls eine (kurzfristige) Signalsetzung nach Innen. Migrationsabkommen entfalten ihre gewollte Wirkung aber nur unter bestimmten Bedingungen.⁵⁰ Dazu rechnen zuvörderst ein tragfähiger, differenzierter Interessenausgleich mit den Drittstaaten unter Berücksichtigung von deren Interessen an Wirtschaft, Handel und Erwerbsmigration⁵¹ auch im Zeitverlauf und die Schaffung funktionsgerechter Umsetzungsstrukturen. Überbetonung von Eigeninteressen kann hier dysfunktional (und teuer) werden.

2.4 Begrenzung der Westbalkan-Regelung

Eine wegen des Zusammentreffens unterschiedlicher Faktoren insgesamt relativ erfolgreiche Migrationsabsprache⁵² ist die Zusage zur Erwerbsmigration in nicht reglementierte Berufe ohne formale Qualifikationsanforderungen nach der sog. Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BSchV).⁵³ Die „Kappung“ auf 25.000 Personen signalisiert ein restriktives Vorgehen. Die erst ab Mitte 2024 greifende⁵⁴ Heraufsetzung der Höchstzahl auf bis zu 50.000 Personen je Kalenderjahr wird nicht ausgeschöpft und wieder auf die bis dahin geltende Zahl herabgesetzt. Rechtlich steht dem durchgrei-

49 KV 2025, Z. 4255-4260.

50 Zur Bilanz der bisherigen Migrationsabkommen s. die Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 20/14191.

51 Biehler/Kipp/Kipp, Potentiale bilateraler Migrationsabkommen, SWP-Aktuell Nr. 48 September 2024; KAS, Migrationsabkommen – Schlüssel zur Lösung der Migrationsfrage? (Migrationspolitische Debatten Ausgabe 1), o.J.

52 S. dazu IAB, Evaluierung der Westbalkanregelung. BMAS-Forschungsbericht 544, April 2020.

53 Kolb, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die „Westbalkanregelung“ – Spannungen und Widersprüche, ZAR 2020, 267.

54 § 26 Abs. 2 Satz 3 BSchV i.d.F. der VO v. 30.08.2023, BGBl. I Nr. 233.

find nichts entgegen. Im Blick zu behalten bleibt die Wirkung, ob auch bei wieder abgesenkter legaler Zugangschance weiterhin die Fluchtmigration aus diesen Ländern weitgehend durch Arbeitsmarktmigration ersetzt wird und die Rückübernahmebereitschaft der erfassten Herkunftsländer erhalten bleibt.

3. Begrenzung der Migration

Der Unterabschnitt „Begrenzung der Migration“⁵⁵ zielt auf den nicht visumsgestützten Zugang zum deutschen Hoheitsgebiet u.a. durch Zurückweisung und Externalisierung; die Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten passt insoweit nicht in diesen Unterabschnitt, als es dort um die Verkürzung des Asylverfahrens und nur insoweit um die Verhinderung des Gebietszugangs geht, als von der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat eine abschreckende Wirkung erhofft wird.

3.1. Zurückweisung an den Staatsgrenzen

Der Streit um Möglichkeiten und Grenzen von Zurückweisungen an den EU-Binnengrenzen wird seit längerem geführt.⁵⁶ Nach den Formulierungen des Koalitionsvertrages ist unklar, ob für eine Zurückweisung an der Grenze für die „Abstimmung“ mit den europäischen Nachbarn deren Unterrichtung ausreicht oder deren Zustimmung bzw. ein Einvernehmen erforderlich ist. Die Reduktion irregulärer Migration mit „allen rechtsstaatlichen Mitteln“ lässt offen, ob nur die Mittel (noch) rechtsstaatlich sein müssen – was bei Grenzzurückweisungen grundsätzlich der Fall ist – oder auch deren Einsatz im Einzelfall. Eine zumindest „kreative“ Ausdeutung von Unionsrecht setzt die Ankündigung voraus, die Grenzkontrollen an allen deutschen Grenzen fortzusetzen „bis zu einem funktionierenden Außengrenzenschutz und der Erfüllung der bestehenden Dublin- und GE-AS-Regelungen durch die Europäische Gemeinschaft“.⁵⁷

Zurückweisungen an den Binnengrenzen auch bei Asylgesuchen nach § 15 AufenthG widersprechen nach geltender Rechtslage den zwingenden

55 KV 2025, Z. 2988-2994.

56 Dazu auch Fischer-Übler, in diesem Band (Abschnitt II.)

57 KV 2025, Z. 2991 f.

Dublin-Regelungen,⁵⁸ die nicht zur bilateralen Disposition der Mitgliedstaaten stehen. Das Unionsrecht verbietet auch eine Gestaltung der Einreisefituation dahin, dass eine Stellung von Asylanträgen an der Grenze faktisch nicht möglich ist oder auf mündliche Asylbegehren schlicht nicht reagiert wird⁵⁹ und so das Einreiserecht bei einem Asylgesuch⁶⁰ leerlaufen lässt. Die „Abstimmung“ mit den europäischen Nachbarn kann den politischen Schaden durch den Regelverstoß begrenzen, diesen aber nicht beseitigen. Die Berufung auf die Nichtbeachtung der GEAS-Regeln durch andere Mitgliedstaaten verfängt beim Unionsrecht nicht, weil hier der völkerrechtliche Reziprozitätsgrundsatz nicht greift. Die hohen Voraussetzungen der Notstandsregelung (Art. 72 AEUV) sind nach wohl überwiegender Auffassung⁶¹ derzeit im Bundesgebiet nicht erfüllt.⁶² Die unbestreitbaren Funktionsschwächen des Dublin-Systems, die durch die Asylmanagement-

58 S. bereits DIMR-Stellungnahme v. 19.06.2018, Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze?; s.a. Thym, Rechtsgutachten über die Anforderungen und Rechtsfolgen des Art. 72 AEUV, 25.11.2022, <file:///C:/Users/berli/Downloads/ssrn-4647561.pdf>; s.a. Thym (Fn. 1), 91 ff.; ders., Der Dobrindt-Erlass über Zurückweisungen ..., LTO v. 09.05.2025.

59 Zu Berichten über entsprechende Praktiken s. ProAsyl, Was sind eigentlich „Zurückweisungen“, 24.3.2025, <https://www.proasyl.de/news/was-sind-eigentlich-zurueckweisungen/>; Dahlkamp u.a., Zurückweisung von Migranten an der Grenze, Der Spiegel 38/2024, <https://www.spiegel.de/panorama/migration-zurueckweisung-an-der-grenze-name-anschrift-fangfrage-a-4820a5ce-f9dc-4349-a24b-1a43acad54e8>.

60 EuGH, U. v. 16.11.2021 - C-821/19 (EU-Kommission ./ Ungarn), Rn. 136: „(I)eder Drittstaatsangehörige oder Staatenlose (hat) das Recht, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats – auch an den Grenzen oder in Transitzonen – einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen; dies gilt auch, wenn er sich illegal im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhält.“

61 A.A. Fritsch/Haefeli, Zurückweisungen von Asylbewerbern an den deutschen Binnengrenzen, NVwZ 2024, 468.

62 Thym, „Zurückweisungen“ von Asylbewerbern nach der Dublin III-Verordnung, NJW 2018, 2353; ders., Rechtsgutachten über die Anforderungen und Rechtsfolgen des Artikels 72 EU-Arbeitsweisevertrag für die ausnahmsweise Abweichung vom EU-Asylrecht v. 25.11.2022; ders., Nun also doch? Zurückweisungen von Asylbewerbern aufgrund einer „Notlage“, VerfBlog v. 04.09.2024; DOI: 10.59704/6f510baf2199a252; Lehner/Nestler, Der Mythos der Notlage, VerfBlog v. 09.09.2024; Wegge, Verhinderung illegaler Einwanderung in das Bundesgebiet, NVwZ 2024, 130; Kirchhoff, Umkämpfte Grenze im Inneren Europas. Juridische Auseinandersetzungen um subjektive Rechte nach der Dublin-Verordnung, KJ 2021, 190. Zu den Grenzen für Grenzkontrollen und Zurückweisungen an den Binnengrenzen auch nach dem SGK s. Huber, Der novellierte Schengener Grenzkodex vom 13.6.2024, NVwZ 2024, 1991. Zur menschenrechtlichen Dimension s. Kluth, Menschenrechtliche Anforderungen an schnelle Rückführungen, ZAR 2024, 419.

VO⁶³ allenfalls gemildert werden, können die gezielte Nichtanwendung durch die Bundesrepublik Deutschland nicht rechtfertigen.

Der verbrämte Rechtsbruch hat zumindest hohe symbolische Bedeutung⁶⁴ – für die Schutzsuchenden werden die Zugangsschwellen zum Bundesgebiet deutlich erhöht und klar der Wille bekundet, diesen Personenkreis nicht aufnehmen zu wollen. Für die anderen Unionsstaaten wird die punktuelle Verabschiedung Deutschlands von einer Gemeinsamen Asylpolitik unterstrichen – mag dies auch mit dem Ziel verbunden sein, die Erfüllung der bestehenden Dublin- und GEAS-Regelungen durch die Europäische Gemeinschaft zu bewirken. Die mittel- bis langfristigen Belastungen, die hieraus für die europäische Zusammenarbeit im Migrationsbereich erwachsen, auf die Deutschland nach seiner geographischen Lage in höherem Maße angewiesen ist als andere Mitgliedstaaten, sind als „politischer Preis“ schwer abzuschätzen.

