

Florian Binkert

Der Wandel des sicheren Drittstaates im unionsrechtlichen Asylverfahren

Der Beitrag untersucht das unionsrechtliche Konzept des «sicheren Drittstaates» als Instrument des Ansatzes «protection elsewhere». Er stellt die geltenden Schutz- und Verfahrensanforderungen unter der Asylverfahrensrichtlinie dar und analysiert die Neuerungen der Asylverfahrensverordnung, die ab dem 12. Juni 2026 anwendbar werden. Im Fokus stehen der «wirksame Schutz», Drittstaatenkooperationen, der Rechtsschutz sowie weitere Reformen zum Verbindungskriterium und der aufschiebenden Wirkung.

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Migrations-, Ausländer- und Asylrecht

Zitiervorschlag: Florian Binkert, Der Wandel des sicheren Drittstaates im unionsrechtlichen Asylverfahren, in: Jusletter 27. April 2026

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Sicherer Drittstaat und Schutzstandards im geltenden Recht
 - 2.1. Begriff und Funktion
 - 2.2. Anforderungen an den Drittstaat
 - 2.2.1. Non-Refoulement-Prinzip
 - 2.2.2. Zugang zu Flüchtlingsschutz
 - 2.3. Verfahren im Mitgliedstaat
 - 2.4. Verbindungskriterium
 - 2.5. Vollzug
 - 2.6. Erstellung der Drittstaatenliste
3. Reformen
 - 3.1. Wirksamer Schutz
 - 3.2. Minderjährige
 - 3.3. Verfahren
 - 3.4. Teilgebiete
 - 3.5. Verbindungskriterium
 - 3.6. Listen
 - 3.7. Zukünftige Drittstaatenkooperation am Beispiel Ägyptens
4. Fazit

1. Einleitung

[1] Spätestens seit den 2000er-Jahren lässt sich im internationalen Flüchtlingsrecht eine zunehmende Tendenz beobachten, Schutzverantwortung räumlich zu verlagern und Asylzugänge insb. durch Zuständigkeits- und Drittstaatenkonzepte zu steuern.¹ Unter dem Ansatz eines «Schutzes anderswo» («protection elsewhere») wurden und werden immer noch unterschiedliche Modelle entwickelt, die je nach Ausgestaltung entweder auf die Steuerung, insb. die Zurückhaltung der Migration, oder auf eine Umleitung von Schutzsuchenden in Drittstaaten abzielen.² Auf europäischer Ebene erhielt dieser Ansatz spätestens mit der *London Resolution* der EWG sowie später mit der Herausbildung eines gemeinsamen Asylsystems eine prägende Rolle. Im heutigen unionsrechtlichen Asylverfahren ist das Konzept des «sicheren Drittstaates» eines der zentralen Instrumente dieses Ansatzes. Es erlaubt den Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen unter bestimmten Voraussetzungen, Schutzsuchende ohne Prüfung der Verfolgungsgründe im Herkunftsstaat in einen Drittstaat zu verweisen. Dabei offenbart es das Spannungsverhältnis zwischen migrationspolitischen Steuerungsinteressen und dem menschenrechtlichen Refoulementschutz. Aktuelle öffentliche Debatten über Drittstaatenmodelle – etwa im Kontext des britischen Ruanda-Plans³ oder des italienisch-albanischen Arrangements⁴ – verdeutlichen zwar die

¹ ANNICK PIJNEBURG/KRIS VAN DER PAS, Litigating Externalisation Policies: The Added Value of a Multi-Level Legal Order? *Refugee Survey Quarterly*, 44 (2025), 345–369.

² ANNA LÜBBE, Allokation von Flüchtlingsverantwortung, in: Joachim Hruschka/Jan C Joerden (Hrsg.), *Jahrbuch für Recht und Ethik / Annual Review of Law and Ethics*, 25 (2017), 103–124, 113; zu den verschiedenen Modellen: STEFFEN ANGENENDT/NADINE BIEHLER/ANNE KOCH/DAVID KIPP/RAPHAEL BOSSONG, *Die Externalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes*, SWP vom 05.03.2024, alle Websites zuletzt besucht am 11. Februar 2026.

³ KIRSTY HUGHES, The meaning of «safe» and the UK and Rwanda Asylum Partnership Arrangement, *The Cambridge Law Journal*, 83 (2024), 206–209.

⁴ GIULIA RAIMONDO, *Protocole Italie-Albanie : Une externalisation « à l'italienne »*, in: Jusletter 2. Dezember 2024.

Attraktivität solcher Konstruktionen für Regierungen, zeigen aber zugleich einen Konflikt mit menschenrechtlichen Garantien und Schwierigkeiten beim Vollzug.

[2] Mit dem neuen EU-Migrations- und Asylnpakt erhält dieser Ansatz neuen politischen Schwung. Der Pakt reformiert das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) grundlegend, u. a. mit der neuen Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348, die ab 12. Juni 2026 anwendbar wird und die bisherige Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU (AsylverfahrensRL) ersetzt. Das darin enthaltene, neu gefasste Konzept des «sicheren Drittstaates» soll von seinem bisherigen Stiefmütterchen-Dasein Dynamik in die Externalisierung der europäischen Asylpolitik bringen und eine Grundlage für zukünftige Drittstaatenkooperationen bieten. Das Konzept wurde bereits kurz nach Verabschiedung der Verordnung erneut Gegenstand einer Änderung: Die Kommission legte am 20. Mai 2025 einen Reformvorschlag vor, über den Rat und Parlament am 18. Dezember 2025 eine vorläufige politische Einigung erzielten.

[3] Der vorliegende Beitrag untersucht, wie sich das Konzept des sicheren Drittstaates im unionsrechtlichen Asylverfahren im Übergang von der AsylverfahrensRL zur AsylverfahrensVO verändert. Er stellt zunächst die geltenden Anforderungen und Schutzstandards dar (Kap. 2) und ordnet anschliessend die bereits beschlossenen sowie die politisch vereinbarten, aber noch formell zu verabschiedenden Reformschritte ein (Kap. 3). Im Zentrum stehen dabei die materiellen Schutzanforderungen (insbesondere Non-Refoulement und Zugang zu Schutz), die verfahrensrechtlichen Garantien (Einzelfallprüfung und Rechtsschutz) sowie die Bedeutung von Drittstaatenlisten. Der Beitrag schliesst mit einem Ausblick auf zukünftige Kooperationsabkommen, wobei die Zusammenarbeit mit Ägypten im Fokus steht.

2. Sicherer Drittstaat und Schutzstandards im geltenden Recht

[4] Das Konzept des «sicheren Drittstaates» beruht auf der Annahme, dass eine schutzsuchende Person bereits vor ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet der EU die Möglichkeit hatte, anderswo wirksamen Schutz zu beantragen. Ein Mitgliedstaat kann deshalb einen Asylantrag unter bestimmten Voraussetzungen ohne inhaltliche Prüfung der Verfolgungsgründe im Herkunftsstaat als unzulässig zurückweisen und bedient sich dabei eines der in Art. 33 AsylverfahrensRL abschliessend aufgezählten Unzulässigkeitsgründe.⁵ Es handelt sich somit um ein verfahrensrechtliches Instrument, das es erlaubt, Schutzsuchende noch vor Durchführung eines materiellen Asylverfahrens in einen Drittstaat zu verweisen.⁶

[5] Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ebenso wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), enthalten keine ausdrücklichen Regelungen zum Konzept des sicheren Drittstaates und verbieten es Staaten grundsätzlich nicht, Schutzsuchende auf bestehende Schutzmöglichkeiten in einem anderen Staat zu verweisen.⁷ Dieser Grundgedanke entspricht im Ansatz auch

⁵ EuGH, Rs. C-216/22, A.A., ECLI:EU:C:2024:122, Ziff. 26; EuGH, Rs. C-134/23, Somateio «Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges» und Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaió», ECLI:EU:C:2024:838, Ziff. 36.

⁶ JENS VEDSTED-HANSEN, Art. 38 AsylverfahrensRL 2013/32/EU, in: Daniel Thym/Kay Hailbronner (Hrsg.) EU Immigration and Asylum Law, Article-by-Article Commentary, 3. Aufl., München 2022, N 2.

⁷ DANIEL THYM, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht und praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 3. April 2024, 13 f.

der Position des UNHCR, wonach Flüchtlinge kein uneingeschränktes Recht haben, den Staat der Asylgewährung frei zu wählen.⁸ Entscheidend für die völker- und menschenrechtliche Konformität ist jedoch die konkrete Ausgestaltung des Konzepts. Für die rechtmässige Anwendung des Konzepts gemäss der AsylverfahrensRL sind aktuell drei zentrale Voraussetzungen zu beachten: Erstens muss der betreffende Drittstaat ein Schutzniveau gewährleisten, das ihn tatsächlich als «sicher» qualifiziert. Zweitens sind die Mitgliedstaaten selbst an verbindliche Vorgaben zum Verfahren und zum effektiven Rechtsschutz gebunden. Drittens setzt die Anwendung zwingend eine hinreichende Verbindung zwischen der betroffenen Person und dem Drittstaat voraus. Diese Voraussetzungen müssen nach ständiger Rechtsprechung kumulativ erfüllt sein.⁹

[6] Bevor diese Anforderungen im Einzelnen analysiert werden und auf Fragen des Vollzugs sowie auf die Erstellung und Bedeutung von Drittstaatenlisten eingegangen wird, ist das Konzept des sicheren Drittstaates zunächst von anderen, verwandten Instrumenten des europäischen Asylverfahrensrechts abzugrenzen. Auch diese ermöglichen es, Asylanträge mit Verweis auf Schutz in einem Drittstaat abzulehnen bzw. als unzulässig abzuweisen. Diese Instrumente beruhen jedoch auf unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen und folgen jeweils einer eigenen Schutzlogik. Eine begriffliche Einordnung ist daher wichtig, um die Reichweite und Grenzen des Konzepts des sicheren Drittstaates klar bestimmen zu können.

2.1. Begriff und Funktion

[7] Als sichere Drittstaaten kommen im vorliegenden Kontext grundsätzlich Staaten in Betracht, die nicht Mitglied der EU sind und in denen für die betroffene Person ein ausreichendes Schutzniveau gewährleistet ist. Die materiell-rechtlichen Mindestanforderungen gelten als erfüllt, wenn das geforderte Schutzniveau im Sinne von Art. 38 Abs. 1 der AsylverfahrensRL erreicht ist. Ebenfalls vorliegen müssen die Anwendungsbedingungen nach Art. 38 Abs. 2, insbesondere eine Verbindung zwischen der schutzsuchenden Person und dem Drittstaat sowie ein effektiver Rechtsschutz gegen die Unzulässigkeitsentscheidung.

[8] Systematisch ist das Konzept des sicheren Drittstaates in der AsylverfahrensRL im Kapitel über das erstinstanzliche Verfahren geregelt.¹⁰ Dort finden sich mehrere Instrumente, die dem Ansatz von «protection elsewhere» folgen.¹¹ Neben dem sicheren Drittstaat sind dies insbesondere das Konzept des «sicheren Herkunftsstaates»¹² sowie jenes des «ersten Asylstaates»¹³. Zusätzlich kennt das Unionsrecht mit Art. 39 AsylverfahrensRL eine besondere Kategorie sogenannter sicherer europäischer Drittstaaten, also Staaten, die sowohl die EMRK als auch die GFK ohne

⁸ MICHELLE FOSTER, Protection Elsewhere: The Legal Implications of Requiring Refugees to Seek Protection in Another State, *Michigan Journal of International Law* 28 (2007), 223–286, 230 ff.; UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, April 2018, N 2.

