



EuZ
ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

AUSGABE:
04 | 2026

LEITARTIKEL:

Martina Caroni
**Menschenrechte im Gegenwind:
Europäische Gerichte und die ambivalente
Migrationsarchitektur an
den Aussengrenzen**

Menschenrechte im Gegenwind: Europäische Gerichte und die ambivalente Migrationsarchitektur an den Aussengrenzen

Martina Caroni*

Inhalt

A.	Einleitung	D 2
B.	Die rechtlichen Leitplanken von EGMR und EuGH für die Aussengrenzen	D 5
I.	EGMR: Schutzarchitektur und Ambivalenzen	D 6
1.	Refolementverbot und Kettenabschiebung	D 6
2.	Verbot der Kollektivausweisung	D 8
3.	Grenzräume, Transitzonen und Haft	D 9
4.	Verfahrensgarantien und effektive Beschwerde	D 11
5.	Sichtbarkeit, Beweislast und gerichtliche Kontrolle	D 13
II.	EuGH: Grundrechtecharta und Sekundärrecht als Steuerungsinstrumente	D 14
1.	Art. 18, 19 und 47 GRC als zentrale Anknüpfungspunkte	D 14
2.	Leitentscheidungen zu Grenz- und Transitzonen	D 15
3.	Recht auf Stellung eines Asylantrags und Zugang zum Verfahren	D 16
4.	Haft, Rückführung und Verfahrensrechte	D 17
III.	Verhältnis von EGMR- und EuGH-Rechtsprechung: Konvergenzen und Spannungen	D 18
1.	Konvergenz der Schutzstandards	D 19
2.	Unterschiedliche Rollen und dogmatische Zugänge	D 19
3.	Leitplanken für die Aussengrenzen	D 20
C.	Die neue Migrationsarchitektur: Pakt, Rückführungsverordnung, sichere Dritt- und Herkunftsstaaten	D 21
I.	Politische Hauptinstrumente an den Grenzen	D 22
1.	Der Pakt und die Grenz- und Screeningverfahren	D 23
2.	Die Rückführungsverordnung: Effizienzlogik und Rechtsschutz	D 24
3.	Sichere Drittstaaten: Externalisierung im neuen Gewand	D 26
4.	Sichere Herkunftsstaaten: EU-Liste und beschleunigte Verfahren	D 27
II.	Selbstbeschreibung vs. Rechtsanspruch	D 30

* Prof. Dr. Martina Caroni, LL.M. (Yale), ist Ordinaria für öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht an der Universität Luzern. Für Unterstützung bei der Durchsicht des Manuskripts und beim Fussnotenapparat danke ich Corinne Reber, MLaw, LL.M., RAin, sowie Fabienne Rast, MLaw.

D.	Vom loyalen Vollzug zur Umgehung: Reaktionsmuster auf die Rechtsprechung	D 31
I.	Loyal oder halb-loyaler Vollzug	D 31
II.	Restriktive Umdeutung und gezielte Nachgesetzgebung gegen die Rechtsprechung	D 32
III.	Bewusste Umgehung und politische Gegenmobilisierung	D 33
IV.	Aussengrenzen als Labor dieser Reaktionsmuster	D 34
E.	Menschenrechte im Gegenwind: Bewertung und Ausblick	D 35
I.	Eine halbherzige Migrationsarchitektur	D 36
II.	Versicherheitlichungslogik vs. Schutzlogik	D 36
III.	Erosion der Bindungswirkung und Gegenwind für die Gerichte	D 37
IV.	Handlungsspielräume: Gerichte, Gesetzgeber, Verwaltung	D 38
V.	Ausblick: Jenseits des Gegenwinds	D 40
F.	Schluss: Grenzordnung als Glaubwürdigkeitstest	D 41

A. Einleitung

Der im Mai 2024 verabschiedete EU-Migrations- und Asylpakt markiert den Versuch, das europäische Migrations- und Asylsystem grundlegend zu rekalibrieren: Reduktion der illegalen Migration in den EU-Raum sowie der Sekundärmigration innerhalb des europäischen Raumes und Schaffung eines Solidaritätsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten. Das Paket aus zehn Rechtsakten zielt auf ein einheitliches europäisches Migrations- und Asylmanagement. Im Vordergrund stehen dabei schnellere Verfahren an den Außengrenzen, eine engere Verknüpfung von Asyl- und Rückführungsentscheidungen sowie neue Mechanismen zur Verteilung von Verantwortung und Solidarität innerhalb der Union.¹ Flankiert wird der Pakt von einer Reihe weiterer Reformvorhaben, darunter die neue Rückführungsverordnung² und die Neuordnung der Konzepte sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten³, die zusammengenommen auf eine Effizienz-, Sicherheits- und Steuerungslogik setzen und gleichzeitig vorgeben, den formalen Anspruch auf die Achtung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit nicht aufzugeben.

¹ Europäische Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, COM(2020) 609 final, 23.9.2020; Europäische Kommission, Gemeinsamer Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket, COM(2024) 251 final, 12.6.2024.

² Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen (Return Regulation), COM(2025) 101 final, 11.3.2025. Siehe zur Rückführungsverordnung hinten [C.I.2.](#)

³ Siehe hinten [C.I.3.](#) und [4.](#)

Parallel dazu haben der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in den vergangenen Jahren eine engmaschige Rechtsprechung zu Push-Backs, Grenzverfahren und Externalisierung entwickelt. In Leitentscheiden zu kollektiven Ausweisungen, zur Reichweite des Refoulementverbotes, zu Transitzonen und Grenzhafte sowie zum Zugang zum Asylverfahren haben beide Gerichte Mindeststandards formuliert, die den Handlungsspielraum der Staaten an den Aussengrenzen begrenzen. Gleichzeitig mehren sich Hinweise darauf, dass politische und verwaltungspraktische Reaktionen nicht nur in einer selektiven oder minimalistischen Umsetzung dieser Rechtsprechung bestehen, sondern in Teilen auf eine explizite Verschiebung oder Relativierung der gerichtlichen Leitplanken zielen. Dazu gehören rechtspolitische Projekte, die nach unliebsamen Urteilen zentrale Begriffe neu definieren, Entscheidungszuständigkeiten verlagern oder Grenzpraktiken in Zonen faktischer Undurchsichtigkeit verschieben, ebenso wie symbolisch aufgeladene Initiativen, die die Autorität des EGMR offen in Frage stellen – etwa die im Europarat in Vorbereitung befindliche Chişinău-Erklärung, die an den sogenannten «Letter of Nine» anknüpft, in dem eine Staatengruppe eine restriktivere Auslegung der EGMR-Rechtsprechung im Migrationsbereich einfordert und Themen wie Massenankünfte, Rückführungen und instrumentalisierte Migration in den Vordergrund rückt.⁴ Die in den vom Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarates (Steering Committee for Human Rights, CDDH) skizzierten möglichen Elemente der Erklärung illustrieren exemplarisch, wie politische Akteure versuchen, den konventionsrechtlichen Rahmen in migrationsrechtlich sensiblen Bereichen durch politische Deklarationen zu verschieben, ohne formal an der EMRK selbst zu rühren.⁵ Der EGMR hat auf diesen Prozess reagiert, indem

⁴ Auf Initiative Dänemarks und Italiens haben am 22. Mai 2025 neun Mitgliedstaaten des Europarates (neben den genannten auch Belgien, Estland, Lettland, Litauen, Österreich, Polen und Tschechien) in einem offenen Brief einen neuen und offenen Dialog über die Auslegung der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gefordert. Der Brief ist hier einsehbar: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf> (besucht 10.4.2026).

⁵ CDDH, Preliminary Draft Text for the Outcome Document Containing Elements for a Political Declaration, CDDH(2026)04, 30.1.2026, <<https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-preliminary-draft-text-for-the/48802a7498>> (besucht 10.4.2026). Zu jüngsten Tendenzen einer politischen Gegenmobilisierung gegen die Rechtsprechung des EGMR im Migrationskontext vgl. *Natasa Mavronicola*, Article 3 ECHR and Chişinău: What Are the Stakes?, ECHR Blog vom 3. Februar 2026, <<https://echrblog.com/article-3-echr-and-chisinau-what-are-the-stakes>> (besucht 10.4.2026); Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC), Letter to Ministers McEntee and O’Callaghan on a Political Declaration on the ECHR and Migration, 9. Februar 2026, <<https://www.ihrec.ie/downloads/Letter-to-Ministers-McEntee-and-OCallaghan-on-a-Political-Declaration-on-the-ECHR>>.

er dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte im Februar 2026 einen Überblick über seine Rechtsprechung in Migrationsachen vorgelegt hat, der die bestehenden Leitplanken in kondensierter Form dokumentiert.⁶

Zugleich ist die migrationspolitische Debatte zunehmend von der Rhetorik der Instrumentalisierung von Migration geprägt, also der bewussten Nutzung von Migrationsbewegungen als Druck- oder Destabilisierungsinstrument, wie sie etwa im Zusammenhang mit den Ereignissen an der belarussisch-polnischen Grenze und den Reaktionen der EU-Organe prominent geworden ist. Diese sicherheitspolitische Rahmung verschiebt den Fokus von individuellen Schutzansprüchen hin zu Fragen der Grenzverteidigung und von Hybridbedrohungen und trägt so dazu bei, eine Praxis nur noch formell gewahrter Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law light*) an den Aussengrenzen diskursiv zu legitimieren.⁷ Der Begriff bezeichnet im Folgenden keine eigenständige Rechtskategorie, sondern eine analytische Verdichtung jenes Phänomens graduell abgeschwächter Rechtsstaatlichkeit, wie es in der Literatur für das Grenzmanagement beschrieben wird.⁸

Vor diesem Hintergrund geht der Beitrag einer doppelten Forschungsfrage nach: Zum einen wird untersucht, welche menschenrechtlichen Leitplanken EGMR und EuGH für die Politik an den Aussengrenzen der Union ziehen, insbesondere im Hinblick auf Refoulementverbot, das Verbot der Kollektivausweisung, Haft- und Verfahrensgarantien sowie den Zugang zum Asylverfahren. Zum anderen analysiert der Beitrag, in welchem Umfang die jüngsten politischen Entscheidungen im Migrationsbereich – namentlich der neue EU-Migrations- und Asylypakt, die neue Rückführungsverordnung und die Reform der Drittstaaten- und Herkunftsstaatenregelungen – als loyaler Vollzug, als re-

[pdf](#)> (besucht 10.4.2026); Lorenzo Acconciamesa, The Steering Committee's "Preliminary Draft Text" for the Chişinău Declaration: Nothing is Wrong with the ECtHR's Migration Case-Law, EJIL:Talk, 9.2.2026, <<https://www.ejiltalk.org/the-steering-committees-preliminary-draft-text-for-the-chisinau-declaration-nothing-is-wrong-with-the-ecthrs-migration-case-law/>> (besucht 10.4.2026).

⁶ European Court of Human Rights, The Court's case-law on immigration matters, Februar 2026.

⁷ Siehe etwa Hybrid CoE, Instrumentalized migration and the Belarus crisis, Hybrid CoE Paper No. 17, April 2023; Grazyna Baranowska, What, if any, are the consequences of the 'instrumentalization of migration' for human rights protection under the ECHR?, Strasbourg Observers, 3.3.2025, <<https://strasbourgobservers.com/2025/03/04/what-if-any-are-the-consequences-of-the-instrumentalization-of-migration-for-human-rights-protection-under-the-echr-a-look-at-the-arguments-raised-at-the-ecthr-g/>> (besucht 10.4.2026).

⁸ Siehe hinten Fn. 42.

strikative Umdeutung oder als bewusste Umgehung dieser Leitplanken zu qualifizieren sind.