Operativ werden Zurückweisungen an den Grenzen kurz- und möglicherweise auch mittelfristig zu einem gewissen Rückgang der „irregulären“ Einreisen führen. Nicht zu erwarten steht, dass Personen, die mit einer Zurückweisung rechnen müssen, vollständig oder weit überwiegend auf den Grenzübertritt über die „grüne Grenze“ ausweichen werden. Der „Wirkungsgrad“ hängt nicht zuletzt davon ab, ob/mit welcher Konsequenz die umliegenden Mitgliedstaaten ihrerseits ihre Praxis bei Ein- und Durchreisen verschärfen, so dass Menschen gar nicht erst an die Grenze der Bundesrepublik gelangen, aber auch von der Entschlossenheit, mit der die Bundesrepublik ihre Außengrenzen auch jenseits der offiziellen Grenzübertrittsstellen zu „schützen“ bereit und in der Lage ist. Die politischen Wirkungen auf die Bereitschaft außereuropäischer Staaten, ihre Grenzen bei zunächst regionalen Fluchtbewegungen weiterhin offenzuhalten, kann indes den „Fluchtmigrationsdruck“ letztlich auch für die Bundesrepublik wieder erhöhen.

3.2 Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten

Die Qualifizierung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat begrenzt zwar nicht per se den Gebietszugang, dient aber als „Schlüssel“ für eine ver-

63 VO (EU) 2024/1351 v. 14.05.2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, ABl. EU L v. 22.05.2024, I.

64 UNHCR (Fn. 2), 2 (Nr. 1)

fahrensrechtliche Schlechterstellung, z.B. Rechtsschutzverkürzungen, sowie für sonstige Maßnahmen (z.B. Nichtzugang zum Arbeitsmarkt) als „Vorauswahlkriterium“. Dem Grunde nach sind solche Regelungen im nationalen (Art. 16a Abs. 3 GG) wie im europäischen Recht (Art. 36 f. Asylverfahrens-RL)⁶⁵ anerkannt. Art. 61 Abs. 2 AsylverfahrensVO zieht den Kreis der als „sicher“ einstuftbaren Herkunftsstaaten künftig weiter als die EuGH-Rechtsprechung,⁶⁶ weil ein Drittstaat „sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene unter Ausnahme bestimmter Teile oder eindeutig identifizierbarer Personengruppen als sicheres Herkunftsland bestimmt werden (kann)“.

Mit Inkrafttreten der AsylverfahrensVO erweitert sich auch der nationale Handlungsspielraum für eine Qualifizierung eines Staates als „sicher“, ohne dass die materiellen Voraussetzungen (Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG; Art. 36 AsylverfahrensRL; Art. 61 Abs. 3, 4 AsylverfahrensVO) für eine Qualifizierung als sicherer Herkunftsstaat entfallen sind; die ausdrückliche Zulassung regionaler oder personaler Ausnahmen greift dabei auch für die nationale Einstufung und dürfte eine entgegenstehende Auslegung des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG überlagern. Neben Details der Überprüfung und „Evaluation“ einer solchen Einstufung und des Verhältnisses einer Bestimmung auf nationaler Ebene zu einer Bestimmung auf Unionsebene neu ist, dass bei der Bewertung der Verfolgungslage einer „Gemeinsamen Analyse“ der Verfolgungslage im Herkunftsstaat durch die Europäische Asylagentur (Art. 11 VO (EU) 2021/2303) „Rechnung getragen werden“ muss (Art. 61 Abs. 2 letzter Halbs. AsylverfahrensVO). Unverändert ist es weiterhin geboten, Anträge auf internationalen Schutz in jedem Einzelfall angemessen zu prüfen, weil die Aufnahme in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten keine absolute Garantie für die Sicherheit von Staatsangehörigen dieses Herkunftsstaates bietet.⁶⁷ Das Konzept findet nur dann Anwendung, wenn ein Antragsteller im Rahmen einer Einzelfallprüfung keine Umstände vorbringen kann, die begründen, warum das Konzept des sicheren Herkunftsstaates auf ihn nicht anwendbar ist (Art. 61 Abs. 5 Buchst. c) AsylverfahrensVO).

Mit Art. 61 Abs. 3, 4 AsylverfahrensVO) unvereinbar wäre es jedenfalls, wenn alle Staaten, deren Anerkennungsquote seit mindestens fünf Jahren unter fünf Prozent liegt, ohne weitere Prüfung als sichere Herkunftsstaaten

65 RL 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes v. 26.03.2013.

66 EuGH, U. v. 04.10.2024 – C-406/22.

67 EG 80 Satz 2 Halbs. 2 AsylverfahrensVO.

einzuordnen wären; die Schutzquote kann ein Indikator dafür sein, in eine nähere Prüfung einzusteigen, diese Prüfung aber nicht ersetzen. Die gilt auch für die im Koalitionsvertrag gelisteten Staaten.⁶⁸ Zur Form der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene enthält Art. 64 AsylverfahrensVO keine explizite Regelung und überlässt sie nationalem Recht. Die im Koalitionsvertrag angestrebte Einstufung sicherer Herkunftsstaaten durch Rechtsverordnung der Bundesregierung erforderte daher für das Asylrecht eine Änderung des Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG, der insoweit ein „Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf“, verlangt.

3.3 Verbindungselement

Politisch wie rechtlich erheblichen Konfliktstoff birgt der auf den ersten Blick unscheinbare Satz, dass „(a)uf europäischer Ebene (...) mit Blick auf Debatten um das Konzept der sicheren Drittstaaten eine Initiative zur Streichung des Verbindungselements (ergriffen werden wird), um Rückführungen und Verbringungen zu ermöglichen“. Die „Externalisierung“ von Asylverfahren in sichere Drittstaaten bleibt so auf der politischen Agenda für die 21. Legislaturperiode – mit allen rechtlichen, (flüchtlings- und geo-)politischen und ethisch-moralischen Implikationen, aber auch den praktisch-operativen Problemen der Umsetzung etwa rechtskonformer Modelle. Ermöglicht werden sollen dabei „Rückführungen und Verbringungen“ – beides keine Begriffe des nationalen Aufenthaltsrechts –, also Maßnahmen, die sich jedenfalls nicht auf Ab-/Rückschiebungen als dem Vollzug einer Rückführungsentscheidung beschränken. Dies öffnet ohne ausdrückliche Festlegung eine qualitativ wie quantitativ so breite Palette von Möglichkeiten einer Externalisierung, dass eine differenzierte rechtliche Analyse von rechtlich nicht von vornherein ausgeschlossenen Optionen/Modellen unmöglich ist.

Mit den „Debatten um das Konzept der sicheren Drittstaaten“ nimmt der Koalitionsvertrag u.a. Bezug auf einen Prüfauftrag vom November 2023 an das BMI, ob die Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten unter Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zukünftig auch in Transit- oder Drittstaaten er-

68 Algerien, Indien, Marokko und Tunesien.

folgen kann, die daraufhin vom BMI durchgeführten Anhörungen⁶⁹ sowie einen Zwischen- und nun auch Abschlussbericht des BMI,⁷⁰ nach dem das internationale Recht und das EU-Recht Modelle zur Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten in Dritt- oder Transitstaaten zwar nicht grundsätzlich ausschließen, viele Sachverständige sich allerdings skeptisch bis kritisch zu den rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten geäußert⁷¹ und einige Sachverständige solche Modelle klar abgelehnt hätten. Als klare rechtliche Grenze für Externalisierungsmodelle war dabei u.a. Art. 59 Abs. 5 Buchst. b) AsylverfahrensVO identifiziert worden, nach dem das Konzept des sicheren Drittstaates nur zur Anwendung kommen kann, wenn „eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht, aufgrund derer es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt“.⁷² Dieses sog. „Verbindungskriterium“ war bereits beim EU-Asylkompromiss umstritten und wird Gegenstand eines Berichts der EU-Kommission Mitte des Jahres 2025 sein.

Rechtlich ist eine der Kernfragen, ob eine ersatzlose Streichung des Verbindungskriteriums mit dem Primärrecht (Art. 18 GRCh) und der in Art. 78 ff. AEUV zum Ausdruck kommenden Verantwortungsübernahme der EU und ihrer Mitgliedstaaten für den Schutz Verfolgter vereinbar wäre und dann auch flächendeckend eine „Verbringung“ der Schutzsuchenden in einen beliebigen, zur Aufnahme bereiten Staat selbst dann in Betracht

69 Leitfragen für die Sachverständigen, die in den Blick zu nehmenden Modelle und die schriftlichen Stellungnahmen von über 20 Sachverständigen sind abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz/mpk-asylantraege-drittstaaten-artikel.html>; dazu auch das Internetkompodium Krause u.a. (Hrsg.), Externalisierung von Asyl. Ein Kompendium, 2024, anrufbar unter <https://externalizingasylum.info/de/themen/>; s.a. Endres de Oliveira, „Drittstaatenlösungen“ – eine rechtliche Einordnung, *Asylmagazin* 2024, 326; Allenberg/Suerhoff, Migration im Jahr 2023 – aus der Perspektive des Deutschen Instituts für Menschenrechte, in: *JBMigR* 2023, 2024, 273 (280 ff.), Allenberg, Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten – eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte, *MigRI* 2024, 241.