⁹ EuGH, Rs. C-564/18, L.H., ECLI:EU:C:2020:2018, Ziff. 36. EuGH, Rs. C-821/19, Kommission, ECLI:EU:C:2021:930, Ziff. 36; EuGH, Rs. C-134/23, Somateio «Elliniko Symvoulío gia tous Prosyfyges» und Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosyfygon sto Aigaio», ECLI:EU:C:2024:838, Ziff. 38.

¹⁰ Vgl. Kap. III der AsylverfahrensRL.

¹¹ MICHELLE FOSTER, (8), 224.

¹² Art. 35 AsylverfahrensRL.

¹³ Art. 36 AsylverfahrensRL.

geografische Vorbehalte ratifiziert haben.¹⁴ Staaten mit fortbestehendem geografischem Vorbehalt zur GFK – wie etwa die Türkei – fallen nicht unter diese Sonderregelung.¹⁵ Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf sichere Drittstaaten ausserhalb des Anwendungsbereichs dieser besonderen Kategorie.

[9] Das Konzept des sicheren Herkunftsstaates unterscheidet sich strukturell von den anderen beiden Instrumenten (sicherer Drittstaat und erster Asylstaat): Es betrifft die Begründetheit des Schutzgesuchs.¹⁶ Für Antragstellende aus als sicher eingestuften Herkunftsstaaten gilt eine widerlegbare Vermutung fehlender Schutzbedürftigkeit, eine inhaltliche Prüfung des Asylgesuchs bleibt jedoch möglich.¹⁷ Demgegenüber betreffen sowohl das Konzept des ersten Asylstaates als auch der sichere Drittstaat die Zulässigkeit des Antrags und können zu einer Ablehnung ohne Prüfung der Verfolgungsgründe im Herkunftsstaat führen.¹⁸ Beim ersten Asylstaat hat die betroffene Person in einem anderen Staat bereits Schutz erlangt, etwa durch Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder zumindest durch die Gewährleistung von Non-Refoulement.¹⁹ Der sichere Drittstaat unterscheidet sich davon, dass der betroffenen Person noch kein Schutzstatus gewährt wurde; die Unzulässigkeitsentscheidung stützt sich vielmehr auf die Annahme, dass die Person dort Zugang zu einem Schutzverfahren und zu wirksamem Schutz erlangen kann.²⁰

[10] Ein Vergleich mit zuletzt vieldiskutierten politischen Modellen der Externalisierung von Asylverfahren zeigt teilweise ähnliche Grundideen: Das britische *Ruanda-Modell* etwa zielte ebenfalls darauf ab, Schutzgesuche trotz Ankunft der Schutzsuchenden im Staatsgebiet als unzulässig zu betrachten und in einen Drittstaat zu überstellen.²¹ Gleichwohl sind die unionsrechtlichen Anforderungen an das Konzept des sicheren Drittstaates unter der AsylverfahrensRL deutlich höher und nicht auf bilaterale Einzellösungen zugeschnitten, wie sich nachfolgend zeigen wird. Ähnlich ist auch der Ansatz des *Italien-Albanien-Abkommens*; dieses betrifft Personen, die bereits auf Hoher See gerettet oder abgefangen werden und sich damit ausserhalb des Anwendungsbereichs der AsylverfahrensRL befinden.²² In solchen Konstellationen greifen die darin vorgesehenen verfahrensrechtlichen Vorschriften nicht unmittelbar, massgeblich bleiben dann vor allem die einschlägigen menschenrechtlichen Verpflichtungen.²³

2.2. Anforderungen an den Drittstaat

[11] Zur Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates müssen sich die in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden davon überzeugt haben, dass die materiellen Anforderungen an den

¹⁴ Art. 39 Abs. 2 Bst. a und c AsylverfahrensRL.

¹⁵ JENS VEDSTED-HANSEN, (6), N 3.

¹⁶ Erwägungsgrund (40) von AsylverfahrensRL.

¹⁷ Art. 2 (n) Qualifikationsrichtlinie 2011/95; Art. 36 (1) AsylverfahrensRL und Erwägungsgrund (40) der AsylverfahrensRL.

¹⁸ Art. 33 Abs. 2 Bst. b und c AsylverfahrensRL.

¹⁹ European Asylum Support Office (EASO), *Judicial analysis Asylum procedures and the principle of non-refoulement*, 2018, 116.

²⁰ EASO, (19), 118.

²¹ KIRSTY HUGHES, (3); DANIEL THYM, *Safe Third Countries : the next «Battlefield»*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 5. Juli 2024.

²² GIULIA RAIMONDO, (4).

²³ EGMR 16483/12 (Khalifa und andere/Italien) vom 15. Dezember 2016; DANIEL THYM, (21).

Schutzstandard im Drittstaat erfüllt sind.²⁴ Dazu gehören erstens das in Art. 38 Abs. 1 Bst. a bis d umschriebene, weit auszulegende Non-Refoulement-Prinzip sowie zweitens der in Art. 38 Abs. 1 Bst. e genannte Zugang zu einem Verfahren im Sinne der GFK. Diese beiden Voraussetzungen werden sogleich näher erläutert. Nur wenn der Drittstaat tatsächlich wirksamen Schutz im Sinne der nachstehend dargelegten Anforderungen erfüllt und zugleich ein faires und zugängliches Asylverfahren gewährleistet, kann im unionsrechtlichen Sinne von einem «sicheren Drittstaat» gesprochen werden.

2.2.1. Non-Refoulement-Prinzip

[12] Die in Art. 38 Abs. 1 Bst. a bis d AsylverfahrensRL hinsichtlich des Non-Refoulement-Prinzips genannten Voraussetzungen verlangen, dass eine Rückführung weder eine unmittelbare Zurückweisung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU darstellt, noch die betroffene Person einem Risiko indirekter Zurückweisung aussetzt, wie es nach Art. 3 EMRK, der GFK sowie dem Übereinkommen gegen Folter verboten ist.²⁵ Der GFK kommt ebenso wie der EMRK und weiteren einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen eine herausragende Bedeutung für die Anwendung des europäischen Asylrechts zu, da dieses gemäss Art. 78 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Einklang mit diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen auszulegen ist.²⁶ Zudem ist das Non-Refoulement-Prinzip auch im Unionsrecht in Art. 78 Abs. 1 AEUV verankert, der auf die GFK Bezug nimmt, sowie in Art. 19 Abs. 2 und Art. 4 der EU-Grundrechtecharta (GRC).²⁷ Das Prinzip bildet die zentrale Komponente bei der Beurteilung der materiellen Anforderungen an den Schutzstandard in einem Drittstaat. Ein Zulässigkeitsverfahren im Asylbereich, in dem ein Unzulässigkeitsentscheid ohne inhaltliche Prüfung des Schutzgesuchs ergehen kann und die betroffene Person in der Folge weggewiesen wird, birgt grundsätzlich ein erhöhtes Risiko einer Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips. Solche Verfahren sind daher mit besonderer Sorgfalt im Hinblick auf dieses Prinzip durchzuführen.

[13] Die AsylverfahrensRL geht dabei von einem weiten Verständnis des Non-Refoulement-Prinzips aus, das über den Wortlaut von Art. 33 Abs. 1 GFK hinausgeht. Im Unterschied zur GFK gilt das Refoulement-Verbot im Unionsrecht bzw. in der EMRK als absolut und Einschränkungen oder Abwägungen sind ausgeschlossen.²⁸ Die Prüfung des erforderlichen Schutzniveaus im Drittstaat in Hinblick auf die Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips verlangt eine Bewertung, ob für die schutzsuchende Person dort ein tatsächliches Risiko besteht, das ihr aufgrund ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine Bedrohung von Leben oder Freiheit droht.²⁹ Nach der Rechtsprechung von EGMR und EuGH umfasst dieses Verständnis ausdrücklich auch

²⁴ Art. 38 Abs. 1 AsylverfahrensRL.

²⁵ JENS VEDSTED-HANSEN, (6), N. 3.

²⁶ PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF, Art. 78 AEUV, in: Matthias Pechstein/Carsten Nowak/Ulrich Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl., Tübingen 2023, N 5.

²⁷ NORBERT BERNSDORFF, Art. 19 GRC, in: Jürgen Meyer, Sven Hölscheidt (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 6. Aufl., Baden-Baden 2024, N 10 und 13; PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF, (26), N 5.

²⁸ EuGH, Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, M v. Ministerstvo vnitra und X, X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, 14. Mai 2019, ECLI:EU:C:2019:403, N 94 ff.; CARMEN THIELE, Art. 19 GRC, in: Matthias Pechstein, Carsten Nowak, Ulrich Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl., Tübingen 2023, N 20.

²⁹ Art. 33 GFK; MINOS MOUZOURAKIS, The Concept of «Safe Third Country» Legal Standards & Implementation in the Greek Asylum System, Pro Asyl, 19 ff.

geschlechtsspezifische Verfolgung sowie Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung.³⁰ Für das Vorliegen einer solchen Gefahr ist kein Vollbeweis erforderlich; vielmehr genügt der Nachweis einer erheblichen Wahrscheinlichkeit.³¹ Frühere tatsächliche Verfolgungshandlungen sind keine zwingende Voraussetzung für die Bejahung eines Risikos, stellen jedoch einen gewichtigen Hinweis auf dessen Bestehen dar.³² Die Bewertung des Schutzniveaus im Drittstaat erfordert zudem eine prognostische Beurteilung, ob die schutzsuchende Person dort zukünftig einer Gefahr für Leben oder Freiheit oder dem Risiko von Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt sein könnte.³³

[14] Das Non-Refoulement-Prinzip umfasst neben dem Verbot des direkten Refoulements auch das Verbot des indirekten Refoulements (Kettenrefoulement).³⁴ Dieses greift ein, wenn eine konkrete Gefahr besteht, dass der Zielstaat die betroffene Person in einen weiteren Staat weiter abschiebt, in dem ihr Verfolgung, Folter oder ein anderer ernsthafter Schaden droht.³⁵ Gerade im Kontext des Konzepts des sicheren Drittstaates kommt diesem Aspekt besondere Bedeutung zu, da die Schutzprüfung nicht an den Grenzen des Drittstaates enden darf, sondern auch dessen tatsächliche Rückführungspraxis gegenüber Herkunfts- oder sonstigen Drittstaaten berücksichtigen muss.³⁶ Für die Einstufung als «sicherer Drittstaat» verlangt das Unionsrecht keine ausdrückliche (vorbehaltlose) Ratifikation der GFK, massgeblich sind die tatsächlich gewährleisteten materiellen Garantien.³⁷

2.2.2. Zugang zu Flüchtlingsschutz

[15] Neben dem zu gewährleistenden Non-Refoulement-Schutz im Drittstaat ist auch die «Möglichkeit, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen» und bei Anerkennung entsprechenden Schutz gemäss GFK zu erhalten, eine Voraussetzung für die Qualifikation eines Drittstaates als «sicher».³⁸ Gemäss Rechtsprechung des EGMR sind dabei mitunter der Zugang zum, die Funktionsweise und die Zuverlässigkeit des Asylsystems im Drittstaat massgebend.³⁹ Die blosser Ratifikation von menschenrechtlichen Übereinkommen und das Vorhandensein entsprechender nationaler Gesetze genügt dabei nicht, vielmehr braucht es eine aktuelle

³⁰ EuGH, Rs. C-621/21, WS, ECLI:EU:C:2024:47, Ziff. 48; EuGH, Rs. C-199/12, C-200/12, C-201/12, X, Y und Z, ECLI:EU:C:2013:720, Ziff. 39 ff.; EGMR Nr. 56390/21 (M.I./Schweiz) vom 12. November 2024, Ziff. 47 ff.; EGMR 23505/09 (N./Schweden) vom 20. Juli 2010, Ziff. 51 ff.