Methodisch verbindet der Beitrag eine dogmatische Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung von EGMR und EuGH mit einer Analyse der zentralen unionsrechtlichen Reforminstrumente und ausgewählter Grenzpraktiken. Er versteht die Aussengrenzen als Brennpunkt, an dem sich exemplarisch zeigt, wie die europäische Rechtsgemeinschaft mit dem Spannungsverhältnis zwischen menschenrechtlicher Bindung und migrationspolitischem Steuerungsanspruch umgeht. Damit schlägt der Beitrag eine Brücke zwischen der Diskussion um die Konstitutionalisierung des Migrationsrechts durch internationale Gerichte und den jüngsten Tendenzen einer politischen Gegenmobilisierung, die von der schlichten Nichtumsetzung einzelner Urteile bis hin zu koordinierten politischen Signalen gegen die Autorität des EGMR reicht. Die neue europäische Migrationsarchitektur stellt keinen Bruch mit den menschenrechtlichen Leitplanken dar, sondern deren strukturelle Umgehung: Sie wahrt den normativen Rahmen formal, verschiebt aber die entscheidenden Weichen so weit in vorgelagerte, verdichtete und schwer justiziable Grensräume, dass die praktische Wirksamkeit von Refoulementverbot, Einzelfallprüfung und effektivem Rechtsschutz systematisch unterlaufen wird.

B. Die rechtlichen Leitplanken von EGMR und EuGH für die Aussengrenzen

Der folgende Abschnitt zeichnet die zentralen rechtlichen Leitplanken nach, die EGMR und EuGH für das Handeln der Staaten an den Aussengrenzen entwickelt haben.⁹ Im Vordergrund stehen dabei das Refoulementverbot und das Verbot von Kollektivausweisungen, die Qualifikation von Grenz- und Transitzone als Räume umfassender Grundrechtsbindung, die verfahrensrechtlichen Mindestgarantien (Zugang zum Asylverfahren, Rechtsbehelfe, Haft) sowie die Wechselwirkung zwischen EMRK und Unionsrecht. Ziel ist nicht eine vollständige Kasuistik,¹⁰ sondern die Herausarbeitung jener dogmatischen Eckpfeiler, an denen sich die neue Migrationsarchitektur messen lassen muss.

⁹ Siehe European Parliamentary Research Service, Addressing pushbacks at the EU's external borders, Juni 2025, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI\(2025\)772882_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI(2025)772882_EN.pdf)> (besucht 10.4.2026).

¹⁰ Hierzu die jährlichen Rechtsprechungsübersichten «Die Rechtsprechung des EuGH zum Europäischen Migrationsrecht» sowie «Die Praxis internationaler Menschenrechtsorgane im Bereich Migrationsrecht» im Schweizerischen Jahrbuch für Migrationsrecht.

I. EGMR: Schutzarchitektur und Ambivalenzen

Die Leitplanken an den Aussengrenzen sind zunächst in der Rechtsprechung des EGMR angelegt. Ausgehend von Art. 3 EMRK, dem Verbot der Kollektivausweisung nach Art. 4 4. Zusatzprotokoll, den Freiheitsrechten aus Art. 5 sowie 13 EMRK hat der EGMR eine Schutzarchitektur entwickelt, die Refoulementverbot, individuelle Prüfung und effektiven Rechtsschutz auch im Grenzraum gewährleistet. In Entscheidungen zum Abfangen auf dem Meer sowie zu Landgrenzen, Transitzonen und Lagern hat er klargestellt, dass Staaten ihre menschenrechtliche Verantwortung weder durch rechtliche Fiktionen noch durch räumliche Verschiebungen an oder jenseits der Aussengrenzen reduzieren oder umgehen können. Zugleich weist die Rechtsprechung Ambivalenzen auf – etwa dort, wo der Gerichtshof Push-Back-Praktiken in engen Konstellationen toleriert¹¹ oder strukturelle Defizite nur sehr zögerlich adressiert –, was die Aufnahme und Umsetzung dieser Leitplanken durch Politik und Verwaltung zusätzlich erschwert bzw. Interpretationsspielräume eröffnet.

1. Refoulementverbot und Kettenabschiebung

Tragender Pfeiler des Menschenrechtsschutzes an den Aussengrenzen ist das Refoulementverbot. Ausgangspunkt ist Art. 3 EMRK, der Rückführungen in Staaten untersagt, in denen der betroffenen Person ein tatsächliches Risiko unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Folter droht.¹² Dies gilt auch dann, wenn die Gefahr erst in einem Drittstaat droht (Kettenabschiebung) – diesfalls muss der Zugang zum Asylverfahren im Zielstaat geprüft werden¹³ – und unabhängig davon, ob die betroffene Person formal ein Asylgesuch gestellt hat.¹⁴ Effektiver Schutz vor Verletzungen des Refoulementverbotes be-

¹¹ EGMR, *N.D. und N.T. gegen Spanien*, Nr. 8675/15 et al., Urteil der Grossen Kammer vom 13. Februar 2020, Rz. 200 ff. (Anerkennung einer engen Ausnahme vom Verbot von Kollektivausweisungen bei gewaltsamem Grenzübertritt in Gegenwart zugänglicher legaler Zugangswege).

¹² EGMR, *Soering gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 14038/88, Urteil vom 7. Juli 1989, Ziff. 91; EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien*, Nr. 27765/09, Urteil vom 23. Februar 2012, Rz. 114 f.; EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn*, Nr. 47287/15, Urteil der Grossen Kammer vom 21. November 2019, Rz. 126 f.

¹³ EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 128 ff. (Anwendung des Refoulementverbots bei Überstellung in einen Drittstaat; Pflicht zur Prüfung, ob im Drittstaat ein ernsthaftes Risiko unmenschlicher Behandlung oder Kettenabschiebung besteht).

¹⁴ EGMR, *M.A. und Z.R. gegen Zypern*, Nr. 39090/20, Urteil vom 8. Oktober 2024, Ziff. 90 (Schutz nach Art. 3 EMRK auch ohne formell gestellten Asylantrag; massgeblich ist, ob die Behörden auf das Vorbringen von Risiken aufmerksam gemacht wurden oder hätten werden müssen).

dingt die Prüfung der Vorbringen im Einzelfall, die Möglichkeit der Stellung eines Schutzgesuches sowie die Prüfung der tatsächlichen und rechtlichen Situation im Zielland.

In seinen Urteilen zum Abfangen von Migrantinnen und Migranten auf hoher See und zu Rückführungen in vermeintlich sichere Drittstaaten hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Staaten die Situation im Ziel- und gegebenenfalls im Weiterleitungsstaat¹⁵ eigenständig und ex nunc prüfen müssen.¹⁶ Eine pauschale Berufung auf formale Schutzsysteme oder auf internationale Abkommen genügt nicht.¹⁷ Das Refoulementverbot wirkt damit auch extraterritorial: Wo Staaten effektive Kontrolle über Personen ausüben – etwa beim Abfangen von Migrantinnen und Migranten auf Hoher See, in Transitzonen oder in de facto geschlossenen Grenzräumen –, unterliegen sie den Verpflichtungen aus Art. 3 EMRK.¹⁸

Für Grenz- und Rückführungsarchitekturen bedeutet dies, dass jede Form standardisierter oder automatisierter Rückführung, die eine individuelle Risikoabwägung durch ein in der Sache prüfendes Organ verunmöglicht oder auf eine rein formale Prüfung reduziert, strukturell konventionsrechtlich angreifbar ist.¹⁹ Je stärker Grenz- und Rückführungsverfahren zeitlich verdichtet,

¹⁵ EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland*, Nr. 16643/09, Urteil vom 21. Oktober 2014, Rz. 232 (Pflicht zur Prüfung der Lage sowohl im unmittelbaren Ziel- als auch im Weiterleitungsstaat; Verbot von Rückführungen als Gruppe ohne individuelle Risikobewertung).

¹⁶ EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 121 (Staaten müssen die Situation im Zielstaat eigenständig und ex nunc prüfen; keine Entlastung durch pauschale Bezugnahme auf formale Schutzsysteme oder Zusicherungen).

¹⁷ EGMR, *M.A. und Z.R. gegen Zypern* (Fn. 14), Ziff. 91 (Unzulässigkeit, sich pauschal auf die Existenz eines Asylsystems im Drittstaat zu berufen, ohne dessen Funktionsweise konkret zu prüfen); EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland* (Fn. 15), Rz. 232 (Verstoß gegen Art. 3 EMRK, wenn Rückführungen allein auf formalen Rückübernahme-Abkommen beruhen, ohne individuelle Risikoprüfung).

¹⁸ EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 76 ff. (Ausübung effektiver Kontrolle über Personen auf Hoher See begründet Jurisdiktion; Art. 3 EMRK gilt auch extraterritorial; Refoulementverbot greift bei Aufbringaktionen und Rückführungen auf See).

¹⁹ Vgl. EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, Urteil der Grossen Kammer vom 21. Januar 2011, Rz. 286 ff. (Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK verlangt eine engmaschige, unabhängige und rigorose Prüfung jedes individuellen Rückführungsrisikos; die Rückführung eines Asylsuchenden ohne eine solche Bewertung ist konventionswidrig). Ebenso EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 185 ff. (Rückführung als Gruppe ohne Identifizierung, Anhörung oder Möglichkeit, individuelle Gründe vorzubringen, verletzt das Refoulementverbot sowie Art. 4 4. Zusatzprotokoll und Art. 13 EMRK). Siehe jüngst zusammenfassend European Union Agency for Asylum (EUAA), *Jurisprudence on Asylum Pro-nounced by the European Court of Human Rights in 2024–2025*, Januar 2026, S. 7 f.

geografisch entterritorialisiert oder in vorgelagerte Phasen ausgelagert werden, desto grösser ist das Spannungsfeld zu den vom EGMR geforderten Prüfungsanforderungen.

2. Verbot der Kollektivausweisung

Art. 4 4. Zusatzprotokoll verbietet die Kollektivausweisung von Ausländerinnen und Ausländern. Der Gerichtshof versteht darunter jede Massnahme, mit der eine Gruppe von Personen als solche ausgewiesen wird, ohne dass eine vernünftige und objektive Prüfung²⁰ der Umstände des Einzelfalls stattfindet.²¹ Entscheidend ist nicht die Form der Massnahme, sondern der materielle Gehalt: Werden Personen faktisch als Gruppe behandelt, liegt eine Kollektivausweisung nahe, selbst wenn formal Individualentscheidungen erlassen werden.²²

Die Rechtsprechung zu Push-Backs an Land- und Seegrenzen betont, dass bereits die Verweigerung jedes Zugangs zu einem Verfahren und jeder Möglichkeit, individuelle Gründe vorzutragen, den Tatbestand der Kollektivausweisung erfüllt.²³ Für Grenzkontexte resultiert daraus eine zwingende Pflicht, zumindest rudimentäre Möglichkeiten der Individualisierung zu schaffen: Ansprechstellen, Registrierungs- und Identifizierungsverfahren, Zugang zu Übersetzung und grundlegender Information.²⁴

²⁰ EGMR, *Čonka gegen Belgien*, Nr. 51564/99, Urteil vom 5. Februar 2002, Rz. 59 (Definition der Kollektivausweisung als Massnahme gegenüber einer Gruppe, wenn keine vernünftige und objektive Prüfung der Umstände des Einzelfalls erfolgt).

²¹ EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien*, Nr. 16483/12, Urteil der Grossen Kammer vom 15. Dezember 2016, Rz. 237 ff. (Bekräftigung und Präzisierung der Čonka-Formel; Betonung, dass auch formell individuelle Entscheidungen eine Kollektivausweisung darstellen können, wenn es an echter Einzelfallprüfung fehlt).

²² EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland* (Fn. 15), Rz. 212 ff. sowie Rz. 224 f. (zur Pflicht einer individualisierten Prüfung und zur Feststellung, dass die Rückführungen als kollektive, Massnahmen erfolgten).

²³ EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland* (Fn. 15), Rz. 223 ff. sowie Rz. 232 ff. (Feststellung, dass die Betroffenen unmittelbar nach Ankunft ohne Informationen, Übersetzung oder Zugang zu einem Asylverfahren zurückgeführt wurden und dass gerade diese Verweigerung des Zugangs zur individuellen Geltendmachung ihrer Gründe zur Verletzung von Art. 4 4. Zusatzprotokoll und Art. 13 EMRK führte).