70 BMI, „Asylverfahren in Drittstaaten“: Abschlussbericht der Bundesregierung, 30.4.2025, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/migration/BMI25052-abschlussbericht-asylverfahren-drittstaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

71 So auch Berlit, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-berlit.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

72 S.a. Hoppe, Die neue Asylverordnung – ein erster Überblick, *ZAR* 2025, 59 (64).

käme, wenn das EU-Territorium bereits erreicht ist.⁷³ Der EuGH hat zu diesen Fragen bislang nicht judiziert. Die primärrechtliche Selbstbindung auch an den Refoulement-Grundsatz und die GFK spricht nach vorzugswürdiger Ansicht⁷⁴ zumindest gegen die Möglichkeit, vollständig auf jegliche territoriale Verbindung (z.B. durch einen Transit) zu verzichten.⁷⁵ Der migrationspolitisch anerkannte Grundsatz des „burden sharing“, der einem reinen „burden shifting“ auch bei monetären Ausgleichsleistungen entgegenstehen dürfte, hat sich allerdings noch nicht zu einem Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts entwickelt und ist auch völkervertragsrechtlich wohl noch nicht so verdichtet, dass er völkerrechtlich einem Verzicht auf das Verbindungselement auf Unionsebene zwingend entgegensteht. Dass Vertragsstaaten der GFK ein „burden shifting“ völkervertragsrechtlich untersagt wäre,⁷⁶ wenn der erforderliche Flüchtlingsschutz durch einen aufnahmebereiten, schutzfähigen und schutzwillingen Staat gewährleistet ist, erscheint daher zumindest fraglich. Der UNHCR verweist auf eine an Treu und Glauben orientierte Auslegung der in der GFK-Präambel genannten Intention, große Fluchtsituationen durch internationale Zusammenarbeit zu bewältigen und die Menschenrechte möglichst weitgehend zu sichern, die eine Auslagerung zulässt, wenn es durch die Zusammenarbeit (quantitativ oder qualitativ) zu einem Mehr an Flüchtlingsschutz kommt.⁷⁷ Bei Wegfall des Verbindungskriteriums gewinnen die weiteren Voraussetzungen an die Sicherheit des Drittstaates an Gewicht.

73 In diesem Sinne flächendeckend CDU/CSU, Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025, 42: „Jeder, der in Europa Asyl beantragt, soll in einen sicheren Drittstaat überführt werden und dort ein Asylverfahren durchlaufen. Im Falle eines positiven Ausgangs wird der sichere Drittstaat dem Antragsteller vor Ort Schutz gewähren.“

74 S. nur Kluth/Vorländer, Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur, 5 f., https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-kluth.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

75 A.A. Thym, Rechtmäßigkeit sicherer Drittstaatsmodelle und Umsetzungsvarianten, 3, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-thym.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

76 In diese Richtung wohl UNHCR (Fn. 2), 2 (Nr. 1).

77 UNHCR (Fn. 2), 2 (Nr. 1); UNHCR-Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 22. Februar 2024 im Bundesministerium des Innern und für Heimat, 4; UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection, 2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>, Rn. 2.

Die Erfahrungen, die bislang mit einer „Auslagerung“ von Asylverfahren gemacht worden sind,⁷⁸ sprechen in Verbindung mit der geographischen Lage Deutschlands zumindest durchgreifend gegen eine „massentaugliche“ Übertragbarkeit solcher Modelle auf die Asylgewähr in/durch die Bundesrepublik Deutschland und erfordern bei Ausnutzung unionsrechtlich eröffneter Möglichkeiten eine genaue Untersuchung der Modellausgestaltung darauf, ob der Gesetzgeber die Grenzen der ihm bei der Tauglichkeitsprüfung einzuräumenden Einschätzungsprärogative gewahrt hat. Die Debatte wird offengehalten, ist aber nicht beendet – und dürfte sich auch auf Drittstaatenlösungen für Rückführungen nach abgeschlossenem Asylverfahren oder sonstiger Ausreisepflicht verlagern.

3.4 GEAS

Die Ankündigung, „GEAS noch in diesem Jahr umzusetzen“, nimmt keinen Bezug auf die Ende November 2024 von der (seinerzeitigen) Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe⁷⁹ und lässt offen, ob/in welchen Punkten eine Überarbeitung dieser Entwürfe zu erwarten steht. Neben der Selbstverständlichkeit, dass Unionsrecht auch – wo erforderlich – umzusetzen ist, bewirkt dies allein eine zeitliche Bindung. Sie lässt den mit dem Vollzug betrauten nationalen Behörden und sonstigen Rechtsanwendern eine knapp bemessene Vorlaufzeit von (mind.) sechs Monaten.

Keinen greifbaren Inhalt lässt – mit Ausnahme der bereits angesprochenen Aufgabe des Verbindungserfordernisses – die Ankündigung erkennen, das GEAS „auf europäischer Ebene fortzuentwickeln“.

78 Dazu knapp Rietig, Drittstaatenlösung: Weg vom Prinzip Hoffnung, hin zur Huckepack-Strategie, 2024, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-rietig.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

79 BT-Drs. 20/13963 v. 27.11.2024 (GEAS-Anpassungsgesetz); BT-Drs. 20/13964 v. 27.11.2024 (GEAS-Anpassungsfolgesetz).

4. Ausweisung und Rückführung

4.1 Ausweisung

Das Ausweisungsrecht war in den letzten Jahren im Anschluss an die 2016 in Kraft getretene „Runderneuerung“⁸⁰ die im Kern eine Anpassung an Unionsrecht sowie die Rechtsprechung von EGMR und EuGH bewirkt hat, Gegenstand etlicher Änderungen, die (nahezu) durchgängig eine Verschärfung bewirkt haben.⁸¹ Als konkrete Änderung wird lediglich eine Prüfung des Änderungsbedarfs bei Ausweisung auch bei öffentlicher Aufforderung zur Abschaffung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung genannt.⁸²

4.2 Rückführungsoffensive starten und Herkunftsländer in die Pflicht nehmen

Nicht alle Menschen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, sind abgelehnte Asylbewerber; nicht alle abgelehnten Asylbewerber sind vollziehbar ausreisepflichtig; nicht alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen reisen tatsächlich aus. Die an „abgelehnte Asylbewerber“ anknüpfende „Rückkehr offensive“ spiegelt den unterkomplexen Migrationsbegriff des Koalitionsvertrages.

a) Der Sache nach wird nach allgemeinen Bekenntnissen zur Förderung freiwilliger Ausreise und „ganzheitlicher“ Ansätze für eine Verbesserung der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer⁸³ für die angestrebte Steigerung der Rückführungen an die Gesetzgebung der letzten Jahre angeknüpft:⁸⁴ mehr Haft, strikte Abschiebungspraxis, Zentralisierung der Dub-

80 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.07.2015, BGBl. I, 1386; dazu Huber, Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, NVwZ 2015, 1178; Beichel-Benedetti, Die Neuregelung der Abschiebungshaft im Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, NJW 2015, 2541.

81 Zuletzt Art. 3 Nr. 5 des Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems v. 25.10.2024, BGBl. I Nr. 332.

82 KV 2025, Z. 3012-3022 (3021 f.).

83 KV 2025, Z. 3024-3029.

84 Zuletzt insb. das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz) v. 26.02.2024, BGBl. I Nr. 54; dazu Keßler, Anmerkungen zu Änderungen durch das Rückführungsverbesserungsgesetz, Asylmagazin 2024, 160.

lin-Überstellungen beim BAMF – also Ansätze, die bereits beim Rückführungsverbesserungsgesetz teils⁸⁵ zu von der Rechtsprechung bislang nicht aufgegriffener verfassungs- und unionsrechtlicher Kritik gesorgt hatten.

Eine der wenigen vordergründigen Verbesserungen des Rückkehrverbesserungsgesetzes – die potentiell rechtsschutzerweiternde,⁸⁶ aber verfassungsrechtlich nicht gebotene Bestellung einer anwaltlichen Vertretung bei Abschiebungshaft (§ 62d AufenthG) – soll wieder abgeschafft werden. Die (neuerlichen) Verschärfungen bei der Haftanordnung sind vor dem Hintergrund des jüngst vorgelegten Entwurfes der Kommission zur Überarbeitung der RückführungsRL⁸⁷ durch eine RückkehrVO⁸⁸ zu sehen. Art. 29 ff. E-RückkehrVO erweitert im Verhältnis zu Art. 15 ff. RückführungsRL die Möglichkeiten einer Inhaftierung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger zumindest moderat, sollen klare, moderne, vereinfachte und gemeinsame Regeln für ein effizientes Rückführungsmanagement schaffen, durch eine Kombination aus Verpflichtungen, Anreizen und Konsequenzen bei mangelnder Kooperation die Zusammenarbeit von Drittstaatsangehörigen mit den Behörden sicherstellen, die Umgehung der Vorschriften verhindern und die unerlaubte Weiterreise innerhalb des Schengen-Raums unterbinden.⁸⁹

Die praktische Seite nimmt die Ankündigung in den Blick, die Kapazitäten für die Abschiebehaft deutlich zu erhöhen. Unklar ist, was getan werden soll, um „die Möglichkeiten für Haft und Gewahrsam praxisnäher auszugestalten“. Verfassungs- und unionsrechtlich zumindest grenzwertig ist das Ziel, „Möglichkeiten für einen dauerhaften Ausreisearrest für ausreisepflichtige Gefährder und Täter schwerer Straftaten nach Haftverbüßung zu schaffen, bis die freiwillige Ausreise oder Abschiebung erfolgt“. Dies gilt

85 Dazu etwa die Stellungnahmen des DAV ADRs. 20(4)348 C <Münch>) und des SV Wittmann (ADrs. 20-4-348) zur Anhörung des Innenausschusses zum Rückführungsverbesserungsgesetz am 11.12.2023 sowie die Kritik von ProAsyl, amnesty international und RAV zu dem Gesetz.