³¹ WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Aufl. 5, Basel 2025, N 18.75.

³² Vgl. Art. 4 QualifikationsRL; MINOS MOUZOURAKIS, (29), 21.

³³ MATTHIAS LEHNERT, Art. 3 EMRK, in: Jens Meyer-Ladewig/Martin Nettesheim/Stefan von Raumer, *EMRK*, Handkommentar, Aufl. 5, Basel 2023, N 40.

³⁴ CARMEN THIELE, (28), N 16.

³⁵ Supreme Court of the United Kingdom 42 (R/Secretary of State for the Home Department) vom 15. November 2023, Ziff. 77–94.

³⁶ EGMR 30696/09 (M.S.S./Belgien und Griechenland) vom 21. Januar 2011, Ziff. 192.

³⁷ BERFIN NUR OSO, *Unpacking the Safe Third Country Concept in the European Union: B/orders, Legal Spaces, and Asylum in the Shadow of Externalization*, IJRL 35 (2023), 272–303, 288; STEPHEN LEGOMSKY, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries. The Meaning of Effective Protection*, International Journal of Refugee Law 15 (2003), 567–677, 658 ff.; DANIEL THYM, *Gutachterliche Stellungnahme zur Reform des Europäischen Asylsystems für das deutsche Bundesministerium des Innern*, 19. Januar 2017, 15 f.

³⁸ Art. 38 Abs. 1 Bst. E AsylverfahrensRL (RL 2013/32/EU).

³⁹ EGMR 47287/15 (Ilias und Ahmed/Ungarn) vom 21. November 2019, Ziff. 139, 141; EGMR 30696/09 (M.S.S./Belgien und Griechenland) vom 21. Januar 2011, Ziff. 344 ff., 365 ff.

Bewertung der Schutzgarantien sowie der Zugänglichkeit und Funktionsweise des Asylsystems des aufnehmenden Staates gemäss der tatsächlichen Praxis.⁴⁰

[16] Umstritten ist, wie weit die in einem sicheren Drittstaat zu gewährleistenden Rechten über den blossen Schutz vor Refoulement hinausreichen müssen. Dabei stellt sich die Frage, welche Folgerechte gemäss der GFK im Drittstaat gewährleistet sein müssen, damit ein Staat als «sicher» qualifiziert werden kann.⁴¹ Die Folgerechte der GFK können dabei in drei Schutzstufen kategorisiert werden:⁴² Erstens die unmittelbaren Schutzgarantien, die allen Schutzsuchenden unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status zustehen, insbesondere der Schutz vor Zurückweisung (Non-Refoulement), der Zugang zu Gerichten sowie grundlegende Diskriminierungsverbote.⁴³ Zweitens die statusgebundenen Mindestrechte, die an den rechtmässigen Aufenthalt anknüpfen, etwa im Bereich elementarer sozialer Sicherung, medizinischer Versorgung, Bildung oder eingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt.⁴⁴ Drittens die weitergehenden Integrationsrechte, die an einen verfestigten Aufenthalt oder eine dauerhafte Aufnahme anknüpfen, darunter insbesondere umfassender Arbeitsmarktzugang, soziale Gleichstellung mit Staatsangehörigen in bestimmten Bereichen, Bewegungsfreiheit sowie aufenthaltsrechtliche Verfestigung.⁴⁵

[17] Umstritten ist, ob für die Qualifikation eines Drittstaates als «sicher» lediglich die Rechte der ersten beiden Schutzstufen gewährleistet sein müssen oder umfassender Schutz nach der GFK bestehen muss, wie es UNHCR und ein Teil der Literatur vertreten.⁴⁶ Dabei wird davon ausgegangen, dass ein effektiver und dauerhafter Schutz im Sinne der GFK nur dann vorliegt, wenn auch weitergehende statusbezogene Integrationsrechte gewährleistet sind. Für einen engeren Massstab argumentiert unter anderem DANIEL THYM unter Verweis auf die nationale Praxis sowie die Rechtsprechung des EGMR, gemäss derer Drittstaaten nicht verpflichtet seien, Zugang zu sämtlichen drei Schutzstufen der Flüchtlingskonvention zu gewährleisten.⁴⁷ Massgeblich sei vielmehr, dass grundlegende menschenrechtliche Mindeststandards eingehalten werden und die betroffene Person vor Verfolgung, unmenschlicher Behandlung und Kettenabschiebungen wirksam geschützt ist.⁴⁸ Eine eindeutige Klärung dieser Frage ist derzeit nicht in Sicht. Der massgebliche Schutzstandard wird jedoch durch die neue AsylverfahrensVO geregelt. Es ist daher absehbar, dass sich künftig die Gerichte verstärkt damit befassen werden, welcher konkrete Schutzzumfang

⁴⁰ EGMR 30696/09 (M.S.S./Belgien und Griechenland) vom 21. Januar 2011, Ziff. 359; EGMR 47287/15 (Ilias und Ahmed/Ungarn), Ziff. 150; eine ähnliche Argumentation auch im Urteil des UK Supreme Court betreffend den Ruanda-Plan: Supreme Court of the United Kingdom 42 (R/Secretary of State for the Home Department) vom 15. November 2023, Ziff. 93.

⁴¹ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Review of the safe third country concept, Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the «safe third country» concept, COM(2025) 259 final, 7 f.

⁴² JAMES HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, 2. Aufl., Cambridge, 2021, 181.

⁴³ *Ibid.*, 312 ff.

⁴⁴ *Ibid.*, 809 ff.

⁴⁵ *Ibid.*, 925 ff.

⁴⁶ UNHCR, (8), N 4; ANNA LÜBBE, Expertise für die Sachverständigenanhörung zur GEAS-Reform, Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache, April 2018, 6; PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, «Drittstaatenlösungen» – eine rechtliche Einordnung, *Asyl* 4/2024, 3–8, 7; STEPHEN LEGOMSKY, (37), 639 ff.

⁴⁷ DANIEL THYM, (7), 50 ff. m.V.a. EGMR 26565/05 (N./Vereinigtes Königreich) vom 27. Mai 2008, Ziff. 42; EGMR 57467/15 (Savran/Dänemark) vom 7. Dezember 2021, Ziff. 130 ff.

⁴⁸ DANIEL THYM, (7), 53.

im Drittstaat erforderlich ist, damit die Anforderungen aus der GFK, der EMRK sowie der GRC als erfüllt gelten.⁴⁹

2.3. Verfahren im Mitgliedstaat

[18] Die AsylverfahrensRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Unzulässigkeitsentscheidungen vorzusehen.⁵⁰ Bei einer möglichen Verletzung von Art. 3 EMRK muss der Rechtsbehelf eine umfassende ex-nunc-Prüfung sowohl der Tatsachen als auch der Rechtslage ermöglichen.⁵¹ Die gerichtliche Kontrolle hat zu erfassen, ob die Annahme der Sicherheit des Drittstaates im konkreten Fall Bestand hat, und ob ein Risiko einer Verletzung des Non-Refoulement-Grundsatzes besteht. Zentral ist dabei Art. 38 Abs. 2 Bst. c der AsylverfahrensRL, der in Verwirklichung der GRC und der EMRK die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass Antragstellende die Möglichkeit erhalten, eine Ausweisung in Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates im Hinblick auf ihre persönliche Situation anzufechten.⁵² Daraus folgt, dass eine individuelle Prüfung zwingend durchgeführt werden muss.⁵³ Diese Prüfung darf sich nicht auf eine abstrakte Einschätzung der allgemeinen Lage im Drittstaat beschränken, sondern muss die konkreten persönlichen Umstände berücksichtigen.⁵⁴ Dazu muss der schutzsuchenden Person die Möglichkeit gegeben werden darzulegen, weshalb der Drittstaat in ihrem individuellen Fall nicht als sicher zu qualifizieren sei.⁵⁵ Die Einzelfallprüfung stellt damit eine verfahrensrechtliche Ausprägung des Non-Refoulement-Prinzips dar und wurde in der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH als zwingende Methodik für das Verfahren bezeichnet.⁵⁶ Auch Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK, der kollektive Ausweisungen verbietet, wird vom Gerichtshof dahingehend ausgelegt, dass staatliche Behörden sicherstellen müssen, dass jede betroffene Person eine echte und wirksame Möglichkeit erhält, ihre individuellen Gründe gegen eine Überstellung geltend zu machen.⁵⁷ Daraus folgt ebenfalls das Erfordernis einer individuellen Prüfung vor der Überstellung in einen Drittstaat.⁵⁸

[19] Eine besondere Bedeutung kommt zudem der Frage der aufschiebenden Wirkung zu. Zwar ist eine automatische aufschiebende Wirkung nicht in allen Konstellationen ausdrücklich vorgeschrieben, doch verlangt die Rechtsprechung des EGMR und EuGH bei drohenden Verletzungen

⁴⁹ Siehe weiter dazu Kap. 3.3.

⁵⁰ Art. 46 AsylverfahrensRL; Art. 47 GRC.

⁵¹ Art. 46 Abs. 3 AsylverfahrensRL. Vgl. auch EGMR 5560/19 (K.I. und andere/Frankreich) vom 15. April 2021, Ziff. 140 f.

⁵² NORBERT BERNSDORFF, (27), N 14.

⁵³ CARMEN THIELE, (27), N 14; LENA RIEMER, *The Costs of Outsourcing, How the UK's policy of outsourcing their asylum obligations violates human rights, perpetuates the country's ECHR skepticism, and expands dangerous precedence*, Verfassungsblog, 5. Juli 2022.

⁵⁴ EGMR 47287/15 (Ilias und Ahmed/Ungarn) vom 21. November 2019; EGMR, 51246/17 (D.A. und andere/Polen) vom 8. Juli 2021.

⁵⁵ MATTHIAS LEHNERT, (33), N 65, m.V.a. EGMR 32733/08 (K.R.S./Vereinigtes Königreich) vom 2. Dezember 2008.

⁵⁶ EuGH, Rs. C-134/23, *Somateio «Elliniko Symvoulio gia tous Prosyfyges» und Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosyfygon sto Aigaiο»*, ECLI:EU:C:2024:838, Ziff. 44; EGMR 47287/15 (Ilias und Ahmed/Ungarn) vom 21. November 2019.

⁵⁷ EGMR, 27765/09 (Hirsi Jamaa und andere/Italien) vom 23. Februar 2012, Ziff. 210; EGMR, 16483/12 (Khalifa und andere/Italien) vom 15. Dezember 2015, Ziff. 238 und 248; EGMR, 8675/15 und 8697/15 (ND und NT/Spanien) vom 13. Februar 2020, Ziff. 198.

⁵⁸ NORBERT BERNSDORFF, (27), N 14.

des Non-Refoulement-Prinzips einen effektiven Rechtsbehelf mit suspensiver Wirkung.⁵⁹ Auch der EuGH hat im Zusammenhang mit Art. 4 und Art. 19 Abs. 2 der GRC hervorgehoben, dass dieser Schutz absolut ist und daher effektive verfahrensrechtliche Sicherungen erfordert.⁶⁰ Insgesamt ist folglich die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates untrennbar mit einer individuellen Risikoprüfung und einem effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verbunden.