²⁴ Vgl. EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 185 f., 198 ff. (Verletzung von Art. 3 EMRK und Art. 4 4. Zusatzprotokoll, weil an Bord keinerlei Identifizierungs- oder Prüfverfahren durchgeführt und keine Informationen in verständlicher Sprache bereitgestellt wurden; Betonung, dass der maritime Kontext keine «rechtsfreie Zone» rechtfertigt); siehe auch EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland* (Fn. 15), Rz. 223 ff., 232 ff. (unmittelbare Rückführung bei Ankunft, ohne Registrierung, Übersetzung oder grundlegende In-

Mit einem Urteil zur spanisch-marokkanischen Grenze bei Melilla hat der Gerichtshof den Anwendungsbereich des Verbots von Kollektivausweisungen in einer engen Konstellation relativiert und akzeptiert, dass Personen, die sich bewusst gewaltsam über Grenzzäune hinwegsetzen, obwohl legale Zugangswege bestünden, sich selbst um effektiven Schutz gebracht haben können.²⁵ Diese Linie wird von den Staaten teils als Türöffner für restriktivere Grenzpraktiken gelesen. Dogmatisch bleibt aber klar: Die Ausnahme setzt das Vorhandensein real zugänglicher, funktionsfähiger legaler Zugangswege voraus und entbindet nicht von der Pflicht, offensichtlich schutzbedürftige Personen nicht pauschal zurückzuweisen.²⁶

3. Grenzzräume, Transitzone und Haft

Ein weiterer Strang der EGMR-Rechtsprechung betrifft die Qualifikation von Grenz- und Transitzone als Räume mit umfassender Grundrechtsbindung.²⁷ Der Gerichtshof hat wiederholt betont, dass die Jurisdiktionsvoraussetzungen nicht durch rechtliche Konstrukte oder Fiktionen wie etwa die Nichteinreisefiktion²⁸ ausser Kraft gesetzt werden können. Massgeblich ist die tatsächliche

formation über Asyl- und Beschwerdemöglichkeiten, als zentrales Element der festgestellten Kollektivausweisung und des fehlenden wirksamen Rechtsbehelfs).

²⁵ EGMR, *N.D. und N.T. gegen Spanien* (Fn. 11), Rz. 193 ff., 209 ff. (Entwicklung der Ausnahme vom Verbot der Kollektivausweisung für Fälle, in denen die Betroffenen trotz vorhandener realer und effektiver legaler Zugangswege unter Ausnutzung der Gruppengrösse und unter Gewaltanwendung über Grenzzäune gelangen und sich damit nach Auffassung des Gerichtshofs selbst in eine Lage bringen, in der eine Individualprüfung faktisch verunmöglicht wird). Siehe hierzu auch ECRE, *Across Borders: The Impact of N.D. and N.T. v Spain in Europe*, Legal Note No. 10, 2021, S. 3 f. (kritisch zur Konstruktion der own conduct -Doktrin und ihrer Deutungsspielräume für restriktive Grenzpraktiken).

²⁶ ECRE (Fn. 25), insb. S. 4 ff. (Herausarbeitung des Zwei-Stufen-Tests des EGMR: genuine and effective access to means of legal entry als *conditio sine qua non* der Ausnahme sowie Fortgeltung der Pflicht, Personen mit *arguable claims* nach Art. 3 EMRK – etwa offensichtlich schutzbedürftige Personen – nicht im Rahmen pauschaler Push-Backs zurückzuweisen).

²⁷ EGMR, *Amuur gegen Frankreich*, Nr. 19776/92, Urteil vom 25. Juni 1996, Rz. 47 ff. (Qualifikation der Flughafentransitione als Raum unter französischer Jurisdiktion trotz «internationalem» Status); EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 69 ff., 122 ff. (vollumfängliche Grundrechtsbindung auf Hoher See aufgrund anhaltender und ausschliesslicher de facto Kontrolle durch italienische Kriegsschiffe); EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 180 ff. (Annahme ungarischer Jurisdiktion in der Röszke-Transitzone; Zurückweisung rein formaler «Border-Zone»-Argumente).

²⁸ Die Fiktion der Nichteinreise findet sich in verschiedenen EU-Rechtsakten, etwa in Art. 4 und 6 Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines Screenings von Staatsangehörigen dritter Länder an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (Screening-Verordnung), ABl. L vom 22.5.2024, wonach Personen, die sich im Screening an den Aussengrenzen befinden, als

Kontrolle: Wo ein Staat faktisch bestimmt, wer einen Bereich betreten, verlassen oder binnen dieses Bereichs seinen Aufenthaltsort wechseln darf, übt er Jurisdiktion aus – unabhängig davon, wie er diesen Raum rechtlich bezeichnet.²⁹

Anknüpfend daran qualifiziert der EGMR das Festhalten von Personen in Transitzonen, auf abgegrenzten Teilen von Häfen oder Flughäfen sowie in Lagerstrukturen, in denen ein Verlassen faktisch nur unter Hinnahme von Zurückweisung oder Inhaftnahme möglich ist, regelmässig als Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 5 EMRK.³⁰ Daraus folgen klare Anforderungen: Eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage, Information über Gründe und Dauer, Zugang zu Rechtsbehelfen sowie eine gerichtliche Kontrolle innert angemessener Frist.³¹

nicht in den Mitgliedstaat «eingereist» gelten. Zum Begriff der Fiktion der Nichteinreise und ihren Funktionen im Unionsrecht kritisch ECRE, Commentary: An Analysis of the Fiction of Non-entry as Appears in the Screening Regulation, 2022, <<https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/ECRE-Commentary-Fiction-of-Non-Entry-September-2022.pdf>> (besucht 10.4.2026).

²⁹ EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 47 ff. (Transitbereich des Flughafens unterliegt trotz behauptetem «Ausserhalb-des-Territoriums»-Status der französischen Jurisdiktion); EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 73 ff., 122 ff. (Jurisdiktion aufgrund anhaltender und ausschliesslicher Kontrolle über die auf Kriegsschiffe verbrachten Personen, ungeachtet ihres Aufenthaltsorts). EGMR, *Al-Skeini et al. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 55721/07, Urteil der Grossen Kammer vom 7. Juli 2011, Rz. 130 ff. (Konkretisierung des Kriteriums der effektiven Kontrolle über Personen oder Gebiete als Anknüpfungspunkt der Jurisdiktion, unabhängig von formalen Souveränitätstiteln).

³⁰ EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 48 f. («holding the applicants in the transit zone ... resulted in a deprivation of liberty»); EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 64 ff., 106 ff. (Festhalten in der Aufnahmeeinrichtung auf Lampedusa und auf Schiffen im Hafen als Freiheitsentziehung i.S.v. Art. 5 EMRK, ungeachtet der innerstaatlichen Qualifikation); EGMR, *J.A. et al. gegen Italien*, Nr. 21329/18, Urteil vom 30. März 2023, Rz. 83 ff. und 109 ff. (Lampedusa-Hotspot als de facto-Haft ohne Rechtsgrundlage und ohne effektiven Rechtsschutz); EGMR, *Z.A. et al. gegen Russland*, Nr. 61411/15 et al., Urteil der Grossen Kammer vom 21. November 2019, Rz. 152 ff. (mehrmonatiger Aufenthalt in der Transitzone des Flughafens Scheremetjewo als de facto-Haft, da unter permanenter staatlicher Kontrolle und ohne praktische Möglichkeit, die Transitzone zu verlassen).

³¹ Zu den aus Art. 5 EMRK folgenden Anforderungen an Freiheitsentziehungen – gesetzliche Grundlage, Bestimmtheit, Information und gerichtliche Kontrolle – vgl. EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 90 ff., 123 ff. (Fehlen einer klaren gesetzlichen Grundlage; keine Information über Gründe und Dauer der Haft; fehlende Möglichkeit einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle); EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 50 ff. (Anforderung einer vorhersehbaren und zugänglichen Rechtsgrundlage und Schutz vor Willkür im Transitbereich); EGMR, *Z.A. et al. gegen Russland* (Fn. 30), Rz. 180 ff. (Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK wegen Fehlens einer genügenden gesetzlichen Grundlage sowie Verletzung von

Diese Rechtsprechung steht in einem Spannungsverhältnis zu Grenz- und Screening-Regimen, die Freiheitsbeschränkungen unter Bezeichnungen wie «Aufenthalt» oder «Anwesenheitspflicht» aus dem Anwendungsbereich von Art. 5 EMRK herauszunehmen versuchen, indem sie diese Massnahmen terminologisch nicht als Haft qualifizieren, obwohl sie faktisch einer Freiheitsentziehung gleichkommen.³² Je stärker an den Aussengrenzen auf zonenbezogene Fiktionen, auf transitähnliche Räume und auf haftnahe Unterbringung gesetzt wird, ohne entsprechende Garantien vorzusehen, desto deutlicher ist der Konflikt mit den vom EGMR etablierten Leitplanken.³³

4. Verfahrensgarantien und effektive Beschwerde

Schliesslich hat der EGMR auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen an Grenz- und Rückführungsentscheidungen präzisiert.³⁴ Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 3 EMRK und Art. 4 4. Zusatzprotokoll verlangt einen effektiven Rechtsbehelf, der sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Hinsicht in der

Art. 5 Abs. 4 EMRK wegen fehlender Möglichkeit, die Rechtmässigkeit der Haft effektiv gerichtlich überprüfen zu lassen).

³² Vgl. Art. 6 Screening-Verordnung (Fn. 28) zur Fiktion der Nichteinreise und die Konzeption der Grenz- und Transitzonen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, die Aufenthalts- und Anwesenheitspflichten vorsehen, ohne diese als Haft zu qualifizieren. EuGH, *FMS et al.*, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, Urteil vom 14. Mai 2020, Rz. 216 ff. (Einstufung der ungarischen Transitzonen als Haft, weil die Betroffenen die Zone faktisch nicht verlassen können, ungeachtet der Qualifikation als «Aufenthalt»); EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 48 f.; EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 64 ff., 106 ff.; EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 180 ff., 209 ff. (jeweils Qualifikation transit- und lagerähnlicher Situationen als Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 5 EMRK ungeachtet der rechtlichen Etikettierung). Siehe auch Victor Davio, *But What's Detention After All? Strasbourg, Luxembourg and the Hungarian Transit Zones*, EU Law Analysis, 3.6.2021, <<http://eu-lawanalysis.blogspot.com/2021/06/but-whats-detention-after-all.html>> (besucht 10.4.2026).

³³ Vgl. EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 48 f. (Freiheitsentziehung in der internationalen Zone trotz gegenteiliger rechtlicher Fiktion); EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 90 ff., 123 ff. (haftähnliche Unterbringung in Aufnahmezentrum und auf Schiffen ohne hinreichende Art. 5-Garantien); EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 180 ff., 209 ff. (Transitzone als Haft mit Anforderungen an gesetzliche Grundlage und gerichtliche Kontrolle).

³⁴ EGMR, *Gebremedhin gegen Frankreich*, Nr. 25389/05, Urteil vom 26. April 2007, Rz. 53 ff. (Art. 13 i.V.m. Art. 3 verlangt einen effektiven Rechtsbehelf gegen Rückführungsentscheidungen an der Grenze); EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Fn. 19), Rz. 286 ff. (strukturelle Defizite des griechischen Asyl- und Rechtsschutzsystems als Verletzung von Art. 13 i.V.m. Art. 3); EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 198 ff. (Art. 13 i.V.m. Art. 3 und Art. 4 4. Zusatzprotokoll verlangt einen wirksamen, zugänglichen Rechtsbehelf gegen Rückführungs- und Kollektivausweisungsentscheidungen).