86 S. Stahmann, Pflichtanwalt/Pflichtanwältin in Abschiebehaftsachen nach § 62d nach § 62d AufenthG, Asylmagazin, 272; Franz, Ein Pflichtanwalt für die Abschiebehaft?, NVwZ 2024; 216; tatsächlich eher zweifelhafte Wirkungen sieht Paintner, in diesem Band.

87 RL 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger v. 16.12.2008.

88 Vorschlag der EU-Kommission für eine VO zur Einführung einer gemeinsamen Regelung für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmäßig in der Union aufhalten ..., KOM(2025) 101 endg v. 11.03.2025 (2025/0059 <COD>).

89 KOM(2025) 101 endg v. 11.03.2025 (2025/0059 <COD>), 3.

mangels Bestimmtheit allzumal dann, wenn vom Begriff „Gefährder“ nicht nur Personen i.S.d. § 58a AufenthG⁹⁰ erfasst sein sollten. Bei inhaftierten Straftätern ist ohnehin zuvörderst eine Abschiebung aus der Strafhaft angezeigt.

b) Aus dem Entwurf des vom Bundestag nicht beschlossenen⁹¹ Zustrombegrenzungsgesetzes⁹² und einer Regelung in dem im Bundesrat gescheiterten Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei⁹³ übernommen ist das Vorhaben, die Bundespolizei mit der Befugnis auszustatten, für ausreisepflichtige Ausländer vorübergehende Haft oder Ausreisegewahrsam zu beantragen.

Ungeachtet der Zweckmäßigkeit einer gewissen Zentralisierung von Bündelung von Rückführungs(vorbereitungs)maßnahmen unter stärkerer Einbindung von Bundesbehörden bestehen erhebliche Bedenken, ob diese – wenngleich punktuelle – Übertragung operativer Aufgaben auf den Bund, der zwar nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über das Recht der Einwanderung, nicht aber eine umfassende Verwaltungskompetenz hat, nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (insb. Art. 84 Abs. 1 GG) zulässig ist.⁹⁴ Art. 87 Abs. 1 Satz 1 Satz 2 GG ermächtigt den Bund zwar zur Errichtung einer Bundesgrenzschutzbehörde (Bundespolizei). Diese darf indes nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit das Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.⁹⁵ Die Begrenzung auf den eigenen Zuständigkeitsbereich unter auch zeitlicher Begrenzung der Befugnis mag indes die verfassungsrechtlichen Einwände mildern.

90 Dazu Berlit, Umgang mit Gefährdern im Aufenthaltsrecht – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Abschiebungsanordnungen, ZAR 2018; 89; krit. Enders, Verfassungsgrenzen der "drohenden Gefahr", DÖV 2019, 205; Dörig, Die Abschiebung terroristischer Gefährder, jM 2019, 238; Eisenberg, Hochgestufte Herstellung der Voraussetzungen des § 58a I 1 AufenthG?, ZAR 2023, 359.

91 BT-Drs. 20/13648 v. 06.11.2024; BT-Plenum, Sitzung vom 31.01.2025, BT-Prot. 20/211, 27514 C - 27553 D.

92 Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland (Zustrombegrenzungsgesetz), BT-Drs. 20/12804 (Art. 1 Nr. 3 <§ 71 Abs. 3a AufenthG>).

93 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 19/26541 v. 09.02.2021; BT-Drs. 19/30468 v. 09.06.2021; Gesetzesbeschluss Bundestag, BT-Prot. v. 10.06.2021, 29996 B; Versagung Zustimmung Bundesrat, BR-Prot. 1006 v. 25.06.2021, TOP 29; s.a. BR-Drs. 515/1/21.

94 Wittmann, BT-ADrs. 20(4)493 neu, 148 f.

95 BVerfG, B. v. 28.01.1998 – 2 BvF 3/92, Leitsatz 2, Rn. 89.

Die in der Anhörung u.a. zum Zustrombegrenzungs-gesetz am 23.09.2024⁹⁶ strittig gebliebenen fachlichen Fragen⁹⁷ des operativen Nutzens sind hier nicht zu vertiefen.

c) Gewichtiger sind die kompetenzrechtlichen Bedenken, denen die Zentralisierung der Zuständigkeiten für die Durchführung aller Überstellungen nach der Dublin- bzw. der Asyl-Migrationsverantwortung „beim“ Bund begegnet, um so deren Anzahl zu steigern: dies soll sich offenbar nicht nur auf eine Zentralisierung der insoweit bestehenden Bundeszuständigkeiten (Zentralisierung „im“ Bund) beschränken (s.a. oben II. 2.2); für das BAMF kann insoweit nicht einmal mit (vermeintlichen) operativen Annexkompetenzen argumentiert werden. Für eine zur Umsetzung erforderliche Verfassungsänderung fehlt es der Koalition an einer eigenen Mehrheit; eine Zustimmung der beiden kleineren Oppositionsparteien wird schwerlich zu erlangen sein. Von solchen Bedenken unberührt bleibt der angekündigte Ausbau von Unterstützungsmaßnahmen bei der Beschaffung von Reisepapieren und der Umsetzung von Rückführungen.

d) Auf etwaige Abschiebungshindernisse zielt die Ankündigung, die Möglichkeiten zur Aberkennung des Schutzstatus (und damit verbundener Abschiebungsserschwerungen) bei Straftätern „konsequenter“ anzuwenden. Eine rechtmäßige Umsetzung geltenden Rechts ist nicht zu beanstanden. Das gewollte Signal ist aber klar: Straftäter ohne deutschen Pass sollen das Bundesgebiet verlassen müssen – auch wenn dafür ein Schutzstatus entzogen werden muss.

Die unionsrechtlichen Voraussetzungen für einen an strafbare Handlungen anknüpfenden Ausschluss- und damit Entzugsgrund (Art. 12 Abs. 2 und 3, Art. 14 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1 und 2, Art. 19 Abs. 3 AnerkennungsRL)⁹⁸ sind und bleiben ungeachtet gewisser Erleichterungen im Kern auch in der neuen AnerkennungsVO (Art. 12 Abs. 2 bis 5, Art. 14 Abs. 1 Buchst. b, d und e, Art. 17 Abs. 1 bis 4, Art. 19 Abs. 1 Buchst. b AnerkennungsVO)⁹⁹

96 Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems v. 23.09.2024.

97 S.a. BT-Drs. 4515/1/21, 2 f.

98 RL 2011/95/EU 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 v. 13.12.2011.

99 VO (EU) 2024/1347 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen

hoch, auch wenn partiell u.a. die Anforderungen an die Gefahrenprognose gesenkt worden sind.

Auch bei Straftätern und Gefährdern können nach dem derzeitigen Stand der EGMR-Rechtsprechung Menschen auch ohne formellen Schutzstatus oder nach Völker- oder Unionsrecht vom Schutzstatus ausgeschlossene Personen weiterhin nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihnen die reale Gefahr (real risk) einer Art. 3 EMRK-widrigen Behandlung droht. Dies begrenzt nachhaltig auch die Umsetzung der angesichts der Berichte zur Situation in diesen Ländern irritierend lapidaren Ankündigung, „beginnend mit Straftätern und Gefährdern“ nach Afghanistan und Syrien abschieben zu wollen.

5. Sonstiges

5.1. Leistungen für Ausreisepflichtige

Die knappe Festlegung, dass für eine „konsequente Umsetzung der bestehenden Anspruchseinschränkungen im Leistungsrecht“ gesorgt werden solle,¹⁰⁰ ist deutungsfähig. Sie kann bedeuten, dass an den bestehenden Leistungseinschränkungen festgehalten werden soll, dies also weder (partiell) rückgängig gemacht werden noch neue hinzutreten, kann aber auch als reine „Platzhalteraussage“ gewertet werden.

Die Umsetzung „bestehender Leistungseinschränkungen“ kann aber nicht bedeuten, dass auch an solchen Einschränkungen festgehalten werden soll, die sich gewichtigen, gar durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sehen. Nach der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Leistungskürzungen für Alleinstehende bei den sog. Analogleistungen nach § 2 AsylbLG in der Regelbedarfsstufe 2 mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unvereinbar sind, setzt sich diese Bewertung auch für die Leistungskürzung bei den AsylbLG-Grundleistungen nach §§ 3, 3a AsylbLG für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung¹⁰¹ durch. Die

einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ... v. 14.05.2024.