2.4. Verbindungskriterium

[20] Neben dem Bestehen der dargelegten Schutzstandards im Drittstaat verlangt das Konzept des sicheren Drittstaates gemäss Art. 38 Abs. 2 Bst. a AsylverfahrensRL zusätzlich ein Verbindungskriterium zwischen der schutzsuchenden Person und dem betreffenden Drittstaat. Erforderlich ist eine Beziehung, die es als «vernünftig» erscheinen lässt, die betroffene Person gerade in diesen Staat zu verweisen.⁶¹ Nach der ständigen Praxis des EuGH genügt jedoch ein blosser Transitaufenthalt nicht, um eine solche Verbindung zu begründen.⁶² Wo aber die Schwelle zwischen «einfachem» Durchreisen und einer «vernünftigen» Verbindung verläuft, wurde nicht definiert, auch wurden keine zeitlichen oder qualitativen Kriterien entwickelt; ebenso wenig besteht eine einheitliche nationale Praxis in den Mitgliedstaaten. Besonders schwierig ist die Beurteilung des Verbindungskriteriums bei Konstellationen langandauernder, unfreiwilliger Aufenthalte in klassischen Transitstaaten wie der Türkei oder Libyen. Hier stellt sich die Frage, ab wann ein ursprünglich nur durchgangswieser Aufenthalt eine solche Intensität erreicht, dass von einer «vernünftig» Verbindung gesprochen werden kann. Grundsätzlich legen die nationalen Gerichte Verbindungskriterien zu Drittstaaten aber eng aus und verlangen konkrete, individuelle Anknüpfungspunkte.⁶³ So hat etwa das schwedische Migrationsberufungsgericht entschieden, dass Ethnie oder Muttersprache allein keine hinreichende Verbindung darstellen – selbst dann nicht, wenn diese Faktoren den späteren Erwerb der Staatsangehörigkeit des Drittstaates erleichtern könnten.⁶⁴ Der griechische Staatsrat hingegen urteilte, dass bereits ein Aufenthalt von 1,5 Monaten ausreichend sein kann für die Bejahung einer solchen Verbindung.⁶⁵

[21] Völkerrechtlich ist ein solches Verbindungskriterium nicht ausdrücklich vorgeschrieben.⁶⁶ Weder die GFK noch die EMRK enthalten entsprechende Vorgaben, und auch die Rechtsprechung des EGMR hat hierzu bislang keine eigenständigen Massstäbe entwickelt.⁶⁷ Nach der Auffassung

⁵⁹ EuGH, Rs. C-564/18, L.H., ECLI:EU:C:2021:218; EuGH, Rs. C-181/16, Gnandi, ECLI:EU:C:2018:465; vgl. dazu auch: SARAH PROGIN-THEUERKAUF, *Asylum and Return: The Gnandi Case, or a Clarification of the Right to an Effective Remedy*, *European Papers*, 4 (2019), 359–363, 362 f.; EGMR 40603/17, 42902/17 und 43643/17 (M.K und andere/Polen) vom 14. Dezember 2020; MATTHIAS LEHNERT, (33), N 79.

⁶⁰ EuGH, C-313/25, Adrar, ECLI:EU:C:2025:647, Ziff. 61 ff.

⁶¹ Art. 38 Abs. 2 Bst. a AsylverfahrensRL.

⁶² EuGH, Rs. C-564/18, LH, ECLI:EU:C:2022:218, Ziff. 49 f.; EuGH, Rs. C-924/19, PPU, ECLI:EU:C:2020:367, Ziff. 157 ff.; EuGH, C-821/19, Kommission, ECLI:EU:C:2020:30, Ziff. 38 f.

⁶³ ECRE, *Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EUS*, 100, m.V.a. nationale Praxis.

⁶⁴ Schwedisches Berufungsgericht, Urteil MIG 2011:5, UM22-10, 10. März 2015.

⁶⁵ Griechischer Staatsrat, Urteil Nr. 2347/2017 & 2348/2017, 22. September 2017.

⁶⁶ STEPHEN LEGOMSKY, (37), 664 ff.; PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, *Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Ein Kompromiss und seine Folgen*, in: Alberto Achermann, Cesla Amarelle, Véronique Boillet, Martina Caroni, Astrid Epiney, Peter Uebersax (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2023/2024 – Annuaire du droit de la migration 2023/2024*, 60.; DANIEL THYM, (7), 31; a. M.: ECRE, (63), 100.

⁶⁷ PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, (66), 60.; STEPHEN LEGOMSKY, (3766), 664 ff.

des UNHCR kann eine Überstellung sogar in einen Staat zulässig sein, den die betroffene Person zuvor nie betreten hat, sofern eine formelle zwischenstaatliche Vereinbarung besteht.⁶⁸ UNHCR empfiehlt aber gleichzeitig, eine solche Verbindung zu berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf die Nachhaltigkeit einer Überstellung.⁶⁹ Abgesehen von den individuellen Interessen der betroffenen Personen liegt der Zweck des Verbindungskriteriums vor allem darin, Sekundärmigration und sogenannte Orbit-Situationen zu vermeiden sowie eine bloße Verschiebung staatlicher Verantwortlichkeit zu verhindern.⁷⁰ Zugleich erhöht eine bestehende Verbindung die Wahrscheinlichkeit, dass die betroffene Person überhaupt in der Lage ist, substantiierte Angaben zu möglichen Risiken und Gefahren im Drittstaat zu machen, ein Aspekt, der für die Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes massgebend ist. Allerdings garantiert das Bestehen einer Verbindung für sich genommen noch keine menschenrechtskonforme Überstellung, denn auch ein Staat, zu dem familiäre oder kulturelle Bezüge bestehen, kann im Einzelfall ungeeignet sein.⁷¹

[22] Die Bedeutung dieses Kriteriums wird im Vergleich mit Modellen deutlich, die bewusst auf ein individuelles Verbindungselement verzichten.⁷² Das britische Ruanda-Modell sah etwa keine persönliche Beziehung zwischen Antragstellenden und dem vorgesehenen Drittstaat vor, sondern bestimmten diesen vorab. Die unionsrechtliche Konzeption unterscheidet sich hiervon gerade durch die Betonung einer individuellen Anknüpfung. Der Entscheid des britischen Supreme Court und die einstweilige Massnahme des EGMR zum Ruanda-Plan haben zudem aufgezeigt, dass solche Überstellungen ohne Anknüpfungen schwer zu rechtfertigen sind in Hinblick auf Art. 3 EMRK.⁷³ In der Anwendung der AsylverfahrensRL scheiterte die Heranziehung des Konzepts des sicheren Drittstaates jedoch weniger am Verbindungskriterium als vielmehr an unzureichenden Schutzstandards im betreffenden Drittstaat oder an praktischen Vollzugshindernissen.⁷⁴

2.5. Vollzug

[23] Nicht nur beim sicheren Drittstaat, sondern ebenso bei den Konzepten des ersten Asylstaates und des sicheren Herkunftsstaates zeigt sich, dass die Wirksamkeit des Ansatzes «protection elsewhere» wesentlich von seiner praktischen Umsetzbarkeit abhängt.⁷⁵ Eine Unzulässigkeitsentscheidung bleibt rechtlich wie faktisch wirkungslos, wenn sie nicht vollzogen werden kann. Die massgebende Voraussetzung für den Vollzug ist, dass der betreffende Drittstaat die betrof-

⁶⁸ UNHCR, (8), N 6. Weiterführend zum Ansatz des UNHCR staatszentrierten Verständnis des Verbindungselements, siehe BERFIN NUR OSSO, (37), 282.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ UNHCR, (8), N 6.

⁷¹ PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, (46), 6.

⁷² Vgl. DANIEL THYM, (21), der das Verbindungskriterium als massgebendes Element zur Verhinderung vor «Rwanda-style cooperations» sieht.

⁷³ LENA RIEMER, (53); Supreme Court of the United Kingdom 42 (R/Secretary of State for the Home Department) vom 15. November 2023, Ziff. 42 ff.; EGMR (Einstweilige Massnahme) 28774/2 (N. S. K./Vereinigte Königreich zuvor K. N. gegen das Vereinigte Königreich) vom 13. Juni 2022.

⁷⁴ Exemplarisch hierfür die Türkei: EuGH, Rs. C-134/23, Somateio «Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges», Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio», ECLI:EU:C:2024:838.

⁷⁵ Am Beispiel von Tunesien: MARIAGIULIA GIUFFRÉ/CHIARA DENARO/FATMA RAACH, On «Safety» and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a «Safe Country of Origin» and a «Safe Third Country», European Journal of Migration and Law (online), 9. Dezember 2022.

fene Person tatsächlich aufnimmt und der Schutzstandard für die schutzsuchende Person dort gewährleistet ist. In der Praxis hängt die Durchführbarkeit daher häufig von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten ab, die entweder selbst Herkunfts- oder Transitstaaten sind.⁷⁶ Entscheidend ist dabei nicht nur das formale Bestehen eines Abkommens, sondern vor allem dessen Funktionsfähigkeit und die tatsächliche Kooperationsbereitschaft des Drittstaates.⁷⁷ Politische und geopolitische Veränderungen können solche Vereinbarung rasch destabilisieren, wie etwa die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem EU-Türkei-Arrangement gezeigt haben.

[24] Der tatsächliche Vollzug – also die Einreise der schutzsuchenden Person in den als «sicher» eingestuften Drittstaat – ist deshalb ein zentrales Element des Konzepts. Verweigert der Drittstaat die Aufnahme, verpflichtet Art. 38 Abs. 4 der AsylverfahrensRL den Mitgliedstaat, der betroffenen Person Zugang zu einem Verfahren mit materieller Prüfung gemäss Kapitel II der AsylverfahrensRL zu gewähren.⁷⁸ Dadurch soll verhindert werden, dass Schutzsuchende in Orbit-Situationen geraten. Der EuGH hat dabei klargestellt, dass bereits die Aussetzung der Übernahme oder Rückübernahme durch einen als sicher eingestuften Drittstaat dazu führt, dass der Mitgliedstaat sicherstellen muss, dass Antragstellende ein Verfahren im Einklang mit den in Kapitel II der Richtlinie vorgesehenen Garantien einleiten können.⁷⁹ Der EuGH hat allerdings betont, dass die tatsächliche Bereitschaft eines Drittstaates zur Übernahme keine formelle Voraussetzung dafür ist, diesen als «sicher» qualifizieren zu können.⁸⁰

2.6. Erstellung der Drittstaatenliste

[25] Für die praktische Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates sowie für die Erstellung entsprechender Listen sicherer Drittstaaten sind die Mitgliedstaaten zuständig. Diese werden durch die AsylverfahrensRL nicht verpflichtet, das Konzept zwingend in ihr nationales Recht aufzunehmen, sondern diese eröffnet lediglich die Möglichkeit, dieses Konzept im nationalen Recht vorzusehen. Entscheiden sich Staaten für eine Umsetzung, müssen sie aber die unionsrechtlichen Vorgaben einhalten.⁸¹ Die nationale Praxis ist insgesamt stark uneinheitlich und lässt sich grob in drei Gruppen einteilen:⁸²

- a. Mitgliedstaaten mit formellen Listen sicherer Drittstaaten,
- b. Mitgliedstaaten, die das Konzept ausschliesslich im Einzelfall anwenden, sowie
- c. Mitgliedstaaten, in denen das Konzept zwar gesetzlich vorgesehen ist, in der Praxis jedoch kaum oder gar nicht zur Anwendung kommt.⁸³

⁷⁶ PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, (66), 65.