Lage ist, drohende Refoulement- oder Kollektivausweisungssituationen abzuwenden.³⁵ Dazu gehört regelmässig eine aufschiebende Wirkung, zumindest dort, wo eine reale Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen im Zielstaat behauptet wird.³⁶

Für Grenzverfahren, verkürzte Fristen und vorgelagerte Screening- oder Zuweisungsmechanismen bedeutet dies, dass die Kumulation aus kurzen Fristen, mangelnder Rechtsberatung, haftnahen Bedingungen und fehlender Anfechtbarkeit vorgelagerter Weichenstellungen die Effektivität des Rechtsschutzes strukturell untergräbt.³⁷ Der Gerichtshof legt besonderes Augenmerk darauf, ob Schutzsuchende in der Lage waren, ihren Sachverhalt überhaupt vorzutragen, und ob sie Zugang zu unabhängiger Beratung hatten.³⁸ Wo dies verneint werden muss, steigt die Wahrscheinlichkeit einer Konventionsverletzung.

³⁵ EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 198 ff. (Rechtsbehelf muss in rechtlicher und praktischer Hinsicht in der Lage sein, eine Rückführung mit realem Art. 3-Risiko zu verhindern); EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland* (Fn. 15), Rz. 214 ff. (Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs gegen kollektive Rückführungen an der Fährverbindung Italien – Griechenland als Verletzung von Art. 13 i.V.m. Art. 3 und Art. 4 4. Zusatzprotokoll).

³⁶ EGMR, *Gebremedhin gegen Frankreich* (Fn. 34), Rz. 66 f. (Art. 13 EMRK verlangt im Kontext von Art. 3 einen Rechtsbehelf mit automatischer aufschiebender Wirkung; ein nur faktisch hemmender Rechtsbehelf genügt nicht); EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Fn. 19), Rz. 293 ff. (kein effektiver Rechtsbehelf gegen die Rückführung nach Griechenland; Kritik an fehlender realer Möglichkeit, die Abschiebung aufzuhalten); EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 198 ff. (Notwendigkeit eines Rechtsbehelfs, der die Durchführung der Rückführung zu einem Art. 3-gefährdenden Zielstaat verhindern kann).

³⁷ EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 180 ff., 231 ff. (Bewertung der Transitzone im Lichte von Dauer, haftähnlichen Bedingungen, fehlender gerichtlicher Kontrolle und beschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten); EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 90 ff., 122 ff. (Verletzung von Art. 5 Abs. 1, 2 und 4 EMRK wegen fehlender Information, richterlicher Kontrolle und Rechtsbehelfen im Kontext haftnaher Unterbringung); EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Fn. 19), Rz. 286 ff. (strukturelle Defizite des Asyl- und Rechtsschutzsystems – et al. extrem kurze Fristen, fehlende Rechtsberatung und systemische Ineffektivität der Rechtsmittel – als Verletzung von Art. 3 und 13 EMRK).

³⁸ EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Fn. 19), Rz. 301 ff. (fehlender effektiver Zugang zum Asylverfahren und zu Rechtsberatung als zentrales Element der Art. 3/13-Verletzung); EGMR, *Gebremedhin gegen Frankreich* (Fn. 34), Rz. 60 ff. (Unmöglichkeit, die eigenen Gründe effektiv vorzubringen, wegen prozeduraler Ausgestaltung des Grenzverfahrens als Verletzung von Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK); EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 185 ff., 231 ff. (Bedeutung von Information, Zugang zu Rechtsvertretung und realer Möglichkeit zur Darlegung der Schutzgründe im Kontext sicherer-Drittstaat-Bewertungen und Transitzonenverfahren).

5. Sichtbarkeit, Beweislast und gerichtliche Kontrolle

Die Wirksamkeit gerichtlicher Leitplanken hängt im Grenzraum wesentlich davon ab, ob Rechtsverletzungen überhaupt sichtbar und beweisbar werden. Gerade Push-Back-Praktiken, informelle Zurückweisungen an der Grenze und nicht dokumentierte Screening-Entscheidungen entziehen sich häufig der gerichtlichen Kontrolle, weil es an Protokollen, individuellen Akten und überprüfbaren Nachweisen fehlt.³⁹ Studien zeigen, dass Staaten gezielt darauf hinzuwirken versuchen, die Entstehung rechtlicher Fakten zu verhindern oder zu steuern – etwa durch fehlende Registrierung, die Verlagerung von Massnahmen in rechtlich schwer zugängliche Zonen oder durch die Kontrolle über Bild- und Zeugendokumentation.⁴⁰

Für den EGMR bedeutet dies, dass die in Art. 3, 5 und 13 EMRK angelegten Schutzmechanismen dort am schwächsten greifen, wo Vorfälle nicht oder nur fragmentarisch dokumentiert sind und wo die Beweislast faktisch auf Betroffene und NGOs verschoben wird. Die Rechtsprechung hat zwar punktuell reagiert – etwa durch eine gewisse Beweislastumkehr und durch die Berücksichtigung konsistenter NGO-Berichte –,⁴¹ doch bleibt die strukturelle Asymmetrie bei Sichtbarkeit und Beweislast ein zentrales Einfallstor für einen «*Rule of Law Light*»⁴² an den Aussengrenzen. Je stärker Grenzpraktiken in Räume faktischer

³⁹ *Fundamental Rights Agency (FRA), Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders, 2020, S. 6 ff.* (Hinweise auf systematische Untererfassung von Pushbacks und informellen Zurückweisungen, et al. wegen fehlender Protokollierung, Nicht-Registrierung und mangelnder Nachvollziehbarkeit behördlicher Massnahmen). Siehe auch ECCHR, *Report for the Special Rapporteur on pushback practices and their impact on the human rights of migrants at European land borders, 2020, S. 7–14* (beschreibt Defizite bei Dokumentation, Aktenlage und Zugang zu Beweismitteln in Push-Back-Konstellationen).

⁴⁰ *Maybritt Jill Alpes/Grazyna Baranowska, The Politics of Legal Facts: The Erasure of Pushback Evidence from the European Court of Human Rights, Law & Social Inquiry (2025), 50, S. 225 ff.*

⁴¹ *EGMR, Hirsi Jamaa et al. gegen Italien (Fn. 12), Rz. 116 ff., 196 ff.* (umfassende Stützung der Feststellungen auf konsistente Berichte von NGOs und internationalen Organisationen; Heranziehung dieser Quellen zur Feststellung eines realen Risikos nach Art. 3 sowie zur Qualifikation der Vorgänge als Kollektivausweisung).

⁴² Zum Konzept einer graduell abgeschwächten Rechtsstaatlichkeit an den Aussengrenzen vgl. *Luisa Marin, Which Rule of Law for the External Borders of the European Union? Agencies, Institutions, and the Complex Upholding of the Rule of Law at the EU's External Borders, European Papers 2024, insb. S. 594 ff.* (Beschreibung einer «fading legality» und selektiver Anwendung von Rechtsstaatsgarantien im Grenzmanagement), auf deren Basis hier der Begriff eines «*Rule of Law Light*» an den Aussengrenzen verwendet wird.

Undurchsichtigkeit verlagert werden, desto grösser ist die Diskrepanz zwischen normativer Bindung und tatsächlicher Justiziabilität.⁴³

II. EuGH: Grundrechtecharta und Sekundärrecht als Steuerungsinstrumente

Während der EGMR seine Leitplanken an den Aussengrenzen primär aus der EMRK entwickelt, operiert der EuGH im Spannungsfeld der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴⁴ (GRC) und unionsrechtlichem Sekundärrecht. Art. 18, 19 und 47 GRC bilden dabei den zentralen grundrechtlichen Referenzrahmen für das Handeln der Mitgliedstaaten im Grenzraum: Sie sichern den Zugang zum Asylverfahren, konkretisieren das Refoulementverbot und statten Betroffene mit einem Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus.⁴⁵ Auf dieser Grundlage interpretiert der EuGH die Verfahrens-, Aufnahme- und Rückführungsrichtlinien sowie die neueren Verordnungen zum Grenz- und Migrationsmanagement und wirkt so als Scharnier zwischen der konventionellen Schutzlogik des EGMR und der integrationsrechtlichen Binnenlogik des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.⁴⁶

1. Art. 18, 19 und 47 GRC als zentrale Anknüpfungspunkte

Auf Unionsebene bilden Art. 18 (Recht auf Asyl), Art. 19 (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung) und Art. 47 GRC (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) die zentralen Grundrechtsmassstäbe an den Aussengrenzen. Der EuGH hat wiederholt betont, dass diese Garantien bei der Auslegung und Anwendung des Asyl- und Rückführungssekundärrechts leitend sind und dessen Bestimmungen grundrechtskonform interpretiert werden müssen.⁴⁷

⁴³ Zur strukturellen Asymmetrie bei Sichtbarkeit und Beweislast in Push Back-Verfahren und der Rolle faktischer Undurchsichtigkeit vgl. *Alpes/Baranowska* (Fn. 40), S. 232 ff. sowie *Marin* (Fn. 42), S. 593 ff.

⁴⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta, GRC).

⁴⁵ Ausführlich zum Gehalt von Art. 18 GRC jüngst *Riona Moodley*, Bridging the gap between principle and practice: the “right to asylum” under Article 18 EU Charter and its implications for the EU Resettlement Regulation, *International Journal of Refugee Law*, 2026, S. 1 ff.

⁴⁶ EUAA, Jurisprudence related to asylum pronounced by the Court of Justice of the EU in 2024, Factsheet 32, EUAA/2025/32, April 2025; *Galina Cornelisse/Madalina Moraru*, Judicial Interactions on the European Return Directive: Shifting Borders and the Constitutionalisation of Irregular Migration Governance, *European Papers* 2022, S. 129 ff. sowie 139 ff.; ECRE, *The Application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedures*, 2014.

⁴⁷ EUAA (Fn. 46).

Art. 18 GRC wird dabei nicht als individuelles Anrecht auf Zuerkennung eines Schutzstatus verstanden, wohl aber als Gewährleistung eines Zugangs zu einem Verfahren, in dem ein Anspruch auf internationalen Schutz geprüft wird.⁴⁸ Art. 19 GRC übernimmt die Logik des Refoulementverbots und des Schutzes vor Kettenabschiebungen, wobei der Gerichtshof das Zusammenspiel mit der Rückführungsrichtlinie und der Asylverfahrensrichtlinie betont.⁴⁹ Art. 47 GRC schliesslich konkretisiert die Anforderungen an Rechtsbehelfe im Unionsrecht und wirkt gerade im Grenzbereich als Korrektiv gegen rein instrumentelle Verfahrensgestaltungen.⁵⁰

2. Leitentscheidungen zu Grenz- und Transitzonen

Der EuGH hat in mehreren Verfahren zur ungarischen Grenzpolitik klargestellt, dass auch Transitzonen und vergleichbare Grenzarrangements dem vollen Anwendungsbereich des Unionsrechts unterliegen.⁵¹ Dies hat der EuGH jüngst ausdrücklich bestätigt, indem er klarstellt, dass auch Verfahren in Haftzentren im Inland, die nationalrechtlich einem Grenzort gleichgestellt sind, als Grenzverfahren im Sinne von Art. 43 Verfahrensrichtlinie gelten (EuGH, Urteil vom 16. April 2026, C-50/24 bis C-56/24, Danané u.a.). Die Qualifikation eines Aufenthalts als freiwillig oder als blosser Anwesenheitspflicht entbindet nicht von der Prüfung, ob tatsächlich eine Freiheitsentziehung im Sinne der Aufnahme richtlinie oder der Rückführungsrichtlinie vorliegt; entscheidend ist die faktische Situation, nicht ihre normative Etikettierung.⁵²

Diese Linie stimmt mit der EGMR-Rechtsprechung zur Jurisdiktion und zur Freiheitsentziehung überein und hat für die Gestaltung von Grenzverfahren erhebliche Konsequenzen: Wo Personen faktisch daran gehindert werden, einen bestimmten Bereich zu verlassen, und ihnen bei Zuwiderhandeln Sanktionen drohen, wird der EuGH tendenziell von Haft ausgehen und die entsprechenden Garantien – richterliche Kontrolle, begrenzte Dauer, Verhältnismässigkeit

⁴⁸ EuGH, J.N., C 601/15 PPU, Urteil vom 15. Februar 2016; EUAA (Fn. 46).