100 KV 2025, Z. 3048 f.

101 BSG, B. v. nach Art. 100 GG v. 26.09.2024 – B 8 AY 1/22 R; SG Heilbronn, B. v. 23.01.2025 – S 16 AY 121/25; SG Hannover, B. v. 20.12.2019 – S 53 AY 107/19 ER; SG Heilbronn, B. v. 07.01.2025 – S 16 AY 2627/24 ER; SG Speyer, B. v. 20.02.2025 – S 15

unionsrechtlichen Bedenken, denen sich auch die Anspruchseinschränkung bei Dublin-Fällen nach § 1a Abs. 7 AsylbLG a.F.¹⁰² ausgesetzt sah,¹⁰³ richten sich erst recht gegen den vollständigen Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 AsylbLG.

Die zum 12.06.2026 umzusetzende neue AufnahmeRL¹⁰⁴ sieht allerdings weitgehende Leistungseinschränkungen/-ausschlüsse insb. bei Schutzsuchenden vor, die sich nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhalten (Art. 21, 23 AufnahmeRL), die allerdings „unbeschadet der Notwendigkeit (gelten), einen Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 AufnahmeRL). Der unionsrechtliche Wegfall des Leistungsanspruchs bewirkt aber – allzumal mit Blick auf die Befugnis, günstigere Bestimmungen zu erlassen (Art. 4 AufnahmeRL) – kein Leistungsverbot, das etwaige Ansprüche aus dem nationalen, auch für Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit geltende Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG) überlagert oder verdrängt.

Für das Streitthema „Bezahlkarte“¹⁰⁵ haben die teils¹⁰⁶ im Schrifttum aufgeworfenen, (auch) verfassungsrechtlichen Bedenken in der Rechtsprechung bislang keinen Niederschlag gefunden. Die Ankündigung einer „konsequenten Umsetzung“ der Leistungsbeschränkung lässt Raum für – dann nach dem strafrechtlichen ultima ratio-Grundsatz bedenkliche –

AY 5/25 ER; SG Stuttgart, B. v. 22.03.2024 – S II AY 919/24 ER; SG Stuttgart, B. v. 18.04.2024 – S 9 AY 792/24 ER.

102 Aufgehoben durch Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems v. 25.10.2024, BGBl. I, Nr. 332.

103 BSG, B. v. 25.07.2024 – B 8 AY 6/23 R; zustimmend Daum, ZESAR 2024, 489.

104 RL 2024/1346/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, v. 14.05.2024.

105 Eingefügt in § 3 AsylbLG durch das Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht vom 08.05.2024, BGBl. I, Nr. 152.

106 Dazu Seidl, Rechtsfragen der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht, info also 2024, 195; Gerloff, Aktuelle Entwicklungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), Asylmagazin 2024, 148; Spitzlei, Die Bezahlkarte im AsylbLG – Teil 1: Paradigmenwechsel bei der Leistungserbringung oder Symbolpolitik?, InfAusIR 2024, 293, Teil 2: Verfassungsrechtliche Bewertung der Neuregelungen und rechtliche Vorgaben für die Verwendung von Bezahlkarten, InfAusIR 2024, 353; Knobloch, Eine Karte, die Probleme schafft, SozSich 5/2024, 10.

Überlegungen, welche die bislang nicht als strafbar einzustufenden Formen eines „Kartentauschs“¹⁰⁷ mit einer strafrechtlichen Sanktion belegt.¹⁰⁸

5.2 Rechtskreiswechsel

Eine deutliche Leistungskürzung für nach dem 1.4.2025 aus der Ukraine geflüchtete Menschen bedeutet der Rechtskreiswechsel vom SGB II in das AsylbLG;¹⁰⁹ er bewirkt zugleich auch eine Verschlechterung bei der Unterstützung im Rahmen der Arbeitsmarktintegration.

Unionsrechtlich ist – werden Leistungsart und -niveau nach dem AsylbLG als verfassungsgemäß unterstellt – eine Inländergleichbehandlung bei einem Aufenthaltsrecht nach der RL2001/55/EG nicht gefordert. Angesichts des Ermessens, das dem sozialgestaltenden Gesetzgeber jenseits der Sicherung des Existenzminimums einzuräumen ist, werden sich auch hinreichend tragfähige Gründe für die neuerliche Differenzierung¹¹⁰ finden (lassen). Es bleibt die Signalwirkung (nicht nur) an Schutzsuchende aus der Ukraine.

5.3 Bleiberechte

Als Ausdruck schwieriger Kompromissbildung zu werten ist die Festlegung auf eine befristete, an hohe, teils der Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) entlehnte Voraussetzungen gebundene, stichtagsbezogene Bleiberechtsregelung für gut integrierte geduldete Ausländer, deren weitere Ausgestaltung überdies dem Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleibt.¹¹¹ Die eigentliche Botschaft ist, dass ansonsten an dem (grundsätzlichen) „Spurwechselverbot“ festgehalten und darauf verzichtet wird, das Potential von bereits im Lande lebenden, ausreisepflichtigen Personen für Zwecke der Erwerbsmigration systematisch zu nutzen.

107 <https://www.ggua.de/aktuelles/einzelansicht/bezahlkarten-tausch-ist-keine-straf-tat/>.

108 S.a. Sondierungspapier v. 09.03.2025, Z. 325 f.: „Wir wollen, dass die Bezahlkarte deutschlandweit zum Einsatz kommt, und werden ihre Umgehung unterbinden.“

109 KV 2025, Z. 3100-3104.

110 Zur vormaligen Besserstellung s. Kluth/Piehler, Ungleichbehandlung von ukrainischen und anderen Schutzsuchenden – Diskriminierung wegen der Rasse durch den Staat?, JBMigR 2023, 2024, 373.

111 KV 2025, Z. 3073-3080.

IV. Verfahren und Organisation

1. Migrationsverwaltung

1.1 Ausländerbehörden

Eine gute und schnelle Rechtsumsetzung erfordert handlungsfähige, effektiv arbeitende Verwaltungen. Die Ausländerbehörden sind – bei allem Engagement der Mitarbeitenden – seit längerem an oder über der Belastungsgrenze, oftmals strukturell überlastet und partiell nur noch begrenzt funktionsfähig.¹¹² Die Vereinbarungen zu einer Entlastung¹¹³ benennen hier eher abstrakt konsensfähige Ziele¹¹⁴ denn eine konkrete, kohärente Strategie. Digitalisierung ist (auch) in der Migrationsverwaltung erforderlich, aber kein „Wundermittel“ und ein komplexer Modernisierungsprozess ohne Gelingensgarantie.

Der angekündigte (weitere) Ausbau des Ausländerzentralregisters und die Verbesserung des Datenaustauschs¹¹⁵ benennen nicht Ziel und Gegenstand und entziehen sich so einer datenschutzrechtlichen Bewertung. Sie passen sich indes ein in den allgemeinen Ansatz, „Daten (zu) entbürokratisieren“¹¹⁶ und das „Spannungsverhältnis zwischen sicherheitspolitischen Erfordernissen und datenschutzrechtlichen Vorgaben (...) neu aus(zu)tarieren“¹¹⁷ de facto also abzubauen.

Eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe verbirgt sich hinter dem Ziel, „das Aufenthaltsgesetz redaktionell (zu) überarbeiten und (zu) entbürokratisieren, um die Rechtsanwendung für alle zu vereinfachen.“¹¹⁸ Auch bei Beschränkung auf eine nur „redaktionelle“ Überarbeitung sind Akzentverschiebung in der Sache indes unvermeidlich, die meist auf eine geringere Einzelfallgerechtigkeit oder breitere Entscheidungsspielräume der Verwaltung hinauslaufen. Das Ziel der „Entbürokratisierung“¹¹⁹ ist dem Grunde

112 Bogumil/Hafner/Kastilan (Fn. 7).

113 KV 2025, Z. 3083-3087.

114 Kluth, Anforderungen an eine gute Verwaltung im Migrationsbereich, ZAR 2024, 183.

115 KV 2025, Z. 3083 f.

116 KV 2025, Z. 2094 ff.

117 KV 2025, Z. 2624-2626.

118 KV 2025, Z. 3086 f.

119 Dazu Cancik, Zuviel Staat – Die Institutionalisierung der „Bürokratie“-Kritik im 20. Jahrhundert, Der Staat 2017, 1.

nach zu unterstützen, aber zu schillernd, um hieraus konkrete Maßnahmen abzuleiten oder diese zu bewerten.

1.2 Unabhängige Asylverfahrensberatung

Die Ankündigung einer „ergebnisoffenen“ Evaluation der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung zielt auf die erst ab 1.1.2023¹²⁰ als behördenunabhängig, ergebnisoffen, unentgeltlich, individuell und freiwillig ausgestaltete Asylverfahrensberatung. Sie ist in der Ausgestaltung, die sie in § 12a AsylG gefunden hat, unionsrechtlich möglich und zur Förderung eines fairen und effizienten Verfahrens fachlich sinnvoll,¹²¹ aber so in Art. 15 ff. AsylverfahrensVO unionsrechtlich nicht vorgegeben. Die Betonung der – an sich bei Evaluationen selbstverständlichen – Ergebnisoffenheit lässt einen Dissens zum Nutzen dieser Beratung für die Verfahrensdauer oder Entscheidungsqualität erahnen.