⁷⁷ PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, Die Grenzen der Externalisierung: Zur Auslagerung von Asylverfahren an Drittstaaten, Externalizing Asylum.

⁷⁸ JENS VEDSTED-HANSEN, (6), N. 7.

⁷⁹ EuGH, Rs. C-134/23, Somateio «Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges», Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaiο», ECLI:EU:C:2024:838, Ziff. 53; vgl. zu diesem Fall auch die Schlussanträge des Generalanwalts, Ziff. 40.

⁸⁰ Ibid., Ziff. 46 f.

⁸¹ Art. 288 Abs. 3 AEUV.

⁸² EUAA, Overview of the Implementation of Safe Country Concepts, 23. Januar 2026, 2 f.

⁸³ EUAA, Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure, Dezember 2022, 13; Europäische Kommission, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/1348 in Bezug auf die Anwendung des Konzepts des «sicheren Drittstaats», KOM(2025) 259 final, 3.

Dabei sticht heraus, dass nur fünf Mitgliedsstaaten nationale Listen führen, wobei es sich bei den gelisteten Staaten ausschliesslich um WEOG-⁸⁴ bzw. osteuropäische Staaten handelt, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind sowie um Georgien und Armenien.⁸⁵ Zudem findet sich auch die Türkei auf den Listen Griechenlands und Ungarns. Auch wenn sich der EuGH in seinem letzten Urteil nicht dagegen aussprach, dass Mitgliedstaaten die Türkei als sicheren Drittstaat bezeichnen, blieb der Vollzug aufgrund der negativ ausfallenden Einzelfallüberprüfungen betreffend Einhaltung der Schutzstandards blockiert.⁸⁶

[26] Die zurückhaltende Nutzung durch die Mitgliedstaaten wird von der Kommission unter anderem darauf zurückgeführt, dass es für Mitgliedstaaten schwierig ist, belastbar nachzuweisen, dass ein Drittstaat tatsächlich «sicher» ist.⁸⁷ Zudem bereiten praktische Vollzugsfragen – insbesondere die Kooperation mit Drittstaaten – erhebliche Schwierigkeiten. Der Aufnahme eines Staates in eine solche Liste gehen regelmässig politische Gespräche und Verhandlungen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und dem Drittstaat voraus und betreffen vor allem Fragen der praktischen Durchführung von Überstellungen und können in unverbindlichen Absichtserklärungen (Memorandum of Understanding) oder in förmlichen völkerrechtlichen Abkommen münden.⁸⁸ Solche Arrangements betreffen vor allem den Vollzug und ersetzen die rechtliche Prüfung, ob die materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des Konzepts im Einzelfall tatsächlich in keiner Weise erfüllt sind.

3. Reformen

[27] Bereits seit dem Haager Programm verfolgt die EU im Rahmen der sogenannten «externen Dimension von Asyl und Migration» das Ziel, Herkunfts- und Transitstaaten verstärkt in die Migrationssteuerung einzubinden und die migrationspolitische Kontrolle möglichst weit vor die Aussengrenzen der Union zu verlagern.⁸⁹ Der eingangs genannte Pakt, den der Rat am 14. Mai 2024 angenommen hat, reformiert das GEAS grundlegend und stellt zugleich eine strukturelle Weichenstellung in Richtung einer weiteren Externalisierung der europäischen Asylpolitik dar.⁹⁰ Ein Kernstück des Reformpakets ist die neue Asylverfahrensverordnung (AsylverfahrensVO), welche die bisherige AsylverfahrensRL ersetzt. Der Übergang von einer Richtlinie zu einer Verordnung markiert einen Fortgang der Harmonisierung in diesem Bereich. Ziel der AsylverfahrensVO ist es, die bislang unterschiedlichen nationalen Verfahrensregelungen zu straffen, zu vereinfachen und zu harmonisieren, indem ein einheitliches Verfahren für den internationalen Schutz in der Union geschaffen wird.⁹¹ Insbesondere im Bereich der Unzulässigkeitsentscheidun-

⁸⁴ Westeuropäische und andere Gruppe gemäss UNO.

⁸⁵ EUAA, (84) 12.

⁸⁶ EuGH, Rs. C-134/23, Somateio «Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges» und Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia «Ypostirixi Prosfygon sto Aigaiο», ECLI:EU:C:2024:838, Ziff. 41 ff.; vgl. auch: STEVE PEERS, *Pyrrhic victory for the Greek government: the CJEU rules on Turkey as a «safe third country»*, EU Law Analysis, 11. Oktober 2024.

⁸⁷ Europäische Kommission, (41), 1 f.

⁸⁸ DANIEL THYM, (21).

⁸⁹ NULA FREI/CONSTANTIN HRUSCHKA, *Zur Umgehung des Refoulement-Verbots beim Kampf gegen «illegale Migration»*, Asyl 4/2017, 8 ff., 9.

⁹⁰ Rat der Europäischen Union, *Pressemitteilung*: Rat nimmt Migrations- und Asylpaket der EU an, 14. Mai 2024.

⁹¹ Erwägungsgrund (1) der AsylverfahrensVO.

gen – und hier vor allem beim Konzept des sicheren Drittstaates – reagiert der Unionsgesetzgeber damit auf erhebliche Unterschiede in der bisherigen Anwendungspraxis der Mitgliedstaaten.⁹²

[28] Neben der AsylverfahrensVO wurden weitere zentrale Rechtsakte im Asylrecht reformiert bzw. neu geschaffen. Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde durch die Qualifikationsverordnung (EU) 2024/1347 ersetzt, die nun unionsweit unmittelbar die Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes regelt. Die Aufnahmebedingungen wurden durch eine Neufassung der Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 angepasst. Das EURODAC-System wurde durch die reformierte EURODAC-Verordnung (EU) 2024/1358 ausgeweitet, während mit der Screening-Verordnung (EU) 2024/1356 ein vorgelagertes Kontrollverfahren an den Aussengrenzen eingeführt wurde.⁹³ Ergänzt wird diese durch besondere Vorschriften für Krisensituationen, neue Instrumente im Bereich der Rückführung sowie einen unionsweiten Rahmen für Resettlement. Der überwiegende Teil der Normen – darunter die AsylverfahrensVO – wird nach einer Übergangsfrist ab dem 12. Juni 2026 anwendbar sein.⁹⁴

[29] Das Finden von Kompromissen bei der Reform des Konzepts des sicheren Drittstaates im Rahmen der GEAS erwies sich als schwierig, weshalb der im Rahmen dieser Reform geänderte Art. 77 Abs. 4 der AsylverfahrensRL vorsah, dass die Kommission das Konzept nochmals überprüfen und gegebenenfalls gezielte Änderungsvorschläge unterbreiten soll. Dieser Überprüfungsprozess führte zu einem Änderungsvorschlag der ab Juni 2026 geltenden AsylverfahrensVO, den die Kommission am 20. Mai 2025 veröffentlichte.⁹⁵ Am 18. Dezember 2025 einigten sich Rat und Parlament politisch auf eine leicht angepasste Version davon; die entsprechenden Änderungen treten nach der formellen Zustimmung durch den Rat und das Parlament im Februar 2026 mit Wirkung zum 12. Juni 2026 in Kraft.⁹⁶

[30] Im Rahmen dieser beiden Reformen wurden insgesamt sechs Änderungen beschlossen, die das Konzept des sicheren Drittstaates betreffen. Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Einführung eines übergreifenden Begriffs des «wirksamen Schutzes» in Drittstaaten sowie die Vermutung der Sicherheit eines Drittstaates beim Bestehen entsprechender Abkommen. Darauf ist sogleich im Einzelnen einzugehen (Kap. 3.1). Weitere Anpassungen betreffen den Umgang mit Minderjährigen (Kap. 3.2), die Möglichkeit, einen Staat nur für bestimmte Teile seines Hoheitsgebiets als «sicher» einzustufen (Kap. 3.4), sowie die Einführung von EU-weiten Listen «sicherer Drittstaaten» ergänzend zu nationalen Listen (Kap. 3.6). Die beiden im Februar 2026 verabschiedeten Änderungen betreffen die Abschaffung der automatischen aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Unzulässigkeitsentscheidungen (Kap. 3.3) sowie die Modifikation des Verbindungskriteriums zwischen einer schutzsuchenden Person und dem Drittstaat (Kap. 3.5).

⁹² Siehe Kap. 2.6.

⁹³ PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, (66), 48.

⁹⁴ Europäische Kommission, der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Gemeinsamer Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket, KOM(2024) 251 final, 1.

⁹⁵ Europäische Kommission, (83).

⁹⁶ Europäisches Parlament, Pressemitteilung: Asylum: new rules for safe third countries and EU safe countries of origin list, 10. Februar 2026.

3.1. Wirksamer Schutz

[31] Ob ein Drittstaat nach der neuen AsylverfahrensVO als «sicher» qualifiziert werden kann, setzt weiterhin einen umfassenden Schutz vor Refoulement voraus, wie er in der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH entwickelt wurde.⁹⁷ Die entsprechenden Anforderungen sind nun in Art. 59 Abs. 1 Bst. a bis c der Verordnung geregelt und entsprechen den bisherigen Vorgaben der AsylverfahrensRL.⁹⁸ Eine wesentliche Neuerung betrifft jedoch der in einem Drittstaat zu gewährleistende Zugang zu einem Verfahren. Anders als zuvor wird nicht mehr ausdrücklich die «Möglichkeit, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen» und im Falle der Anerkennung Schutz nach Massgabe der GFK verlangt.⁹⁹ Stattdessen knüpft die Verordnung nun an den neuen Rechtsbegriff des «wirksamen Schutzes» an, der für das Konzept des sicheren Drittstaates ebenso wie für jenes des ersten Asylstaates¹⁰⁰ in Art. 57 AsylverfahrensVO eigenständig definiert wird. Dieser «wirksame Schutz» ist einerseits gegeben, wenn der Drittstaat die GFK ohne geografischen Vorbehalte ratifiziert hat und diese auch tatsächlich beachtet.¹⁰¹ Andererseits eröffnet Art. 57 Abs. 2 AsylverfahrensVO die Möglichkeit, wirksamen Schutz auch dann anzunehmen, wenn ein Drittstaat die Konvention nicht ratifiziert hat bzw. mit geografischem Vorbehalt (wie etwa die Türkei)¹⁰², wenn er den schutzsuchenden Personen einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet ermöglicht, grundlegende Leistungen¹⁰³ gewährt und der gewährte Schutz bis zur Erreichung einer dauerhaften Lösung fortbesteht.¹⁰⁴ Damit wird der Schutzmassstab von der formellen Bindung an den Massstab der GFK gelöst und an eine unionsrechtlich autonome Definition geknüpft. Diese Neuregelung des Schutzmassstabes, deren Ausmass aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe relativ offen ist, stellt eine Abkehr vom möglichen Erfordernis zu leistender Folgerechte der dritten Schutzstufe der GFK dar, was in gewissen Lehrmeinungen als völkerrechtliches Minimum bezeichnet wird.¹⁰⁵ Der in Art. 57 Abs. 2 Bst. b bis d AsylverfahrensVO verankerte Schutzmassstab orientiert sich damit nicht mehr an den materiellen Rechten der GFK. Diese teilweise Loslösung vom Konventionsmassstab wird in der Literatur kritisch eingeordnet. Ausgangspunkt dieser Kritik ist, dass bei der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates die Asylanträge im überstellenden Mitgliedstaat gerade nicht materiell geprüft werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass sich unter den überstellten Personen auch Flüchtlinge im Sinne der GFK befinden. Aus dieser Perspektive wird vertreten, dass auch in diesen Fällen ein Schutzstandard gewährleistet sein muss, der demjenigen der Konvention entspricht.¹⁰⁶ Dabei ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten in den Verträgen selbst festgeschrieben haben, dass ihre gemeinsame Asylpolitik im Einklang mit der GFK zu stehen hat.¹⁰⁷ Unabhängig von der Frage, ob völkerrechtlich zwingend der volle Konventionsschutz gewährleistet werden muss, ist

⁹⁷ Vgl. Kap. 2.2.1.