⁴⁹ EuGH, N.S. et al., verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, Urteil vom 21. Dezember 2011; EuGH, C.K. et al., C-578/16 PPU, Urteil vom 16. Februar 2017.

⁵⁰ EuGH, *Samba Diouf*, C 69/10, Urteil vom 28. Juli 2011; EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32).

⁵¹ EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 228 ff. (zur Anwendbarkeit der Aufnahme richtlinie und der Rückführungsrichtlinie auf Transitzonen); EuGH, *Kommission gegen Ungarn*, C-808/18, Urteil vom 17. Dezember 2020 (Feststellung von Verstössen et al. wegen der Behandlung Schutzsuchender in den Transitzonen).

⁵² EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 244 ff., 256 ff. (Einstufung des Aufenthalts in der Transitzone als Freiheitsentziehung ungeachtet der Bezeichnung als Aufenthalt/Anwesenheitspflicht); *Cornelisse/Moraru* (Fn. 46), S. 139 ff. (zur Bedeutung der faktischen Situation und der Unzulässigkeit rein terminologischer Entleerung von Haftgarantien).

keit – einfordern.⁵³ Nationale oder unionsrechtliche Konstruktionen, die Grenzräume aus dem Recht ausklammern, sind damit nur begrenzt tragfähig.⁵⁴

3. Recht auf Stellung eines Asylantrags und Zugang zum Verfahren

Von besonderer Bedeutung ist die Rechtsprechung zu Art. 6 der Asylverfahrensrichtlinie. Der EuGH hat klargestellt, dass die Mitgliedstaaten jede Person, die um internationalen Schutz nachsucht, tatsächlich in die Lage versetzen müssen, einen Asylantrag zu stellen und registrieren zu lassen, sobald sie ihren Schutzwillen äussert.⁵⁵ Dies gilt an Aussengrenzen, in Transitzonen und im Inland. Administrativ-organisatorische Hürden oder systematische Praktiken der Nichtannahme sind mit dieser Vorgabe unvereinbar.⁵⁶

In jüngeren Entscheidungen hat der Gerichtshof ausdrücklich festgehalten, dass eine Praxis von Zurückweisungen an den Aussengrenzen, durch die schutzsuchende Personen daran gehindert oder vor der Prüfung ihres Antrags entfernt werden, nicht mit der Asylverfahrensrichtlinie vereinbar ist.⁵⁷ Damit werden Push-Back-ähnliche Arrangements – unabhängig von ihrer terminologischen Einfassung – unionsrechtlich in Frage gestellt, soweit sie auf die systematische Verhinderung des Asylzugangs hinauslaufen.

⁵³ EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 244 ff., 256 ff. (Einstufung des Aufenthalts in der Transitzone als Freiheitsentziehung und Anforderungen an richterliche Kontrolle, Dauer, Verhältnismässigkeit); EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 155 ff. (zu unionsrechtlichen Garantien bei Freiheitsentziehung im Rückkehrkontext).

⁵⁴ *Marin* (Fn. 42), S. 612 ff. (kritisch zu rechtlichen Fiktionen und räumlichen Konstruktionen, mit denen Grenzräume aus dem Anwendungsbereich der Grund- und Verfahrensrechte ausgeklammert werden sollen).

⁵⁵ EuGH, VL, C-36/20 PPU, Urteil vom 25. Juni 2020, Rz. 69 ff., 83 ff. (Verpflichtung der Mitgliedstaaten, jeder Person, die internationalen Schutz begehrt, die Stellung und Registrierung eines Antrags zu ermöglichen, sobald sie ihren Willen kundtut, auch an der Grenze und in Transitzonen); EUAA, *Asylum Procedures and the principle of non-refoulement*, Factsheet 32, 2023 (Zusammenfassung der Rechtsprechung zu Art. 6 Asylverfahrensrichtlinie).

⁵⁶ EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 101 ff., 125 ff. (Feststellung, dass systematische Praktiken der Nichtannahme von Asylanträgen und Zurückweisungen an der Grenze gegen Art. 6 Asylverfahrensrichtlinie und das Unionsrecht verstossen).

⁵⁷ EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 101 ff., 125 ff. (Unvereinbarkeit der ungarischen Praxis systematischer Zurückweisungen und Nichtannahme von Asylanträgen mit Art. 6 Asylverfahrensrichtlinie); EuGH, *Kommission gegen Ungarn*, C-123/22, Urteil vom 13. Juni 2024, Rz. 93 ff., 145 ff. (Feststellung eines fortgesetzten, systematischen Verstosses (*deliberate evasion*) trotz des früheren Urteils).

Diese Rechtsprechung wirkt auch in Grenz- und Screeningverfahren hinein. Sobald eine Person an der Grenze oder in einer Transitzone ihren Schutzwillen kundtut, entsteht der Anspruch auf Zugang zu einem Asylverfahren; vorgelagerte Prüfungen dürfen dieses Recht nicht faktisch leerlaufen lassen, indem sie den Zugang verzögern, erschweren oder durch Zuweisung in andere Verfahren umgehen.⁵⁸

4. Haft, Rückführung und Verfahrensrechte

Im Rückführungskontext hat der EuGH die Grenzen zulässiger Freiheitsentziehung und die Anforderungen an effektive Rechtsbehelfe näher konturiert. Die Rückführungsrichtlinie erlaubt Haft nur als *ultima ratio*, zur Vorbereitung der Rückführung oder zur Durchführung der Abschiebung, und lediglich unter strengen Verhältnismässigkeits- und Daueranforderungen.⁵⁹ Praktiken, die sich der Beachtung der Richtlinie entziehen wollen – etwa durch Verlagerung in Grenz- oder Transitzonen oder durch Schaffung formell nicht rückführungsbezogener Freiheitsbeschränkungen –, geraten damit ins Visier des Gerichtshofs.⁶⁰

Hinzu kommt die Rechtsprechung zur Effektivität von Rechtsbehelfen im Migrationsbereich. Der EuGH verlangt, dass Rechtsmittel gegen Rückführungs- oder asylbezogene Entscheidungen die tatsächliche Möglichkeit bieten, die Rechtmässigkeit der Massnahme zu überprüfen und insbesondere Refoulement-Risiken zur Sprache zu bringen.⁶¹ Dabei spielt die aufschiebende Wirkung eine zentrale Rolle: Wo eine Abschiebung vollzogen wird, bevor der Rechtsbehelf geprüft werden konnte, ist dessen Effektivität regelmässig in Frage gestellt.⁶²

⁵⁸ Kathryn Allinson, *Pushbacks as a Breach of Fundamental Human Rights: A Convergence of the Approaches of European Courts*, 2025, S. 246 ff. (zur Pflicht, an der Grenze geäussersten Schutzwillen in ein Asylverfahren zu überführen und zur Unzulässigkeit vorgelagerter Praktiken, die den Zugang faktisch leerlaufen lassen).

⁵⁹ EuGH, *El Dridi*, C-61/11 PPU, Urteil vom 28. April 2011, Rz. 39 ff., 41 ff. (Rückführungsrichtlinie als abschliessender Rahmen; Haft nur zur Vorbereitung der Rückkehr oder Durchführung der Abschiebung und unter Verhältnismässigkeits- und Daueranforderungen); EuGH, *Achughbabian*, C-329/11, Urteil vom 6. Dezember 2011, Rz. 28 ff., 45 ff. (Unvereinbarkeit eigenständiger strafrechtlicher Haftregime mit der Rückführungsrichtlinie).

⁶⁰ *Cornelisse/Moraru* (Fn. 46), S. 139 f. (zu Haft als Instrument der Grenzverlagerung und zur Begrenzung solcher Praktiken durch die Rechtsprechung).

⁶¹ EuGH, *Samba Diouf* (Fn. 50), Rz. 53 ff. (Effektivität von Rechtsbehelfen im Asylbereich, Möglichkeit der Überprüfung der Rechtmässigkeit und der tatsächlichen und rechtlichen Umstände); EuGH, *Abdida*, C-562/13, Urteil vom 18. Dezember 2014, Rz. 45 ff. (Erfordernis eines Rechtsbehelfs, der insbesondere geltend gemachte Risiken i.S.v. Art. 19 GRC/Art. 3 EMRK erfassen kann).

⁶² EuGH, *Abdida* (Fn. 61), Rz. 52 ff. (Notwendigkeit aufschiebender Wirkung des Rechtsbehelfs bei drohenden schweren Grundrechtsverletzungen); EuGH, *C.K. et al.* (Fn. 49), Rz. 68 ff.,

Für Grenzverfahren heisst dies, dass Beschleunigung und Verdichtung nicht so weit gehen dürfen, dass Rechtsmittel nur auf dem Papier bestehen. Kurze Fristen, fehlende Rechtsberatung, haftähnliche Bedingungen und komplexe Verfahrensverflechtungen im Grenzbereich können in ihrer Gesamtschau dazu führen, dass der Gerichtshof die unionsrechtlichen Verfahrensgarantien als verletzt ansieht.⁶³ Diese Leitlinien des EuGH im Rückführungskontext sind nicht auf klassische Inlandssituationen beschränkt, sondern prägen auch den Massstab für Grenz- und Transitzonen: Die Rechtsprechung zu Haft als *ultima ratio*, zur Verhältnismässigkeit und zur Effektivität von Rechtsbehelfen – von *El Dridi* und *Achughbabian* über *Abdida* bis *C.K.* – bildet den dogmatischen Hintergrund, vor dem auch Grenzhaft, Grenzverfahren und rückführungsbezogene Freiheitsentziehungen an den Aussengrenzen zu beurteilen sind.⁶⁴

III. Verhältnis von EGMR- und EuGH-Rechtsprechung: Konvergenzen und Spannungen

Die Rechtsprechung von EGMR und EuGH zu Migration und Aussengrenzen entwickelt sich nicht im luftleeren Raum nebeneinander, sondern in einem engen Dialog. Beide Gerichte greifen auf vergleichbare Schutzlogiken zurück, beziehen sich wechselseitig aufeinander und haben in zentralen Fragen – Refoulementverbot, Kollektivausweisungen, Freiheitsentziehung, Zugang zum Verfahren und effektive Rechtsbehelfe – weitgehende Konvergenzen herausgebildet. Zugleich bleiben unterschiedliche Rollen, dogmatische Ausgangspunkte und Zuständigkeitsgrenzen sichtbar, die in einzelnen Konstellationen zu Spannungen oder unterschiedlichen Akzentsetzungen führen und die praktische Kohärenz des Schutzsystems im Grenzraum in Frage stellen.⁶⁵

75 ff. (Bedeutung aufschiebender Wirkung und effektiver gerichtlicher Kontrolle bei drohenden Verletzungen von Art. 4 GRG/Art. 3 EMRK im Dublin-Kontext).

⁶³ Daniel Thym, *European Migration Law Between 'Rescuing' and 'Taming' the Rule of Law: A History of Half-Hearted Commitment to Human Rights and Refugee Protection*, *European Papers* 2023, Vol. 8, No. 3, S. 1198 ff., 1207 ff. (zur Kumulation von Fristen, fehlender Beratung und haftähnlichen Bedingungen und deren Bedeutung für die Effektivität von Rechtsmitteln).

⁶⁴ EuGH, *El Dridi* (Fn. 59), Rz. 39 ff., 41 ff.; EuGH, *Achughbabian* (Fn. 59), Rz. 28 ff., 45 ff. (Haft als *ultima ratio* und Verhältnismässigkeit im Rahmen der Rückführungsrichtlinie); EuGH, *Abdida* (Fn. 61), Rz. 45 ff., 52 ff.; EuGH, *C.K. et al.* (Fn. 49), Rz. 68 ff., 75 ff. (Effektivität von Rechtsbehelfen und Non-Refoulement-Risiken im Rahmen der Rückführungs- bzw. Dublin-Verfahren).