2. Beschleunigung von Asylverfahren

Das Ziel einer deutlichen Beschleunigung gerade auch verwaltungsgerichtlicher Verfahren ist nicht neu und – angesichts der durchschnittlichen Verfahrensdauer – nicht unberechtigt. Eine Einschätzung aus dem Jahre 2016¹²² gilt fort: „Die Asylgesetzgebung der letzten 35 Jahre ist auch¹²³ für das gerichtliche Asylverfahren eine Geschichte der Beschleunigungs-

120 § 12a AsylG i.d.F. des Gesetzes v. 21.12.2022, BGBl. I, 2817; dazu knapp Heusch/Houben, Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, NVwZ 2023, 7 (8 f.); Sade, Das neue Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, ZAR 2023, 21 (21 f.).

121 S.a. UNHCR, Empfehlungen zur Ausgestaltung der geplanten „AnKER“-Einrichtungen, Juni 2018, Juni 2018, 7 ff.

122 Berlit, Rechtsschutz und Beschleunigungsmöglichkeiten im (gerichtlichen) Asylverfahren, in: Henneke (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung, 2016, 66 (67).

123 S. Ritgen, Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebung zur Organisation und Verfahren der Asylverwaltung in Deutschland, ZG 2015, 297 (309).

gesetzgebung¹²⁴ – einschließlich kontraproduktiver Nebenwirkungen des Sonderasylprozessrechts.¹²⁵

2.1 Von der Amtsermittlung zum Beibringungsgrundsatz

Mit dem Ansatz, dass aus dem „Amtsermittlungsgrundsatz“ im Asylrecht¹²⁶ der „Beibringungsgrundsatz“ werden muss,¹²⁷ wird ein sachlich ebenso überraschender¹²⁸ wie rechtlich allenfalls partiell umsetzbarer Systembruch im Verwaltungsprozessrecht angekündigt.¹²⁹ Nicht mehr im Raum zu stehen scheint ein Prinzipienwechsel auch für das behördlichen Asylverfahren, in dem u.a. durch § 15 AsylG umfangreiche Mitwirkungsobliegenheiten der Antragsteller normiert sind, unter Nichtanwendung des § 24 VwVfG. Für den allgemeinen Verwaltungsprozess wird ausdrücklich am Amtsermittlungsgrundsatz festgehalten und lediglich angemahnt, dass sich Verwaltungsgerichte „künftig stärker auf den vorgebrachten Parteivortrag und“ – mit Blick auf § 113 Abs. 1, § 114 VwGO schwer nachvollziehbar – „auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung konzentrieren sollen“.¹³⁰

Die gesteigerten Mitwirkungsobliegenheiten der Schutzsuchenden im Asylverfahren und – der Sache nach – u.a. das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten, die Gesundheitsvermutung nach § 60 Abs. 7, § 60a Abs. 2c

124 Berlit, Asylrecht und Asylverfahren in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG), in: BAMF (Hrsg.), Aufgaben und Herausforderungen. Ein Rückblick auf 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2013, 73 (75 ff.).

125 Berlit, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht, InfAuslR 2018, 309.

126 Zur behördlichen Amtsermittlung s. Spilker, Behördliche Amtsermittlung, 2015.

127 KV 2025, Z. 3090 f.

128 So – allgemeiner – bereits im sog. Sondierungspapier v. 09.03.2025: „Aus dem ‚Amtsermittlungsgrundsatz‘ muss im Asylrecht der ‚Beibringungsgrundsatz‘ werden.“

129 Zur Kritik s. Podolski, Wechsel der Verfahrensgrundsätze im Asylrecht im Koalitionsvertrag: Der Richter vor dem leeren Blatt, LTO v. 10.04.2025; Kluth, Zur Ankündigung des Übergangs von der Amtsermittlung zum Beibringungsgrundsatz im Asylrecht, Verfassungsblog v. 13.03.2025; ProAsyl/Mehring, Amtsermittlungsgrundsatz: Sind vor dem Gesetz doch nicht alle gleich?, 26.03.2025; NRW, Offener Brief zur geplanten Abschaffung des Amtsermittlungsgrundsatzes im Asylprozess v. 22.03.2025; BDVR, Stellungnahme v. 11.04.2025 zu den Ergebnissen der Koalitionsverhandlungen, <https://www.bdvr.de/stellungnahme-zu-den-ergebnissen-der-koalitionsverhandlungen/>.

130 KV 2025, Z. 2053 – 2054.

AufenthG und die Präklusionsregelungen (§ 74 Abs. 2 Satz 2 AsylG i.V.m. § 87b Abs. 3 VwGO; § 79 Abs. 1 AsylG) haben vordergründig Elemente des Beibringungsgrundsatzes in das gerichtliche Asylverfahren eingeführt, sind aber tatsächlich Mittel der Amtsermittlung¹³¹ und gestalten diese aus. Die Mitwirkungsobliegenheit der Schutzsuchenden beim individuellen Asylvorbringen können den Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO (de facto) begrenzen, aber nicht endgültig verdrängen. Der Schwerpunkt der (behördlichen und gerichtlichen) Amtsermittlung liegt auf der Ermittlung und Bewertung der allgemeinen Verfolgungslage im Herkunfts- oder Abschiebezielstaat als Grundlage der asylrechtlichen Gefahrenprognose;¹³² sie hat nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹³³ allzumal bei volatilen Sicherheitslagen auf der Grundlage „tagesaktueller“ Erkenntnisse zu erfolgen. Die auf Art. 19 Abs. 4 GG folgende Pflicht der Gerichte, den betroffenen Rechten auch tatsächliche Wirksamkeit verschaffen, umfasst auch eine umfassende und hinreichende aktuellen Sachaufklärung und erschöpfenden Ausnutzung prozessualer Aufklärungsmöglichkeiten bis hin zur Nutzung spezifischer institutionalisierter Quellen, die den Gerichten gerade für die Aufklärung asylrechtlicher Sachverhalte aufbereitet und bereitgestellt werden.¹³⁴

Der Untersuchungs- bzw. Amtsermittlungsgrundsatz steht unabhängig von den Vorgaben, die im Asylprozess aus dem unionsrechtlich verbürgtem Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 46 AsylverfahrensRL;¹³⁵ Art. 67 AsylverfahrensVO) folgen, nach nationalem Verfassungsrecht nicht insgesamt zur Disposition des Gesetzgebers.¹³⁶ Er folgt u.a. aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG)¹³⁷ und wird durch die verfahrensrechtliche Dimension der Grundrechte verstärkt. Im Verwaltungsprozess gleicht er das strukturelle Macht-, Wissens- und Kompetenzgefälle aus,

131 Marx, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzes, 1985, 26 ff.

132 Dazu Petterson, Kollektive Gefährdungslagen im Asylrecht, 2023, 45 ff.

133 Dazu BVerfG (K), B. v. 27.03.2017 – 2 BvR 681/17 –, AuAS 2017, 114; B. v. 25.04.2018 – 2 BvR 2435/17 –, InfAuslR 2018, 295; stRspr.

134 BVerfG (K), B. v. 02.08.2023 – 2 BvR 593/23.

135 Dazu jüngst etwa EuGH, U. v. 03.04.2025 – C-283/24 (Barouk), Rn. 28 ff.

136 S. bereits Berlit (Fn. 122), 66 (73).

137 Dies umfasst nicht zwingend seine derzeitige einfach-gesetzliche Ausgestaltung; s. Gärditz, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts. Gutachten D zum 71. DJT, 2016, D75 f.; Kaufmann, Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2002, 277 f.

das zwischen dem grundrechtsgeschützten Individuum und der staatlichen Gewalt besteht.¹³⁸ Dies steht auch einer Erweiterung der Mitwirkungslasten der Einzelnen entgegen, die absehbar eine strukturelle Überlastung bis hin zur Verweigerung auch in der Sache effektiven Rechtsschutzes bewirkte.

Der Übergang zum Beibringungsgrundsatz oder erweiterten Mitwirkungslasten auch in den Bereich der allgemeinen Herkunftslandinformationen oder auf Informationen jenseits der nach Art. 4 RL Anerkennungs-RL/§ 15 AsylG vom Antragsteller vorzubringenden Tatsachen und Unterlagen bewirkte eine erkennbare sachwidrige Lastenverteilung und gefährdete neben der Gleichheit der Bürger im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und der Effektivität des Rechtsschutzes die objektive Rechtmäßigkeit der Verwaltungs- und Gerichtsentscheidung, weil die Entscheidung nicht mehr auf einer umfassenden, sondern von den zufälligen, regelmäßig unzureichenden und oft nicht zu erfüllenden Beibringungskompetenzen des Antragstellers/Klägers verkürzten, also strukturell unzureichenden Tatsachenbasis zu treffen wäre.