⁹⁸ Vgl. Kap. 2.2.1.; DANIEL THYM, (7), 49.

⁹⁹ Art. 38 (1) lit e AsylverfahrensRL.

¹⁰⁰ Art. 58 AsylverfahrensVO.

¹⁰¹ Art 57(1) VO.

¹⁰² Art. 57 (2).

¹⁰³ Art 57 (2) Bst. b-d.

¹⁰⁴ Art 57 (2).

¹⁰⁵ PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA, (66), 62 f. mit weiteren Verweisen auf die Literatur; LÜBBE, (46), 6.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Art. 78 (1) S. 2 AEUV.

die neue Regelung eine Absenkung des bisherigen Schutzmassstabs. Auch die Kommission wies im Rahmen der Überprüfung des Konzepts darauf hin, dass bei einer weiteren Aufweichung oder Flexibilisierung der Sicherheitskriterien kaum noch Spielraum bestehe und sich die bestehenden Anforderungen bereits nahe am völkerrechtlichen Mindeststandard bewegten.¹⁰⁸ Inwiefern dieser neue Schutzmassstab es allerdings ermöglicht, nicht nur Länder auf die Liste der sicheren Drittstaaten aufzunehmen, sondern entsprechende Ausweisungen auch tatsächlich zu vollziehen (insb. bei der Türkei), bleibt fraglich.

[32] Neben dieser Neudefinition führt die neue Verordnung zudem die Möglichkeit ein, dass wenn die Union und ein Drittstaat in einem Verfahren nach Art. 218 AEUV ein entsprechendes Übereinkommen bspw. ein Rückkehrübereinkommen abschliessen, (widerlegbar) vermutet werden kann, dass die Schutzsuchenden, im entsprechenden Drittstaat nach den einschlägigen internationalen Standards geschützt werden und das Non-Refoulement-Prinzip beachtet wird.¹⁰⁹ Diese Vermutung greift jedoch nicht, wenn ein solches Abkommen nach Art. 218 Abs. 9 AEUV ausgesetzt ist.¹¹⁰ Die Anwendung dieser Bestimmung erfolgt ausdrücklich unbeschadet der individuellen Prüfung im Einzelfall sowie der besonderen Schutzvorkehrungen für unbegleitete Minderjährige. Der Verweis auf Art. 218 AEUV bedeutet, dass nur förmliche, nach dem unionsrechtlichen Vertragsverfahren geschlossene Übereinkünfte unter diese Regelung fallen. Informelle Arrangements oder politische Absichtserklärungen, wie bspw. jenes mit der Türkei von 2016, werden hiervon nicht erfasst.¹¹¹ An diese neu vorgesehene Möglichkeit ist insb. hinsichtlich der Reform der Voraussetzung des Verbindungskriterium zu denken (Kap. 3.5).

3.2. Minderjährige

[33] Die neue AsylverfahrensVO enthält zudem besondere Vorgaben für die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates auf unbegleitete Minderjährige. Danach darf das Konzept nur herangezogen werden, wenn dies dem Kindeswohl nicht widerspricht und der betreffende Drittstaat sowohl eine angemessene Betreuung als auch einen unverzüglichen Zugang zu wirksamem Schutz gewährleistet.¹¹² Die Regelung bleibt inhaltlich aber auffallend offen. Die Verordnung konkretisiert weder, welche qualitativen Anforderungen an die Betreuung zu stellen sind, noch legt sie fest, welche zwingenden, an einen Schutzstatus geknüpften Rechte garantiert sein müssen oder welchen Umfang die damit verbundenen Verfahrens- und Aufnahmestandards haben sollen.¹¹³

¹⁰⁸ Europäische Kommission, (83), 3.

¹⁰⁹ Art 59(7); STEVE PEERS, «The new EU asylum laws: taking rights half-seriously» Yearbook of European Law, 2024, 113 –183, 162 f.

¹¹⁰ Erwägungsgrund (49) AsylverfahrensVO.

¹¹¹ STEVE PEERS, (109), 163 inkl. Fn. 542.

¹¹² Art. 59 Abs. 6 VO.

¹¹³ Art. 59 (2) VO; PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA/DANIELWEBER, Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU, im Auftrag von Deutsches Kinderhilfswerk, Deutsches Komitee für UNICEF, Paritätischer Gesamtverband, Plan International Deutschland, Save the Children Deutschland, terre des hommes Deutschland, World Vision Deutschland, März 2021, 21.

3.3. Verfahren

[34] Schutzsuchende können gemäss der neuen Verordnung die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates weiterhin individuell durch ein Gericht überprüfen lassen, was auch durch die GRC, die EMRK sowie das ZP Nr. 4 zur EMRK garantiert wird.¹¹⁴ Diese Möglichkeit steht in engem Zusammenhang mit dem unions- und menschenrechtlichen Non-Refoulement-Grundsatz, der nicht nur materiellen Schutz vor Zurückweisung verlangt, sondern auch eine wirksame verfahrensrechtliche Absicherung gegen eine unrechtmässige Überstellung voraussetzt. Im Gesetzgebungsverfahren umstritten war jedoch, ob der Rechtsbehelf gegen Unzulässigkeitsentscheidungen weiterhin automatische aufschiebende Wirkung haben soll. Die Kommission hat diesbezüglich im Juni 2025 vorgeschlagen, diese automatische aufschiebende Wirkung zu streichen.¹¹⁵ Rat und Parlament folgten diesem Vorschlag und einigten sich am 18. Dezember 2026 darauf, dass ein Rechtsmittel gegen eine Unzulässigkeitsentscheidung auf Grundlage des Konzepts des sicheren Drittstaats grundsätzlich keine automatische aufschiebende Wirkung mehr entfaltet.¹¹⁶ Ein automatisches Bleiberecht während des Rechtsmittelverfahrens besteht damit nicht mehr, was bedeutet, dass bereits vor Abschluss des Verfahrens Schutzsuchende in Drittstaaten überstellt werden könnten.¹¹⁷ Offen bleibt, wie in Fällen zu verfahren ist, in denen ein Gericht später die Unzulässigkeitsentscheidung aufhebt. Die praktische Umsetzung einer «Rückkehr von der Rückkehr» in die Union nach bereits erfolgter Überstellung hängt dabei stark von den konkreten Kooperationsmechanismen zwischen den beteiligten Staaten ab. Unberührt bleibt das Recht, bei einem Gericht die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu beantragen. Schutzsuchende können somit weiterhin eine aufschiebende Wirkung ihres Rechtsbehelfs geltend machen.

[35] Obwohl die Kommission betont, dass sich am Rechtsschutzsystem grundsätzlich nichts ändern, da jede betroffene Person weiterhin die Möglichkeit habe, die aufschiebende Wirkung ihres Rechtsbehelfs zu beantragen,¹¹⁸ ist diese Argumentation verkürzt: Die Kommission blendet aus, dass die tatsächliche Inanspruchnahme der Möglichkeit der aufschiebenden Wirkung erheblich von praktischen Hürden abhängt – insbesondere von der Komplexität des Verfahrens, sprachlichen Barrieren sowie dem faktisch oftmals fehlenden Zugang zu qualifiziertem Rechtsbeistand. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass die Reform auch auf der Annahme beruht, dass nicht alle Schutzsuchenden in der Lage sein werden, rechtzeitig einen Antrag auf aufschiebende Wirkung zu stellen; dies wurde sodann in der Konsultationsphase auch von der Zivilgesellschaft und dem UNHCR kritisiert.¹¹⁹ Würden hingegen alle Betroffenen systematisch die aufschiebende Wirkung beantragen, würde dies die Verfahren weder vereinfachen noch beschleunigen, sondern im Gegenteil – im Vergleich zur bisherigen Regelung – einen zusätzlichen gerichtlichen Entscheidung erforderlich machen.¹²⁰ Die Zielsetzung, Verfahren zu straffen und Verzögerungen zu reduzieren, wird somit nicht durch eine strukturelle Vereinfachung erreicht, sondern, wenn über-

¹¹⁴ Art. 59 Abs. 5 Bst. a; vgl. Richtlinie 2013/32/EU, Art. 38 Abs. 2 Bst. c; Erwägungsgrund 52 der Präambel, der auch auf das Konzept «ersten Asyllandes» anwendbar ist. NORBERT BERNSDORFF, (27), N 14.

¹¹⁵ Europäische Kommission, (83), 5 f.

¹¹⁶ Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung: Safe third country: Council and European Parliament agree on new EU law restricting admissibility of asylum claims, 18. Dezember 2025.

¹¹⁷ CATHARINA ZIEBRITZKI, Protection Nowhere, Zu «Sicheren Drittstaaten» und dem Kommissionsvorschlag vom 20. Mai 2025, Verfassungsblog vom 17. Juni 2025.

¹¹⁸ Europäische Kommission, (41), 11.

¹¹⁹ Europäische Kommission, (41), 16.

¹²⁰ Vgl. dazu auch: CATHARINA ZIEBRITZKI, (117).

haupt, durch eine Reduzierung der Zahl der Fälle, in denen vorläufiger Rechtsschutz tatsächlich in Anspruch genommen wird (bzw. werden kann). Damit wird sich die tatsächliche Reichweite des Rechtsschutzes zulasten jener Personen verschlechtern, die nicht in der Lage sind, die zusätzlichen verfahrensrechtlichen Anforderungen praktisch zu bewältigen. Betreffend die Rechtsprechung des EGMR und EuGH gemäss derer eine automatische aufschiebende Wirkung für eine Ausweisung eintreten muss, wenn das Risiko einer Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips besteht, verweist die Kommission darauf, dass diese Praxis nur betreffend der Rückführungsentscheidungen besteht, nicht aber gegen den Unzulässigkeitsentscheid beruhend auf dem Konzept des sicheren Drittstaates.¹²¹

[36] An dieser Stelle sei auf die Praxis des EuGH im Zusammenhang mit der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG verwiesen; dort kommt der Gerichtshof zum Schluss, dass im Rahmen der Anwendung der Rückführungsrichtlinie die nationalen Gerichte von Amts wegen für die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu sorgen haben und daraus alle Konsequenzen für die Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu ziehen, sprich diese auszusetzen, sodass sich die betroffene Person nie tatsächlich in einer Refoulement-Situation befindet.¹²² Die Frage, wie die bisherige Rechtsprechung zu Art. 4 und Art. 19 Abs. 2 GRC verfahrensrechtlich auf das Wegfallen der automatischen aufschiebenden Wirkung in der neuen Asylverfahrensverordnung, das Inkrafttreten der Rückführungsverordnung 2024/1349 sowie das Zusammenspiel mit den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie durchschlägt und welche Folgen daraus resultieren, ist nicht Gegenstand dieses Beitrags, bleibt aber klärungsbedürftig und von erheblicher praktischer Bedeutung.