⁶⁵ Eingehend hierzu *Maja Łysienia*, *Seeking Convergence? A Comparative Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union on Seeking Asylum*, Zürich 2020, <https://suigeneris-verlag.ch/img/uploads/pdf/oa_pdf-seeking-convergence-1654002017.pdf> (besucht 10.4.2026).

1. Konvergenz der Schutzstandards

In der Migrations- und Grenzrechtsprechung lässt sich eine deutliche Annäherung zwischen EGMR und EuGH erkennen. Beide Gerichte verstehen das Refoulementverbot als zentralen Schutzmechanismus, betonen die Notwendigkeit einer ernsthaften individuellen Prüfung von Risiken und qualifizieren Push-Back-Praktiken regelmässig als unzulässig.⁶⁶ Beide insistieren darauf, dass Transitzone und Grenzräume der vollen Grundrechtsbindung unterstehen und dass Haft nicht durch terminologische oder räumliche Konstruktionen ihrer Garantien entzogen werden darf.⁶⁷

Auch im Bereich der Verfahrensrechte ist eine Konvergenz sichtbar. Die Anforderungen des EGMR an einen effektiven Rechtsbehelf nach Art. 13 EMRK und jene des EuGH aus Art. 47 GRC weisen in dieselbe Richtung: Verfahren müssen reale, nicht nur formale Schutzwirkungen entfalten; Rechtsmittel müssen in der Lage sein, drohende Menschenrechtsverletzungen zu verhindern; und die Kombination von Fristen, Informationslage und Zugang zu Rechtsberatung ist für die Effektivität zentral.⁶⁸

2. Unterschiedliche Rollen und dogmatische Zugänge

Trotz dieser Konvergenz bleiben Unterschiede im dogmatischen Zugriff und in der institutionellen Rolle. Der EGMR orientiert sich an der EMRK und arbeitet stärker mit einzelfallbezogenen Verhältnismässigkeitsabwägungen. Der EuGH stützt sich auf die Grundrechtecharta, interpretiert diese im Lichte der EMRK und bindet sie zugleich eng an das Sekundärrecht an.⁶⁹ Dadurch ist seine Rechtsprechung häufig stärker normativ-strukturiert, aber zugleich auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts begrenzt.

⁶⁶ Allinson (Fn. 56), S. 230 ff. (zur Annäherung von EGMR und EuGH beim Refoulementverbot und der Bewertung von Push-Back-Praktiken als unzulässig).

⁶⁷ EP Think Tank, Addressing pushbacks at the EU's external borders, EPRS Briefing, Juni 2025, S. 5 ff. (Überblick zur EGMR- und EuGH-Rechtsprechung zu Grenz- und Transitzone, Jurisdiktion und Freiheitsentziehung sowie zu Pushbacks).

⁶⁸ Allinson (Fn. 58), S. 246 ff. (zur Konvergenz bei effektiven Rechtsbehelfen und Verfahrensrechten); Alicja Słowik, Multiple sources of right to an effective remedy in EU migration and asylum law: Towards common standards on judicial protection?, *European Journal of Migration and Law* 2024, S. 347 ff. und 365 ff. (zur Verzahnung von Art. 13 EMRK, Art. 47 GRC und sekundärrechtlichen Effektivitätsanforderungen im Migrations- und Asylrecht).

⁶⁹ Thym (Fn. 63), S. 1190 ff. (zu Rolle und Funktion des EuGH im unionsrechtlichen Migrationsregime) und S. 1203 ff. (zur halbherzigen Bindung an Menschenrechtsstandards); Marin (Fn. 42), S. 599 ff. (zur Rolle der GRC, zu Art. 47 GRC und zur Einbettung des EuGH in das Sekundärrecht) und S. 612 ff. (zur unterschiedlichen Handhabung von Rule-of-Law-Fragen durch EGMR und EuGH an den Aussengrenzen).

In der Praxis führt dies dazu, dass bestimmte Konstellationen nur vor einem der beiden Gerichte geprüft werden können (etwa die Gültigkeit von EU-Sekundärrecht vor dem EuGH, nicht aber vor dem EGMR) oder dass die Gerichte – wie etwa im Kontext der ungarischen Transitzonen⁷⁰ – unterschiedliche Betonungen setzen. Gleichwohl besteht im Grenzbereich ein hoher Grad an Koordinierung: Der EuGH nimmt die EMRK-Rechtsprechung regelmässig auf, und der EGMR berücksichtigt unionsrechtliche Standards bei der Auslegung der Konvention.⁷¹

3. Leitplanken für die Aussengrenzen

Für die weitere Analyse lassen sich die zentralen Leitplanken von EGMR und EuGH an den Aussengrenzen wie folgt zusammenfassen:

- Das Refoulementverbot gilt umfassend, inklusive Schutz vor Kettenabschiebungen; pauschale Rückführungen in Staaten mit dokumentierten systemischen Mängeln sind nur in engen Ausnahmefällen haltbar.⁷²
- Kollektivausweisungen sind verboten; Grenzpraktiken müssen eine individuelle Prüfung erlauben und dürfen Schutzgesuche nicht durch systematische Zurückweisungen an der Grenze verunmöglichen.⁷³

⁷⁰ Anne Bombay/Pieterjan Heynen, The ECtHR's *Ilias and Ahmed* and the CJEU's *FMS*-case: a difficult reconciliation?, *sui generis* 2021, S. 255, <https://suigeneris-verlag.ch/img/uploads/articles/oa_pdf-189-1626246358.pdf> (besucht 10.4.2026); Davio (Fn. 32).

⁷¹ EUAA (Fn. 19), S. 3 ff., 12 ff. (zur Rolle des EGMR im Asyl- und Migrationsbereich und zur Berücksichtigung unionsrechtlicher Standards bei der Auslegung der EMRK); EUAA, Jurisprudence related to asylum pronounced by the Court of Justice of the European Union – Key CJEU jurisprudence on asylum in 2025, Factsheet 42, EUAA/2026/42, März 2026, S. 4 ff. (zu zentralen Entscheidungen des EuGH im Asylbereich und zu Verweisen auf EMRK-Rechtsprechung).

⁷² EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 114 ff. (extraterritoriale Anwendung von Art. 3 EMRK und absolutes Refoulementverbot); EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 128 ff., 155 ff. (Kettenabschiebung, Prüfung der Lage im Drittstaat, systemische Mängel); EuGH, *N.S. et al.* (Fn. 49), Rz. 86 ff., 106 ff. (Überstellungsverbot bei systemischen Mängeln im Zielstaat); EuGH, *C.K. et al.* (Fn. 49), Rz. 68 ff. (Verbot der Überstellung bei ernsthaften Gesundheits-/Art. 4-Risiken trotz formell sicherer Zuständigkeit).

⁷³ EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 174 ff. (Kollektivausweisung bei Zurückweisung ohne individuelle Prüfung); EGMR, *Sharifi et al. gegen Italien und Griechenland* (Fn. 15), Rz. 210 ff. (Rückführungen ohne Identifizierung und Einzelfallprüfung als Kollektivausweisung); EGMR, *N.D. und N.T. gegen Spanien* (Fn. 11), Rz. 185 ff. (Bejahung des Tatbestands der Kollektivausweisung, enge Ausnahme bei Verweis auf legale Zugangswege).

- Grenz- und Transitzone unterliegen voller Grundrechtsbindung; haftähnliche Situationen lösen die Garantien von Art. 5 EMRK bzw. die unionsrechtlichen Haftnormen aus, unabhängig von rechtlichen Fiktionen.⁷⁴
- Der Zugang zum Asylverfahren darf durch Grenz- oder Screeningregime nicht faktisch verhindert werden; sobald Schutzwille geäußert wird, besteht ein Anspruch auf Registrierung und Prüfung.⁷⁵
- Rechtsbehelfe müssen effektiv sein, in der Regel aufschiebende Wirkung haben und unter Bedingungen stattfinden, die Zugang zu Information und Beratung gewährleisten.⁷⁶

Diese Leitplanken markieren den rechtlichen Rahmen, in dem sich die neue Migrationsarchitektur bewegen muss. In den folgenden Kapiteln wird zu fragen sein, inwieweit Pakt, Rückführungsverordnung und die Reform der Dritt- und Herkunftsstaatenregelungen diese Eckpfeiler respektieren, restriktiv umdeuten oder durch neue Konstruktionen zu umgehen versuchen.

C. Die neue Migrationsarchitektur: Pakt, Rückführungsverordnung, sichere Dritt- und Herkunftsstaaten

Der im Mai 2024 verabschiedete EU-Migrations- und Asylpakt ist nicht ein einzelner Rechtsakt, sondern ein Bündel von Verordnungen und Richtlinien, die wichtige Elemente einer neuen EU-Migrationsarchitektur etablieren. Im Zen-

⁷⁴ EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 47 ff. (Jurisdiktion und Freiheitsentziehung in Transitzone); EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 64 ff., 89 ff. (haftähnliche Unterbringung und Anforderungen von Art. 5 EMRK); EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 217 ff. (Qualifikation des Aufenthalts in der ungarischen Transitzone als Freiheitsentziehung); EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 244 ff. (Haft im Sinne der Aufnahme richtlinie/Rückführungsrichtlinie trotz Bezeichnung als Aufenthalt/Anwesenheitspflicht).

⁷⁵ EuGH, *VL* (Fn. 55), Rz. 69 ff. (Pflicht, jeder Person, die Schutz begehrt, die Stellung und Registrierung eines Asylantrags zu ermöglichen, unabhängig vom Aufenthaltsort); EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 101 ff., 125 ff. (Unvereinbarkeit systematischer Zurückweisungen und Nichtannahme von Anträgen an der Grenze mit Art. 6 Asylverfahrensrichtlinie).

⁷⁶ EGMR, *Gebremedhin gegen Frankreich* (Fn. 34), Rz. 53 ff. (erforderliche aufschiebende Wirkung und Zugang zu einem effektiven Rechtsbehelf im Asylkontext); EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Fn. 19), Rz. 286 ff. (Unzulänglichkeit rein formaler Rechtsbehelfe bei systemischen Mängeln und fehlendem effektivem Schutz). EuGH, *Samba Diouf* (Fn. 50), Rz. 53 ff. (Effektivität des Rechtsbehelfs im Asylverfahren); EuGH, *Abdida* (Fn. 61), Rz. 45 ff. (Rechtsbehelf muss Refoulement-Risiken erfassen und in der Regel aufschiebende Wirkung haben).

trum stehen einheitliche Grenz- und Überprüfungsregime, beschleunigte Asyl- und Rückführungsverfahren an den Aussengrenzen, eine Neuordnung der Zuständigkeits- und Solidaritätsmechanismen sowie eine Ausweitung der Konzepte sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten. Der folgende Abschnitt skizziert die für den Grenzbereich zentralen Elemente und verortet sie im Lichte der zuvor herausgearbeiteten Leitplanken.

I. Politische Hauptinstrumente an den Grenzen

Die neue Migrationsarchitektur der EU verdichtet sich an den Aussengrenzen. Screening-Verordnung⁷⁷, Asylverfahrensverordnung⁷⁸, Rückführungsverordnung⁷⁹ sowie die reformierten Konzepte sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten bilden ein Bündel von Instrumenten, das darauf angelegt ist, Schutzgesuche frühzeitig zu kanalisieren, Aufenthalts- und Verfahrensrechte räumlich an die Grenze zu verlagern und Rückführungsentscheidungen möglichst eng an die Grenz- und Asylverfahren zu koppeln.⁸⁰ Grenz- und Screeningverfahren bilden dabei die erste entscheidende Verfahrensstufe eines Systems, in dem die wesentlichen Weichen – etwa der Zugang zum Asylverfahren, die Zuweisung zu Grenz- oder Rückführungsverfahren sowie die Anwendung von Dritt- oder Herkunftsstaatenregelungen – bereits im Grenzraum gestellt werden.⁸¹ Überblicks- und Politikanalysen verorten den Pakt entsprechend in einer längerfristigen Verschiebung hin zu Externalisierung, Grenzverdichtung und einem stärker sicherheitspolitisch gerahmten Migrationsmanagement.⁸²

⁷⁷ Screening-Verordnung (Fn. 28).