Dies gilt auch dann, wenn vom Beibringungsgrundsatz allgemein- oder gerichtskundige Tatsachen ausgenommen würden. Im Asylverfahren/-prozess kann auf Tatsachenebene die Ermittlung, Aufbereitung und Bewertung des individuellen Verfolgungsschicksals¹³⁹ ohne die Aufbereitung kollektiver Gefährdungslagen¹⁴⁰ nicht gelingen. Die Lösung der komplexen „Wissensprobleme“ im Asylverfahren/-prozess¹⁴¹ als „unechter“ Massenverfahren, in denen BAMF und Gerichte mit hohen Verfahrenszahlen konfrontiert sind und dabei – jedenfalls bei den Hauptherkunftsländern – neben der allgemeinen Verfolgungslage vielfach auch im Kern gleichgelagerte Fallkonstellationen und individuelle Besonderheiten zu beurteilen haben, tatsächliche Entwicklungen jederzeit Anlass zur Fortschreibung/Akzentuierung der (tatsächlichen) Fallgruppen und (normativen) Bewertungsgrund-

138 Gärditz/Wimmer, VwGO, § 86 VwGO Rn.15 ff.; Marx, Die Notwendigkeit und Tragweite der Untersuchungsmaxime in den Verwaltungsprozessgesetzen (VwGO, SGG/FGO), 1984; s.a. Kaufmann ([Fn. 137], 112 ff., 173 ff.), der indes das aus seiner Sicht tradierte Modell durch ein neues Modell der Risikoverteilung im Verwaltungsprozess ersetzen will (413 ff.), ohne aber insgesamt zum Beibringungsgrundsatz überzugehen; in ähnliche Richtung auch Geismann, Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsprozess, 2021.

139 Möller, Tatsachen im Asylprozess, 2005; Kossen, Die Tatsachenfeststellung im Asylverfahren, 1999; BVerwG, B. v. 17.09.2019 – 1 B 43.19 –, InfAuslR 2020, 258 (II. 1.1.2).

140 Petterson, Kollektive Gefährdungslagen im Asylrecht, 2023.

141 Dazu Reiling/Mitsch, Wissen im Asylprozess. Rechtsvergleichende Betrachtungen zum Vereinigten Königreich und zu Deutschland, VerwArch 2017, 537.

lagen geben können und das Verhältnis von identischen, „überindividuellen“ und in diesem Sinne sich „massenhaft“ stellender Fragen zu individuellen Besonderheiten nach Herkunftsland, Fallkonstellation und im Zeitverlauf erheblich variiert, kann nicht durch die Schutzsuchenden erfolgen. Dies erfordert allzumal in einem Zeitalter des (nahezu) unbegrenzten internationalen Informationsaustausches unter Bedingungen fast unendlicher, aber nicht „qualitätsgeprüfter“ und teils systematisch verzerrter/-fälschter Informationen unterschiedlichster Herkunft, Sprachen und Verlässlichkeit den Untersuchungsgrundsatz – und professionelle Unterstützung durch eine entsprechende Informationshaltung¹⁴² und Wissensaufbereitung.¹⁴³

Die in Verfahren nach dem Beibringungsgrundsatz allein erreichbare, verfahrensbezogene „formelle Tatsachenwahrheit“ verhinderte bzw. erschwerte überdies einen verfahrensübergreifenden Wissenstransfer, nötigte Gerichte, verfügbares Wissen nicht zu verwerten, und bewirkte divergierende Entscheidungen bei objektiv identischen Sachverhalten als Folgen unterschiedlichen Parteivorbringens. Die verwaltungsgerichtliche Kontrollentscheidungen verlören damit ihre Funktion, Rechtssicherheit durch Vorhersehbarkeit zu schaffen und damit auch Orientierung für behördlichen Handeln zu bieten.

Der Beibringungsgrundsatz hätte zudem auch für das BAMF selbst zu gelten. Dort bewirkte er eine deutliche Mehrbelastung. Denn das BAMF könnte seine weitgehende Mitwirkungsabstinenz im gerichtlichen Asylverfahren im Vertrauen auf die Amtsermittlung der Gerichte¹⁴⁴ nicht fortsetzen. Es müsste die Asylprozesse aktiv begleiten, will es eine Bindung der Gerichte an nicht substantiiert bestrittenes Vorbringen der Schutzsuchenden zur Verfolgungslage im Herkunftsstaat vermeiden.¹⁴⁵ Die allenfalls erreichbare Entlastung der Gerichte würde durch die Rückverlagerung auf das BAMF mehr als kompensiert – und dies bei signifikant schlechteren, weil vom Zufall der sachgerechten Verfahrensmitwirkung abhängigen Verfahrensergebnissen.

Hinter der mit einem Prinzipienwechsel verbundenen Beeinträchtigung des Rechtsstaates verblässen die gravierenden praktischen Umsetzungspro-

142 Im BAMF etwa durch MAVIS, für die Verwaltungsgerichtsbarkeit neben den allgemeinen, sektoralen oder selektiven Asylnakten etwa Asylnact.

143 S.a. Roche, Vom Misstrauen zu Mehrwert: Ethnologen im Asylverfahren, *InfAuslR* 2025, Heft 7-8 (i.E.).

144 S. Berlit (Fn. 125), *InfAuslR* 2018, 309 (311); ders., Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, *Asylmagazin* 2019, 84.

145 S.a. BDVR (Fn. 129), 2.

bleme. Nötiger scheinen insgesamt zudem eher Maßnahmen, die der schleichenden, überlastungsbedingten Erosion des Amtsermittlungsgrundsatzes entgegenzuwirken.

2.2 Rechtsmittelrecht

Dass bei der Beschleunigung der Asylverfahren auch die Rechtsmittelzüge in den Blick genommen werden sollen,¹⁴⁶ lässt ungeachtet der bereits bewirkten (§ 78 Abs. 1, Abs. 2 und 3, § 80 AsylG¹⁴⁷), jüngst erweiterten,¹⁴⁸ im Vergleich zum allgemeinen Verwaltungsprozess erheblichen und teils kontraproduktiven¹⁴⁹ Rechtsmittelbeschränkungen einen weiteren Rechtsmittelabbau besorgen. Dem könnte die sog. Tatsachenrevision (§ 78 Abs. 8 AsylG)¹⁵⁰ zum Opfer fallen, die erst Ende 2024¹⁵¹/Anfang 2025¹⁵² praxiswirksam geworden ist und der Uneinheitlichkeit der Einschätzung der Gefahrenlage entgegenwirken sollte. Zu erhoffen wäre indes eine Wiederannäherung an den allgemeinen Verwaltungsprozess.¹⁵³

2.3 Asylverwaltungsgerichte

Der Gehalt der Ankündigung, zur Beschleunigung der Asylverfahren auch die Errichtung besonderer Verwaltungsgerichte für Asylrechtssachen zu ermöglichen, ist unklar. Nach Art. 101 Abs. 2 GG können durch Gesetz Gerichte für besondere Sachgebiete errichtet werden. Eine rechtliche Ver-

146 KV 2025, Z. 3089 f.

147 Krit. Pschorr, Das überbeschleunigte Rückführungsverbesserungsgesetz, *InfAuslR* 2024, 303.

148 Art. 2 Nr. 14 RückführungsverbesserungG v. 21.02.2024, *BGBI. I*, Nr. 54.

149 Berlit, Reformbedarfe im Asylprozessrecht, *DVBl.* 2015, 657; ders., Sonderasylprozessrecht, *InfAuslR* 2018, 309.

150 Eingefügt durch G. v. 21.12.2022, *BGBI. I*, 2817; dazu Berlit/Dörig, Asylverfahren verbessern durch eine Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG im Rahmen länderbezogener Leitentscheidungen, *NVwZ* 2017, 1481; Dörig, Kompetenz des BVerwG für Länderleitentscheidungen im Asylrecht, *NVwZ* 2023, 379; krit. Sade, Das neue Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, *ZAR* 2023, 21 (24 f.).

151 BVerwG, U. v. 21.11.2024 – 1 C 23.23 und 1 C 24.23 (Italien); U. v. 19.12.2024 – 1 C 3.24 (Italien).

152 BVerwG, U. v. 16.04.2025 – 1 C 18.24 und 1 C 19.24 (Griechenland).

153 Berlit (Fn. 125), *InfAuslR* 2018, 309; ders. (Fn. 149), *DVBl.* 2015, 657.

selbständigkeit zu einem besonderen Asylgericht – wie etwa mit dem Bundesverwaltungsgericht in Österreich – unter Heraustrennung aus der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zumindest in der Eingangsinstanz ist verfassungsrechtlich denkbar. Die Bundesgerichte sind in Art. 95, 96 GG abschließend geregelt, so dass kann es sich allein um Landesgerichte handeln könnte.

§ 83 AsylG ermöglicht den Ländern indes bereits de lege lata neben der Zusammenfassung von Asylrechtsstreitigkeiten in besonderen Spruchkörpern eine landesinterne Konzentration von Asylrechtsstreitigkeiten bei einem oder mehreren Gerichten oder – seit 2015¹⁵⁴ – die gerichtsbezirksübergreifende Bündelung solcher Streitigkeiten hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten.¹⁵⁵ Der Beschleunigungsgewinn oder sonstige Nutzen einer „Ausgründung“ besonderer Asylgerichte aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit erscheint allerdings bestenfalls offen und wird voraussichtlich allenfalls überschaubar sein. Um den Preis zumindest mittelfristiger personeller Inflexibilität und gravierender Rückwirkungen auf die Personalgewinnung könnte eine „Ausgründung“ allerdings die Möglichkeit eröffnen, den Einsatz richterlicher Ressourcen an Präsidien vorbei durch gerichtsorganisatorische Maßnahmen zu steuern.