3.4. Teilgebiete

[37] Eine Neuerung im Hinblick auf den massgeblichen Schutz besteht in der Möglichkeit, künftig nur bestimmte Teile oder Regionen eines Staates oder einen Staat lediglich für bestimmte Personengruppen als «sicher» einzustufen.¹²³ Diese Öffnung dient erkennbar der Erweiterung der praktischen Anwendbarkeit des Konzepts. Wo eine Einstufung bislang daran scheiterte, dass die Sicherheit nicht landesweit gewährleistet war oder klar abgrenzbare Gruppen besonderen Gefahren ausgesetzt waren, erlaubt die neue Regelung nun eine differenzierte Bewertung. Diese Neuregelung erleichtert es, Drittstaaten als «sicher» einzustufen, auch wenn einzelne Regionen instabil oder unsicher sind. Dabei ist allerdings anzumerken, dass unter der Geltung der AsylverfahrensRL der EuGH mehrfach klarstellte, dass beim Konzept von sicheren Herkunftsstaaten gemäss dem Wortlaut nichts darauf hindeutet, dass nur Teile eines Staates oder für bestimmte Personengruppe der Staat als «sicher» gelten kann, was aufgrund der Argumentation analog auch für «sichere Drittstaaten» gelten dürfte, weshalb der Gesetzgeber mit der Revision der AsylverfahrensVO auf die Rechtsprechung reagiert hat und diese Möglichkeit nun explizit vorsieht.¹²⁴ Bemerkenswerter Weise sieht Estland solche territorialen Ausnahmen bereits heute für

¹²¹ Europäische Kommission, (41), 12.

¹²² EuGH, Rs. C-156/23, Arrant, ECLI:EU:C:2024:892, Ziff. 44. Ausführlich dazu: DAVID KLÄUI, Die Rückführungsrichtlinie, das Non-Refoulement-Prinzip und die vorläufige Aufnahme, in: Jusletter 14. April 2025.

¹²³ Art. 59 Abs. 2 AsylverfahrensVO.

¹²⁴ EuGH, Rs. C-758/24 und C-759/24, LC/CP, ECLI:EU:C:2025:591, Ziff. 91 f.; EuGH, Rs. C-406/22, CV, ECLI:EU:C:2024:841, Ziff. 40.

Armenien, Georgien sowie Bosnien und Herzegowina vor.¹²⁵ Dies könnte der EU und den Mitgliedstaaten eine flexiblere Handhabung sicherer Drittstaaten bieten, um bestehende tatsächliche oder geografische Differenzierungen innerhalb von Staaten rechtlich nutzbar zu machen. Unklar bleibt, welche geografische Reichweite ein «bestimmter Landesteil» im Sinne der Verordnung haben muss. Weder der Wortlaut noch die Materialien definieren, ob es sich um klar abgegrenzte Verwaltungseinheiten handeln muss, wie gross das Verhältnis zwischen sicheren und unsicheren Gebieten sein darf oder ob theoretisch bereits sehr kleinräumige Gebiete – etwa einzelne Aufnahmезentren oder bestimmte Zonen einer Stadt – als ausreichend angesehen werden können. Diese Fragen werden massgeblich durch die zukünftige Verwaltungspraxis und gerichtliche Kontrolle zu klären sein.

3.5. Verbindungskriterium

[38] Die im Mai 2024 verabschiedete AsylverfahrensVO hielt zunächst am Verbindungskriterium fest, wenn auch mit leicht verändertem Wortlaut. Dass das Verbindungskriterium überhaupt in die neue Verordnung aufgenommen wurde, war politisch umstritten. Bereits während der Verhandlungen zum GEAS standen Bestrebungen im Raum, dieses Element ganz zu streichen, um das Konzept des sicheren Drittstaates (noch) breiter anwendbar zu machen. Die vorläufige Aufnahme des Verbindungskriteriums war ein politischer Kompromiss, da insb. Deutschland unter der damaligen Ampelregierung auf ein Mindestmass individueller Anknüpfung der betroffenen Person an den Drittstaat bestand.¹²⁶ Der am 20. Mai 2025 von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Reform des sicheren Drittstaatskonzepts sieht allerdings vor, das Verbindungskriterium nicht mehr als zwingende Voraussetzung auszugestalten.¹²⁷ Rat und Parlament einigten sich hierzu am 18. Dezember 2025 politisch auf eine entsprechende Neuausrichtung, wonach eine «sinnvolle» Verbindung zwar weiterhin als möglicher Anknüpfungspunkt bestehen bleibt, jedoch nicht mehr zwingend vorliegen muss.¹²⁸ In der Endfassung soll an die Stelle der bisherigen zwingenden Verbindung ein System von drei alternativen Anknüpfungen treten: Erstens kann weiterhin eine individuelle Verbindung zum Drittstaat vorliegen, etwa durch Familienangehörige im Drittstaat, einen früheren Aufenthalt oder sprachliche, kulturelle, religiöse, wirtschaftliche oder geografische Bindungen.¹²⁹ Zweitens soll bereits die Durchreise (Transit) durch einen Drittstaat genügen, wenn dort wirksamer Schutz hätte beantragt werden können.¹³⁰ Drittens soll die Anwendung des Konzepts möglich sein, wenn ein entsprechendes Abkommen mit dem Drittstaat besteht.¹³¹ Mit dieser Umstrukturierung wird das Verbindungselement nicht ausdrücklich abgeschafft, aber es wird *de facto* stark verwässert. Dies ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil die bisherige – für die Mitgliedstaaten einschränkende – EuGH-Praxis, wonach ein blosser Transit typischerweise keine hinreichende Verbindung begründet, zahlreiche potenzielle Drittstaaten von vornherein aus dem Anwendungsbereich ausschliessen konnte. Die neuen

¹²⁵ EUAA, (83), 14.

¹²⁶ THYM, (7), 30.

¹²⁷ Europäische Kommission, (83), 3.

¹²⁸ Rat der Europäischen Union, (116).

¹²⁹ Vom Parlament am 10. Februar 2026 angenommene Fassung ist [hier](#) abrufbar.

¹³⁰ Rat der Europäischen Union, (116).

¹³¹ Ibid.

Alternativen eröffnen den Mitgliedstaaten demgegenüber deutlich mehr Spielraum bei der Auswahl von Drittstaaten und bei der Gestaltung migrationspolitischer Kooperationen, bspw. mit typischen Transitstaaten in Osteuropa oder Nordafrika.¹³² Besonders weitreichend ist schliesslich die Abkommens-Option: Sie würde die Möglichkeit eröffnen, eine schutzsuchende Person in einen Drittstaat zu überstellen, ohne dass sie sich jemals zuvor dort aufgehalten hat. Der Wegfall des zwingenden Verbindungskriteriums führt die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des sicheren Drittstaatskonzepts fort: Der Ansatz «protection elsewhere» soll zunehmend mittels Kooperationen mit Drittstaaten umgesetzt werden können. Damit wird das Konzept migrationspolitisch an Bedeutung gewinnen und eröffnet einen neuen Weg in Richtung eines (gescheiterten) UK-Ruanda-ähnlichen Ansatzes. Dabei ist auf das Urteil des britischen Supreme Courts zu verweisen, welches beispielhaft aufzeigte, dass nicht der Wegfall des Verbindungskriteriums die Hürde für die Rechtmässigkeit des Ansatzes ist, sondern die tatsächliche Gewährleistung des absoluten Non-Refoulement Schutzes in dem Drittstaat.¹³³

[39] Aus Sicht der Mitgliedstaaten liegt der Nutzen dieser Reform vor allem in einer breiteren Anwendbarkeit des Konzepts und einer erhöhten Flexibilität bei der Auswahl von Kooperationspartnern.¹³⁴ Gleichzeitig verschärft der Wegfall des zwingenden Verbindungskriteriums jedoch zentrale grund- und menschenrechtliche Spannungsfelder. Auch wenn eine Verbindung völkerrechtlich nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, erhöht sie die Nachhaltigkeit einer Überstellung und reduziert Risiken von Kettenmigration sowie Orbit-Situationen, weshalb der UNHCR eine solche Verbindung ausdrücklich empfiehlt und bereits den neuen – etwas weniger weit gehenden – Vorschlag der Kommission kritisiert.¹³⁵ Zudem können sich ohne individuelle Anknüpfungspunkte problematische Konstellationen im Hinblick auf das unionsrechtliche Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 GRCh) ergeben.¹³⁶ Ob und inwieweit der EuGH künftig präzisierend verlangt, dass familiäre Bindungen und private Verwurzelung in der Einzelfallprüfung stärker berücksichtigt werden müssen, bleibt abzuwarten.

[40] Nicht als tragfähige Verfahrensvereinfachung weiterverfolgt wurde u. a. ein Vorschlag der Kommission, dass eine widerlegbarere Durchreisevermutung bestehen kann, wonach bei einer irregulären Einreise ohne nachweisbare direkte Route hätte vermutet werden können.¹³⁷

3.6. Listen

[41] Für das Konzept des sicheren Drittstaates ebenso wie für jenes des sicheren Herkunftsstaates sieht die AsylverfahrensVO vor, dass neben nationalen Listen der Mitgliedstaaten künftig auch gemeinsame EU-Listen sicherer Staaten geführt werden können.¹³⁸ Dies zielt auf eine stärkere Vereinheitlichung der Einstufungspraxis innerhalb der Union ab. Bereits in der Vergan-

¹³² Siehe dazu beispielhaft zu Ägypten, Kap. 15.

¹³³ Supreme Court of the United Kingdom 42 (R/Secretary of State for the Home Department) vom 15. November 2023.

¹³⁴ Europäische Kommission, (83), 9.

¹³⁵ UNHCR, Pressemitteilung, UNHCR calls for stronger safeguards in EU proposal on asylum transfers to third countries, 12. Juni 2025.

¹³⁶ CATHARINA ZIEBRITZKI, (117); ANNA LÜBBE, Das Verbindungsprinzip im fragmentierten europäischen Asylraum, EuR 2015, 351–367, 354 ff.

¹³⁷ Europäische Kommission, (83), 5.

¹³⁸ Art. 60 Abs. 1 und Erwägungsgrund (81) AsylverfahrensVO.

heit gab es auf EU-Ebene immer wieder Bestrebungen zur Einführung gemeinsamer Listen, die jedoch aufgrund unterschiedlicher Rechtsstreitigkeiten nicht umgesetzt wurden.¹³⁹ Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass die Führung unionsweiter Listen weiterhin Gegenstand potenzieller Konflikte zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem EuGH bleiben wird. Unabhängig von der Existenz solcher Listen bleibt die Anwendung des Konzepts jedoch nicht auf gelistete Staaten beschränkt. Auch wenn ein Drittstaat weder auf EU-Ebene noch auf nationaler Ebene gelistet ist, eröffnet die Verordnung die Möglichkeit, das Konzept im Einzelfall anzuwenden. Voraussetzung ist, wie gezeigt, dass der betreffende Staat im konkreten Verfahren als sicher bewertet wird. Das genaue Verfahren zur Bestimmung der sicheren Drittstaaten und allfälligen Streichungen oder Pausierungen sowie das Zusammenwirken der Liste der Union und der Mitgliedstaaten werden in Art. 60 und 63 f. AsylverfahrensVO geregelt. Bisher wurden auf EU-Ebene noch keine konkreten Staaten benannt, die künftig als «sichere Drittstaaten» gelistet werden sollen. Mit der in Art. 59 Abs. 7 AsylverfahrensVO vorgesehenen Möglichkeit, bei Vorliegen eines formellen Abkommens eine Vermutung wirksamen Schutzes anzunehmen, wird die praktische Anwendung des Konzepts jedoch erheblich erleichtert. Es ist daher absehbar, dass sich der Kreis potenzieller Listenstaaten künftig erweitern dürfte und nicht mehr vorwiegend auf osteuropäische oder klassische WEOG-Staaten beschränkt bleibt, sondern vermehrt auch andere kooperationsbereite Drittstaaten einbezogen werden könnten.