⁷⁸ Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrensverordnung), ABl. L vom 22.5.2024.

⁷⁹ Verordnung (EU) 2024/1349 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148 (Rückführungsverordnung), ABl. L vom 22.5.2024.

⁸⁰ EUAA, Asylum Report 2025, Kap. 2.1 «A new era for Europe's migration and asylum management» (insb. S. 45–60 zu Screening, Grenz-Asylverfahren und integriertem Rückführungsmanagement).COM(2024) 251 final (Fn. 1), S. 3 ff. (Überblick über Screening-Verordnung, Asylgrenzverfahren, verzahnte Rückführungsverfahren und ihre Rolle an den Aussengrenzen).

⁸¹ Screening-Verordnung (Fn. 28), insb. Art. 3–7 (Screening an den Aussengrenzen und im Inland, Verknüpfung mit Folgeentscheidungen); Asylverfahrensverordnung (Fn. 78), insb. Art. 27–41 (Grenzverfahren); COM(2025) 101 final (Fn. 2), insb. Art. 4–6, 22–24 (Verzahnung von Rückführungsentscheidungen mit Grenz- und Asylverfahren).

⁸² Ralf Roskopf, *The EU Pact on Migration and Asylum: An Overview*, Quarterly on Refugee Problems 2024, Vol. 63, S. 184 ff.; Marguerite Bellavitis/Ariadna Ripoll Servent, *The New Pact on Migration and Asylum in a shifting political context: Depoliticization and repoliti-*

Die folgenden Unterabschnitte skizzieren diese Instrumente in ihrer Grenzlogik, bevor sie im Lichte der zuvor herausgearbeiteten menschenrechtlichen Leitplanken analysiert werden.

1. Der Pakt und die Grenz- und Screeningverfahren

Mit dem Pakt werden Grenz- und Screeningverfahren als eigenständiges Verfahrenssetting an den Aussengrenzen etabliert. Screening-Verordnung⁸³, Asylverfahrensverordnung⁸⁴ und Rückführungsverordnung⁸⁵ sind darauf angelegt, bereits im Grenzraum bzw. an den Aussengrenzen eine Vorselektion vorzunehmen: Personen, deren Gesuche nach einer Kombination aus Herkunftsland, Profil und Sicherheitsbewertung als offensichtlich chancenlos gelten, sollen möglichst vollständig in beschleunigte Grenz- und Rückführungsverfahren kanalisiert werden, ohne jemals in ein reguläres Asylverfahren im Binnenraum zu gelangen.⁸⁶

Das Screening fungiert dabei als vorgelagerte Verfahrensstufe, in der die Weichen zwischen Asyl-, Grenz- und Rückführungsverfahren gestellt werden. Es verbindet Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsprüfungen mit einer rechtlich nicht als Entscheidung qualifizierten, faktisch aber verfahrenspräjudizialen Zuweisung in Asyl-, Grenz- oder Rückführungsverfahren.⁸⁷ Die Fiktion der Nichteinreise erlaubt es, Personen während dieser Phase in haftnahen Einrichtungen oder Zonen festzuhalten und ihnen den formellen Eintritt in den Schengen-Raum zu versagen, obwohl sie sich physisch längst auf dem Territorium eines Mitgliedstaats oder in dessen Jurisdiktion befinden.⁸⁸ Die

cization in EU external migration policy, S. 1 ff. Stiftung Wissenschaft und Politik, The Externalisation of European Refugee Protection, SWP-Comment 2024/C13.

⁸³ Screening-Verordnung (Fn. 28).

⁸⁴ Asylverfahrensverordnung (Fn. 78).

⁸⁵ Rückführungsverordnung (Fn. 79).

⁸⁶ EUAA (Fn. 80), S. 45 ff.

⁸⁷ Siehe Screening-Verordnung (Fn. 28), insb. Art. 8 ff., 17 f.; kritisch zu der rechtlich nicht anfechtbaren, faktisch aber entscheidungsähnlichen Funktion des Überprüfungsformulars bereits *Martina Caroni/Fabienne Rast*, Sicherheit statt Rechtsschutz: Die Screening-Verordnung und ihre Umsetzung in der Schweiz, *Asyl* 2025, S. 18 sowie 20.

⁸⁸ Art. 6 Screening-Verordnung; zur Funktionsweise der Nichteinreisefiktion und ihrer Bedeutung für die Absenkung von Standards *Caroni/Rast* (Fn. 87), S. 16; Siehe auch zum Begriff der Fiktion der Nichteinreise *Francesca Rondine*, The Fiction of Non-entry in European Migration Law, in: *European Journal of Migration and Law* 26 (2024), S. 291 ff.; *Anna-Lena Priebe*, An der Grenze nichts Neues?: Zu den Schattenseiten der Screening-Prozedur im Rahmen des GEAS, *Verfassungsblog* vom 3. Juni 2025, <<https://verfassungsblog.de/grenze-geas-asyl-screening/>> (besucht 10.4.2026); *Inga Matthes/Judith Wiebke/Johanna du Maire*, Kein Vor und kein Zurück: Die praktischen Auswirkungen einer Fiktion

jüngste Rechtsprechung des EuGH zum Grenzverfahren bestätigt zugleich, dass solche Einrichtungen trotz ihrer rechtlichen Etikettierung dem vollen unionsrechtlichen Verfahrens- und Haftregime unterliegen (EuGH, Urteil vom 16. April 2026, C-50/24 bis C-56/24, Danané u.a.).

Der Pakt übernimmt und verstärkt damit eine doppelte Tendenz: Zum einen werden Grenzräume zu verfahrensrechtlich eigenständigen Zonen, in denen verdichtete Prüf- und Selektionsmechanismen gelten; zum anderen werden verfahrensrechtliche Garantien – namentlich Rechtsbehelfe, Rechtsvertretung und Haftkontrolle – systematisch in spätere Phasen verschoben. Rechte sollen primär im nachgelagerten Asyl- oder Rückführungsverfahren geltend gemacht werden, während das vorgelagerte Screening als bloße Vorbereitung qualifiziert wird.⁸⁹ Dies steht, wie gesehen, in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen von Art. 5 und 13 EMRK sowie Art. 18, 19 und 47 GRC, wonach bereits haftähnliche Konstellationen und verfahrenspräjudizielle Weichenstellungen an effektive Garantien gebunden sind.⁹⁰

2. Die Rückführungsverordnung: Effizienzlogik und Rechtsschutz

Die geplante Rückführungsverordnung soll die Rückführungsrichtlinie ablösen und ein modernes, vereinfachtes und einheitliches Rückführungsverfahren in der Europäischen Union schaffen.⁹¹ Die Kommission begründet das Vorhaben mit der gegenwärtig geringen Vollzugsquote von Rückführungsentscheidungen und dem Wunsch nach einer effizienteren, harmonisierten Praxis.⁹²

Inhaltlich setzt der Entwurf an mehreren Stellen an, die aus menschenrechtlicher Perspektive sensibel sind. Vorgesehen sind u.a. verkürzte Fristen für Rechtsmittel, eine flexiblere Ausgestaltung der aufschiebenden Wirkung, die Möglichkeit, Rückführungsentscheidungen enger an Grenz- und Asylgrenzverfahren zu koppeln, sowie eine Ausweitung der Haftmöglichkeiten, insbesondere zur Sicherung von Rückführungen bei Kooperationsverweigerung.⁹³

der Nichteinreise, Verfassungsblog vom 11. Dezember 2020, <<https://verfassungsblog.de/kein-vor-und-kein-zurueck/>> (besucht 10.4.2026).

⁸⁹ Europäische Kommission, European Asylum and Migration Management Strategy, 2026, COM(2026) 45 final, 29.1.2026, S. 9 ff.; EUAA (Fn. 80), S. 45 ff.

⁹⁰ Siehe vorne [B.I.3.](#) und [B.II.4.](#)

⁹¹ COM(2025) 101 final (Fn. 2).

⁹² COM(2025) 101 final (Fn. 2).

⁹³ Überblicke zu den Positionen der verschiedenen Organe bei *Izabella Majcher*, The Council of the EU's Position on the Return Proposal: Trump-Inspired Approaches Dominate, EU Law Analysis, 19.12.2025, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/12/the-council-of-eus-position-on-return.html>> (besucht 10.4.2026) sowie *Izabella Majcher*, The European Parlia-

Zivilgesellschaftliche Stellungnahmen und eine gemeinsame Kommunikation von 16 UN-Menschenrechtsexperten warnen, dass die vorgeschlagenen Regelungen kumulativ zu einer Schwächung des Refoulementschatzes, einer Normalisierung von Rückführungshaft und einer Aushöhlung effektiver Rechtsbehelfe führen könnten.⁹⁴

Besonders problematisch ist, dass die Rückführungsverordnung eng mit den Grenz- und Screeningverfahren verzahnt werden soll: Rückführungsentscheidungen können unmittelbar an negative Entscheidungen in Grenzverfahren anknüpfen und vollzogen werden, bevor Betroffene faktisch Zugang zu unabhängiger Beratung oder zu einem in der Praxis nutzbaren gerichtlichen Rechtsschutz hatten.⁹⁵ Die Gefahr liegt darin, dass sich die Effizienzlogik des Rückführungsrechts mit den verkürzten und verdichteten Grenzverfahren überlagert und die vom EGMR verlangte – sowie unionsrechtlich in Art. 46 Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie bzw. Art. 67 Abs. 3 der Asylverfahrensverordnung angelegte – individuelle, ex nunc durchzuführende Prüfung des Refoulementverbotes⁹⁶ im Ergebnis auf ein formales Minimum reduziert wird.

Die Rückführungsverordnung befindet sich derzeit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Nach Vorlage des Kommissionsentwurfs im März 2025⁹⁷ hat der Europäische Rat im Dezember 2025 seine Allgemeine Ausrichtung verabschiedet.⁹⁸ Am 26. März 2026 hat schliesslich das Europäische Parlament die Aufnahme von Trilogverhandlungen mit dem Rat angenommen.⁹⁹

ment's role in sharpening the EU rules on return: from safeguards to securitization, EU Law Analysis, 1.4.2026, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2026/04/the-european-parliaments-role-in.html>> (besucht 10.4.2026).

⁹⁴ Joint Civil Society Statement on the Council's position on the Return Regulation proposal, 4.12.2025, <<https://ecre.org/joint-civil-society-statement-on-the-councils-position-on-the-return-regulation-proposal/>> (besucht 10.4.2026); UN Special Procedures Mandate Holders, Communication to the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union concerning the proposed Return Regulation, 26.1.2026, <<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunication-File?gld=30660>> (besucht 10.4.2026).

⁹⁵ Majcher (Fn. 93).

⁹⁶ Vorne [B.I.1.](#) sowie [B.II.3.](#)

⁹⁷ COM(2025) 101 final (Fn. 2).

⁹⁸ Pressemitteilung des Europäischen Rates vom 8. Dezember 2025: Rat einigt sich auf EU-Rechtsakt über die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2025/12/08/council-clinches-deal-on-eu-law-about-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/>> (besucht 10.4.2026).

⁹⁹ Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 26. März 2026, <<https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20260324IPR38908/ruckfuhrungsverordnung-abgeordnete-bereit-fur-verhandlungen>> (besucht 10.4.2026).