V. Staatsangehörigkeitsrecht

Zum Dauerstreitthema Staatsangehörigkeitsrecht verzichtet der Koalitionsvertrag auf eine Erwähnung des im Sonderungspapier noch hervorgehobenen Staatsangehörigkeitsverlustes für Gefährder, Verfassungsfeinde oder terrorismusaffine Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit und beschränkt sich auf die Aufhebung der Mitte 2024 eingefügten,¹⁵⁶ allzumal wegen der Verfahrensdauer des behördlichen Einbürgerungsverfahrens¹⁵⁷ wenig praxisrelevanten Regelung zur optionalen Einbürgerung bereits nach drei Jahren in Fällen qualifizierter beruflicher und sprachlicher Integration (§ 10 Abs. 3 StAG).

154 G. v. 20.10.2015, BGBl. I, 1722.

155 Zur Zuständigkeitskonzentration nach § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG in den Ländern s. den Überblick in BDVR-Rundschreiben 1/2025, 7.

156 G. v. 22.03.2024, BGBl. I Nr. 104.

157 Dazu Schneider/Tonn, Der Umgang mit Untätigkeitsklagen im Einbürgerungsverfahren, ZAR 2024, 69 (70).

Im Übrigen soll es beim Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz bleiben. Die gute Nachricht, dass an der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts festgehalten werden soll, bedeutet zugleich eine schlechte Nachricht: Erforderliche „Nachbesserungen“, z.B. beim Lebensunterhaltssicherungsicherungserfordernis und bei dem Identitätsfeststellungserfordernis,¹⁵⁸ werden es schwerer haben, auf die politische Agenda zu gelangen. Auch dürfte ein Staatsangehörigkeitsverlust bei devianten Doppelstaatlern nicht endgültig aufgegeben worden sein und früher oder später wieder auf die Agenda gelangen.

VI. Integration fördern

Der Koalitionsvertrag bekennt sich für Bleibeberechtigte zu Notwendigkeit und Nutzen von Integration sowie ihrer Förderung und Finanzierung¹⁵⁹ für den sozialen Zusammenhalt. Vereinbart ist dafür u.a. die Fortsetzung verschiedener Programme und Maßnahmen und Schaffung zusätzlicher Angebote zur Verbesserung der Startchancen Bleibeberechtigter und eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen bei der Integration.

Integration soll aber nicht nur gefördert, sondern intensiver als bisher eingefordert werden. Dafür soll eine verpflichtende Integrationsvereinbarung¹⁶⁰ eingeführt werden, welche künftig Rechte und Pflichten definiert und bei erwerbslosen Schutzberechtigten – in Orientierung an dem SGB II-Instrumentarium – konkrete Schritte zur Arbeitsmarktintegration

158 Dazu Berlit, Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erste Überblick, ZAR 2024, 59 (60 ff., 67 f.).

159 KV 2025, Z. 3050-3071.

160 S. Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, 312 ff.; ders., Integration per Unterschrift? Vorzüge einer konsensualen Integrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen, ZAR 2012, 46; Hank, Integrationsvereinbarungen als Instrument individueller Zielplanung und einzelfallübergreifender Zusammenarbeit – Überblick über das Modellvorhaben in Deutschland, ZAR 2012, 57; zur Integrationsvereinbarung in Österreich s. Pöschl, Die österreichische „Integrationsvereinbarung“. Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung, ZAR 2012, 60; zur Schweiz s. Tov, Wann machen Integrationsvereinbarungen Sinn? Evaluationsergebnisse eines Schweizer Pilotprojekts zur Einführung von Integrationsvereinbarungen in fünf Kantonen, ZAR 2012, 51.

umfassen. Sanktionen bei Nichteinhaltung der „Pflichten“¹⁶¹ werden nicht erwähnt. Insgesamt bleiben die möglichen Akteure, Inhalte, Instrumente und Ausgestaltungen der Integrationsvereinbarung für eine rechtliche Beurteilung oder eine Prognose der Wirkungen zu vage. Die mit der früheren Eingliederungsvereinbarung im SGB II gemachten Erfahrungen¹⁶² weisen indes auf die komplexen Wirkungs- und Erfolgsvoraussetzungen der Eingliederungsvereinbarungen, die im SGB II 2023 zu rechtlich unverbindlichen Kooperationsvereinbarungen umgewandelt worden waren.

Die Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG) soll ungeachtet der differenzierten, tendenziell eher negativen Ergebnisse ihrer Evaluation¹⁶³ unter besserem Schutz für Opfer häuslicher Gewalt unter Reduktion von Ausnahmeregelungen wieder zur Regel werden. Nicht aufgegriffen wird der u.a. in der Evaluationsstudie gemachte Vorschlag eines Matching,¹⁶⁴ bei dem schutzsuchende Personen mit guter Bleibeperspektive schon im Asylverfahren belastungsneutral stärker an Orte verteilt werden, an denen sie aufgrund der lokalen Integrationskapazitäten oder individueller Präferenzen bleiben könnten.

Angesichts der eher vagen allgemeinen Aussagen zur als notwendig anerkannten Verbesserung der Kommunalfinzen¹⁶⁵ greift die Ankündigung, „die Länder und darüber die Kommunen weiterhin bei der Unterbringung von Asylsuchenden finanziell (zu) unterstützen“,¹⁶⁶ angesichts der (gerade auch kommunalen) Finanzbedarfe für gelingende Integration zu kurz.

161 Zu den unionsrechtlichen Grenzen s. etwa EuGH, U. v. 09.07.2015 – C-153/14 (K. und A.), Rn. 50 f.; U. v. 04.02.2025 – C-158/23 (Keren), Rn. 60 ff., 80 ff.

162 S. etwa Senghaas u.a., Eingliederungsvereinbarung aus Sicht der Jobcenter, IAB-KB 5/2020; Bernhard u.a., Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter, IAB-FB 16/2022; s.a. Berlit, Kooperationsplan, Eingliederungsvereinbarung und Leistungsabsprache, in: ders./Conradis/Pattar, Existenzsicherungsrecht, 4. Aufl. 2025, § 16.

163 Baba u.a., Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG. Untersuchung im Auftrag des BAMF, 2024.

164 Dazu Reinhold u.a./Projekt Match'in, Passgenaue Verteilung für Schutzsuchende und Kommunen im Zuweisungsverfahren, 2025, DOI: 10.25528/224; s.a. das Projekt Re.Match, <https://rematch-eu.org/de/>.

165 KV 2025, Z. 3630 ff.

166 KV 2025, Z. 3070 f.

VII. Schlussbemerkung

Die zu oft faktenfrei und populistisch geführte Debatte über Fluchtmigration der letzten Jahre hat im Koalitionsvertrag sichtbare Spuren hinterlassen – neben der Spaltung in „gute“ Erwerbsmigration, die wie die Integration erleichtert, vorangetrieben und gefördert werden soll, und „schlechte“ Fluchtmigration unter Zuschreibung der Verantwortung für die Ursachen gesellschaftlicher Probleme an Migrant*innen auch in der Offenheit für Ansätze, die der Verfolgung nationaler Steuerungs- und Kontrollinteressen bei der Migrationsregulierung Vorrang vor der Optimierung internationaler Verantwortung für den Menschenrechtsschutz¹⁶⁷ einräumt. Ohne sich systematisch und offensiv von völker- und unionsrechtlich eingegangenen Verpflichtungen loszusagen, werden die Möglichkeiten einer möglichst weitgehenden Reduktion der verschiedenen Formen von Fluchtmigration unter Ausblendung globaler Verantwortung ausgelotet und dabei auch rechtlich und rechtsstaatlich zumindest grenzwertige Maßnahmen verabredet.

Der Koalitionsvertrag spiegelt insoweit das Wahlergebnis. Er markiert insgesamt eine vielfach spürbare „Kurskorrektur“ innerhalb einer pfadabhängigen Entwicklung hin zu einer restriktive(re)n, nicht (primär) menschenrechtorientierten Politik bei nicht als „interessengerecht“ definierter Migration. Einen konzeptioneller Neuanfang, der aktuelle Probleme nicht unterschlägt, sich aber von einer primär reaktiven Migrationsabwehr¹⁶⁸ mit dem Ziel eines (halbwegs) fairen, gesellschaftsintegrierenden Ausgleichs von Steuerungs- und Kontrollinteresse mit humanitären Schutznotwendigkeiten löst, bewirkt er ebensowenig wie eine Wende hin zu einer faktenbasierten, wirkungsorientierten und in diesem Sinne „aufgeklärten“ Migrationspolitik, die auch deren „kommunikative“ Elemente berücksichtigt.

Migrationspolitisch muss dies jeder für sich bewerten. Migrationsrechtlich wird bei den Umsetzungsdebatten – im Wissen um die Schwäche der Berufung auf Recht im politischen Diskurs gerade in diesem Rechtsgebiet, das in seinen menschenrechtlich gegründeten Teilen dem Schutz der Schwachen dient – die Wahrung des Völker-, Unions- und Verfassungsrechts anzumahnen sein.

167 Zur Kritik dieser Tendenz zu „retrotopischem Denkens“ s. Pichl, Zwischen Utopie und Retropia. Anmerkungen zum aktuellen Stand der Menschenrechte von Flüchtlingen in Europa, ZAR 2024, 363.

168 Eichenhofer, Reaktives und proaktives Migrationsrecht, JBMigR 2022, 2023, 381.