3.7. Zukünftige Drittstaatenkooperation am Beispiel Ägyptens

[42] Die Weiterentwicklung des Konzepts des sicheren Drittstaates steht im engen Zusammenhang mit der fortschreitenden Externalisierung der europäischen Migrationspolitik. Zunehmend setzt die Union auf umfassende Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten, die über klassische Rückübernahmeabkommen hinausgehen und Grenzmanagement, Migrationskontrolle sowie wirtschafts- und entwicklungspolitische Kooperation miteinander verknüpfen. Ein besonders prägnantes Beispiel hierfür ist die Drittstaatenkooperation mit Ägypten. Die strategische Bedeutung Ägyptens ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, ebenso die Zahl ägyptischer Asylsuchenden in der EU: 2024 gehörten sie zu den zehn häufigsten Antragstellenden.¹⁴⁰ Gleichzeitig ist Ägypten ein zentraler Transit- und Aufnahmestaat für Schutzsuchende, insb. aus dem Sudan und Syrien. Anfang 2026 waren über eine Million geflüchteter Menschen beim UNHCR im Land registriert, die tatsächliche Zahl dürfte indes deutlich höher sein.¹⁴¹ Zugleich gilt Ägypten als vergleichsweise «erfolgreich», Weiterwanderung in Richtung Europa zu begrenzen. Gerade dieser Umstand birgt jedoch die Gefahr, dass migrationspolitische Interessen die Beurteilung der tatsächlichen Schutzstandards überlagern.

[43] Vor diesem Hintergrund intensivierte die EU ihre Zusammenarbeit mit Ägypten. Im März 2024 schlossen die beiden Parteien eine strategische Partnerschaft ab, die auch ein umfangreiches Finanzpaket umfasste.¹⁴² Die Parallelen zum EU-Türkei-Arrangement sind offensichtlich,

¹³⁹ STEVE PEERS, (109), 163 mit Verweis auf EuGH, Rs. C-133/06, EP, ECLI:EU:C:2008:257.

¹⁴⁰ Eurostat, Asylbewerber nach Art, Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht – jährliche aggregierte Daten, gemäss Stand: 29. Januar 2026.

¹⁴¹ UNHCR, Egypt, Operational Data Portal, gemäss Stand: 31. Januar 2026.

¹⁴² Für eine Übersicht: Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Beziehungen EU – Ägypten: Zahlen und Fakten.

auch wenn sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterscheiden und die EU im Falle Ägyptens am deutlich längeren Hebel sitzt. Im April 2025 schlug die Kommission zudem eine EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten vor, auf der sich neben sämtlichen EU-Beitrittskandidaten und dem Kosovo auch sechs aussereuropäische Staaten befanden, darunter Ägypten.¹⁴³ Parallel dazu unterstützte die EU den Gesetzgebungsprozess für das erste nationale Asylgesetz Ägyptens, das im Dezember 2024 in Kraft trat und überhaupt eines der ersten in der Region ist.¹⁴⁴ Dieses Gesetz wurde von Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert.¹⁴⁵ Insbesondere die unbestimmten Begriffe von «Flüchtling» und «Asylsuchende» sowie Verweise auf «moralische Werte» eröffnen einen erheblichen Interpretationsspielraum und werfen starke Zweifel an der Vereinbarkeit mit der GFK auf.¹⁴⁶ Zudem werden fehlende Konsultationen relevanter Akteure beanstandet. Vor dem Hintergrund der neuen AsylverfahrensVO und insbesondere der in Art. 59 Abs. 7 vorgesehenen Möglichkeit, bei formellen Abkommen nach Art. 218 AEUV eine Vermutung des Bestandes von Schutzstandards im Drittstaat anzunehmen, verdienen solche Partnerschaften eine erhöhte Aufmerksamkeit. Auch wenn die Anforderungen an einen «sicheren Herkunftsstaat» niedriger sind als jene an einen «sicheren Drittstaat», lässt die politische Einstufung eines Landes wie Ägypten Rückschlüsse auf die Vornahme von Bewertungen und politischen Strategien in der EU zu. Die anhaltend problematische Menschenrechtssituation in Ägypten – sichtbar bspw. am zehntletzten Platz im weltweiten Pressefreiheitsindex – steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu einer solchen Einordnung. Dieses Gesamtbild drängt hinsichtlich des Konzepts des sicheren Drittstaates die Frage auf, ob künftig das von der EU begrüßte, neue nationale Asylgesetz Ägyptens als «wirksamer Schutz» im Sinne von Art. 57 AsylverfahrensVO gewertet werden könnte. Es wird sich zeigen, ob der EuGH an seiner bisherigen Linie festhält und auch zukünftig den Vollzug in Länder mit kritischer Menschenrechtssituation wie bspw. der Türkei oder eben Ägypten gleichermassen stoppen wird. Denn auch die Türkei soll als EU-Beitrittskandidatin gemäss der Kommission auf einer künftigen Liste sicherer Herkunftsstaaten geführt werden.

4. Fazit

[44] Das Konzept des sicheren Drittstaates ist im unionsrechtlichen Asylverfahren ein Schlüsselinstrument des Ansatzes «protection elsewhere». Ein umfassender Refoulementschutz, die tatsächliche Funktionsfähigkeit des Asylsystems im Drittstaat, eine Einzelfallprüfung im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes sind dabei die Voraussetzungen für diese Verlagerung der Schutzprüfung in Drittstaaten. Die Praxis zeigte jedoch, dass diese Anforderungen – zusammen mit erheblichen Vollzugsproblemen und einer oft begrenzten Kooperationsbereitschaft dieser Drittstaaten – die tatsächliche Anwendbarkeit des Konzepts einschränken. Die neue AsylverfahrensVO verfolgt demgegenüber das Ziel, die praktische Einsatzfähigkeit des Konzepts durch eine

¹⁴³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/1348 in Bezug auf die Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsländer auf Unionsebene, KOM(2025) 186 final.

¹⁴⁴ EUAA, Roadmap for Cooperation between the EUAA and Egypt (2024–2026), Oktober 2024.

¹⁴⁵ An Stelle vieler: OHCHR, Letter from group of Special Rapporteurs sent to the Egyptian Government concerning certain provisions of the recently adopted «Asylum Law», 17. Dezember 2024.

¹⁴⁶ Für eine erklärende Zusammenfassung des neuen ägyptischen Asylgesetzes: NEGAD AL-BORAI, Legal Commentary on Combating Irregular Migration and Foreign Refugee Status, 2025.

weitgehende Harmonisierung auf EU-Ebene zu erhöhen. Dies zeigt sich insbesondere in der Einführung des unionsrechtlichen Begriffs des «wirksamen Schutzes» sowie in der Möglichkeit, hinreichenden Schutz auch ohne vorbehaltlose Bindung des Drittstaates an die Flüchtlingskonvention anzunehmen. Zugleich gewinnen migrationspolitische Kooperationsinstrumente an Bedeutung, etwa die in Art. 59 Abs. 7 AsylverfahrensVO vorgesehene Vermutung der Erfüllung der Sicherheitsvoraussetzungen bei formellen Übereinkünften i.S.v. Art. 218 AEUV. In dieses Bild fügt sich auch die von der Kommission vorangetriebene Abschaffung des zwingenden Verbindungskriteriums zwischen schutzsuchender Person und Drittstaat. Dadurch wird die zukünftige Anwendung des Konzepts weniger über individuelle Anknüpfungspunkte, sondern verstärkt über entwicklungs- und migrationspolitische Kooperationen mit Drittstaaten gesteuert; wobei die EU hierbei mit grösserem Verhandlungsgewicht auftreten kann als einzelne Mitgliedstaaten.

[45] Hinzu kommt, dass mit dem Wegfall der automatischen aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln gegen Unzulässigkeitsentscheidungen der individuelle Rechtsschutz strukturell geschwächt wird. Zwar bleibt die Möglichkeit bestehen, vorläufigen Rechtsschutz zu beantragen. Dessen praktische Wirksamkeit hängt jedoch stark von Faktoren wie Zugänglichkeit und rechtlicher Beratung ab. In einem System, das darauf ausgerichtet ist, Überstellungen möglichst frühzeitig zu vollziehen, steigt damit das Risiko, dass Personen aus dem Unionsgebiet abgeschoben werden, bevor ihre Schutzbedürftigkeit inhaltlich geprüft wurde. Der Druck auf den individuellen Schutz und auf das absolute Refoulement-Verbot wächst dadurch weiter und die Reform nimmt erhebliche Einschränkungen der Rechte potenzieller Flüchtlinge in Kauf – zugunsten einer Lösung, deren tatsächliche Wirksamkeit höchst umstritten ist. Es steigt das Risiko, dass Staaten – etwa aufgrund ihrer strategischen Bedeutung – wie beispielsweise Ägypten – als «sicher» eingestuft werden, ohne dass die tatsächliche Schutzrealität vor Ort den Schutzanforderungen gerecht wird. Künftige Auseinandersetzungen werden sich vor allem auch auf die Frage konzentrieren, welcher Schutzstandard im Drittstaat – insbesondere jenseits des Kernbereichs des Refoulement-Verbots – tatsächlich erforderlich ist und wie weit unionsrechtliche Begriffe wie «wirksamer Schutz» mit den Anforderungen aus der GFK und der EMRK vereinbar sind. Gerade weil der Unionsgesetzgeber das Konzept stärker auf Praktikabilität ausrichtet, wird die gerichtliche Kontrolle der realen Schutzbedingungen im Drittstaat weiter an Bedeutung gewinnen. Klar ist jedoch bereits jetzt, dass sich die EU beim Schutzstandard zunehmend am völkerrechtlichen Minimum orientiert, mit der Folge, dass bspw. Nachahmer des britischen Ruanda-Konzepts mit der neuen Verordnung in der EU weiter Aufwind erhalten könnten. Doch ist fraglich, ob die neuen Instrumente die bekannten Vollzugsprobleme tatsächlich überwinden werden und vor den Gerichten standhalten werden. Denn wo Überstellungen faktisch nicht durchführbar sind, wie etwa in Teilen der Ägäis, entstehen langandauernde Schwebezustände, bis schliesslich doch ein Asylverfahren in Europa durchgeführt werden muss. Es kann nicht zielführend sein, Schutzstandards abzusenken und rechtliche Kriterien zu lockern, um Vollzugsprobleme zu überdecken. Erforderlich sind vielmehr vollziehbare und menschenrechtskonforme Lösungen, die auch dem in der GFK und der New-York-Erklärung für Flüchtlinge und Migranten verankerten Grundprinzip der internationalen Verantwortungsteilung gerecht werden.

FLORIAN BINKERT, MLaw, ist Diplomassistent und Doktorand am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht III an der Universität Fribourg.