3. Sichere Drittstaaten: Externalisierung im neuen Gewand

Die im Februar 2026 beschlossenen Änderungen zum Konzept der sicheren Drittstaaten der neuen Asylverfahrensverordnung¹⁰⁰ lassen sich als ein weiterer Schritt in Richtung einer strukturellen Verschiebung von einer individualrechtlich verstandenen Schutzlogik hin zu einer vorgelagerten Steuerungslogik lesen. Im Zentrum steht die Absenkung der materiellen Voraussetzungen für die Anwendung des Drittstaatenkonzepts. Das bislang zumindest implizit vorausgesetzte Erfordernis einer substantiellen Verbindung zwischen der betroffenen Person und dem Drittstaat wird weitgehend relativiert; an seine Stelle tritt ein funktionales Modell, in dem bereits Transitkonstellationen, abstrakte Aufnahmemöglichkeiten oder migrationspolitische Kooperationsabkommen genügen können, um einen Staat als sicher zu qualifizieren. Damit löst sich das Konzept zunehmend von seiner ursprünglichen Legitimation – der Annahme eines konkret zurechenbaren Schutzraums – und wird in ein Instrument politischer Zuweisung überführt.

Diese Verschiebung wird durch eine prozedurale Verdichtung flankiert. Die Ausweitung der Unzulässigkeitsentscheidungen führt dazu, dass Asylgesuche vermehrt ohne materielle Prüfung des Schutzbedarfs erledigt werden können, sofern ein Drittstaat als zuständig bestimmt wird. In Kombination mit verkürzten Fristen und einer abgeschwächten aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln entsteht ein Verfahrensregime, das die Möglichkeit einer effektiven Geltendmachung individueller Risiken strukturell reduziert.¹⁰¹ Gerade hier zeigt sich ein Spannungsverhältnis zu den von EGMR und EuGH entwickelten Leitplanken, wonach das Refoulementverbot eine ernsthafte, ex nunc vorzunehmende Prüfung des individuellen Risikos verlangt und effektive Rechtsbehelfe voraussetzt, die eine Entfernung vor Abschluss dieser Prüfung verhindern können.

Hinzu tritt die fortbestehende Dezentralisierung bei der Bestimmung sicherer Drittstaaten. Eine unionsweit verbindliche Liste gibt es nicht; vielmehr ver-

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 2026/463 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2026 zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/1348 in Bezug auf die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats, ABl. L vom 26.2.2026; Steve Peers, *Asylum Pact 2.0: the EU amends the rules on “safe third countries” and “safe countries of origin”*, EU Law Analysis, 23.2.2026, <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2026/02/asylum-pact-20-eu-amends-rules-on-safe.html>> (besucht 10.4.2026).

¹⁰¹ European Parliamentary Research Service, *Safe Third Country Concept in the EU Pact on Migration and Asylum*, March 2026; Amnesty International, *EU: New “safe third country” proposals cynical attempt to downgrade rights and offshore asylum*, 5.6.2025; Amnesty International, *EU: Approval of safe country rules another attack on the right to asylum*, 11.2.2026.

bleibt die Konkretisierung weitgehend bei den Mitgliedstaaten und ihren bilateralen oder multilateralen Kooperationsarrangements. Dieser Verzicht auf eine einheitliche Liste ist nicht lediglich technischer Natur, sondern strukturell bedeutsam: Er eröffnet einen politischen Gestaltungsspielraum, in dem die Einstufung als sicher in besonderem Masse von migrationspolitischen Opportunitäten und Kooperationsinteressen beeinflusst wird.¹⁰² Während die parallel eingeführte EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten auf eine Vereinheitlichung abzielt¹⁰³, bleibt das Drittstaatenkonzept bewusst flexibel und damit als Instrument externer Steuerung verfügbar.

In ihrer Gesamtschau fügen sich diese Elemente in die im Pakt angelegte Externalisierungslogik ein. Das Drittstaatenkonzept fungiert dabei als rechtliches Scharnier, über das Schutzprüfung und Schutzgewährung räumlich und prozedural aus dem Unionsraum verlagert oder bereits im Ansatz vermieden werden können. Gerade im Lichte der Rechtsprechung von EGMR und EuGH wird damit eine Verschiebung sichtbar, die weniger in offenen Normverstößen als in einer strukturellen Relativierung der gerichtlichen Leitplanken besteht. Die Kombination aus abgesenkten materiellen Anforderungen, prozeduraler Verdichtung und politischer Flexibilisierung schafft ein System, in dem die Bindung an Refoulementverbot, individuelle Prüfung und effektiven Rechtsschutz formal aufrechterhalten bleibt, ihre praktische Wirksamkeit im Grenzraum jedoch zunehmend ausgehöhlt wird – ein Befund, der sich in die Diagnose einer nur noch formell gewährten Rechtsstaatlichkeit an den Außengrenzen einfügt.

4. Sichere Herkunftsstaaten: EU-Liste und beschleunigte Verfahren

Die ebenfalls im Februar 2026 beschlossenen Änderungen der Bestimmungen zu sicheren Herkunftsstaaten in der Asylverfahrensverordnung¹⁰⁴ markieren

¹⁰² European Parliament Research Service, Safe third country concept in the EU Pact on Migration and Asylum, Briefing 2024, S. 3 ff. und 9 ff.; Europäische Kommission, Commission proposes to facilitate the application of the safe third country concept, 20.5.2025; ECRE, Creating more “safe” countries and frontloading the Pact, Policy Paper 15/2025, S. 6 ff., <https://ecre.org/wp-content/uploads/2025/07/ECRE-Policy-Paper-15_Creating-More-Safe-Countries-and-Frontloading-the-Pact.pdf> (besucht 10.4.2026); Amnesty International, EU: New rules on asylum and “safe countries” undermine the foundation of refugee protection, 17.12.2025.

¹⁰³ Siehe nachfolgend [C.1.4.](#)

¹⁰⁴ Verordnung (EU) 2026/464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2026 zur Änderung der Verordnung (EU) 2024/1348 in Bezug auf die Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsländer auf Unionsebene, ABl. L vom 26.2.2026; Peers (Fn. 100).

eine funktionale Verschiebung hin zu einem zentralen Instrument beschleunigter Verfahrenssteuerung. Im Unterschied zum Drittstaatenkonzept steht hier nicht die räumliche Verlagerung von Schutzverantwortung im Vordergrund, sondern die vorgelagerte Kategorisierung von Schutzgesuchen entlang generalisierter Herkunftsannahmen. Die Einführung einer unionsweiten Liste sicherer Herkunftsstaaten verstärkt diese Tendenz, indem sie eine europaweit harmonisierte Vermutung fehlenden Schutzbedarfs etabliert und damit die Ausgangsbedingungen des Asylverfahrens strukturell verändert.

Kern der Neuerungen ist die Verdichtung prozeduraler Konsequenzen, die an die Einstufung als «sicher» geknüpft werden. Asylgesuche von Personen aus den gelisteten Staaten werden systematisch beschleunigten Verfahren zugewiesen, die mit verkürzten Fristen, reduzierten Prüfungsumfängen und teilweise eingeschränkter aufschiebender Wirkung von Rechtsmitteln einhergehen. Die Sicherheitsvermutung wirkt dabei nicht nur als Priorisierungsinstrument, sondern verschiebt die materielle Prüfungslogik: Die Darlegungslast für individuelle Verfolgungsrisiken liegt verstärkt bei den Betroffenen, während die behördliche Prüfung tendenziell auf eine Plausibilitätskontrolle verdichtet wird. In der Kombination entsteht ein Verfahrensregime, in dem die Möglichkeit, die Vermutung der Sicherheit im Einzelfall effektiv zu widerlegen, strukturell geschwächt ist.

Die unionsweite Liste selbst verleiht dieser Logik zusätzliches Gewicht. Anders als beim Drittstaatenkonzept erfolgt hier eine zentrale Festlegung auf Unionsebene, die den Mitgliedstaaten nur begrenzten Spielraum für Abweichungen lässt. Damit wird eine formale Vereinheitlichung erreicht, die jedoch zugleich die Gefahr birgt, heterogene menschenrechtliche Lagen in den Herkunftsstaaten zu nivellieren und dynamische Entwicklungen nur verzögert abzubilden. Die Möglichkeit, Staaten oder Regionen pauschal als sicher zu klassifizieren, steht dabei in einem Spannungsverhältnis zu der von EGMR und EuGH geforderten Einzelfallprüfung sowie zur Notwendigkeit einer aktuellen, differenzierten Bewertung von Risiken.

In ihrer politischen Bedeutung sind die Reformen zu sicheren Herkunftsstaaten als komplementäres Instrument zur Externalisierungslogik zu verstehen. Während das Drittstaatenkonzept auf die Auslagerung von Schutzverantwortung zielt, wirkt die Herkunftsstaatenregelung auf eine vorgelagerte Filterung innerhalb des Systems: Schutzgesuche werden frühzeitig kategorisiert und mit einer strukturellen Skepsis gegenüber ihrer Begründetheit versehen. Diese doppelte Verschiebung – Externalisierung nach aussen und Kategorisierung im Innern – trägt dazu bei, den Zugang zu einer vollumfänglichen materiellen Prüfung insgesamt zu verengen.

Gerade im Lichte der Rechtsprechung von EGMR und EuGH wird damit ein Spannungsfeld sichtbar. Beide Gerichte haben das Konzept sicherer Herkunftsstaaten als solches bislang nicht in Frage gestellt, betonen jedoch, dass jede Sicherheitsvermutung widerlegbar sein muss und Verfahren so ausgestaltet sein müssen, dass eine tatsächliche und effektive Prüfung individueller Risiken gewährleistet bleibt. Wo beschleunigte Verfahren, verkürzte Fristen und eingeschränkter Rechtsschutz kumulativ dazu führen, dass diese Widerlegbarkeit faktisch entleert wird, droht die Vermutung der Sicherheit in eine kaum überwindbare Vorentscheidung umzuschlagen. In dieser Perspektive erscheint die Reform weniger als bloße Effizienzsteigerung denn als Teil einer strukturellen Verschiebung, in der die formale Aufrechterhaltung individueller Rechte mit ihrer praktischen Relativierung im Verfahrensvollzug einhergeht – und damit die Tendenz zu einer nur eingeschränkt wirksamen Rechtsstaatlichkeit auch im Innern des Asylsystems verstärkt wird.

Die vom Rat angenommene Liste umfasst zudem eine Reihe von Staaten, in denen Menschenrechtsorganisationen weiterhin gravierende Verletzungen und defizitäre Schutzsysteme dokumentieren, darunter Bangladesch, Kolumbien, Ägypten, Indien, Kosovo, Marokko und Tunesien.¹⁰⁵ In Kombination mit beschleunigten Verfahren, verkürzten Fristen und eingeschränkter aufschiebender Wirkung von Rechtsmitteln besteht die Gefahr, dass die Möglichkeit, die Sicherheitsvermutung im Einzelfall zu widerlegen, faktisch ausgehöhlt wird und das Instrument von einer Priorisierungs- zu einer Abwehrlogik kippt.

In ihrer Kombination lassen sich die Reformen zu sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten als komplementäre Instrumente einer doppelten Verschiebung lesen: Während das Drittstaatenkonzept auf eine räumliche Externalisierung von Schutzverantwortung zielt, bewirkt die Herkunftsstaatenregelung eine prozedurale Vorstrukturierung des Zugangs zum Asylverfahren, wodurch sich die Entscheidung über Schutz zunehmend in vorgelagerte und der vollen gerichtlichen Kontrolle nur eingeschränkt zugängliche Stadien verlagert.

¹⁰⁵ Amnesty International, EU: Approval of safe country rules another attack on the right to asylum, 9.2.2026; Danish Refugee Council et al., Joint statement: EU “safe country” and return proposals would seriously undermine protection and human dignity, 30.6.2025; International Rescue Committee, What do the latest decisions on “safe countries” and returns mean for people on the move?, 8.3.2026; ODHACO, ODHACO warns: the European list of “safe countries of origin” threatens the right to asylum and human rights, 10.2.2026; Refugees in Libya et al., Reject the EU-wide list of “safe countries of origin” – Tunisia is not safe, Gemeinsame Stellungnahme vom 10. Februar 2026.

II. Selbstbeschreibung vs. Rechtsanspruch

Die offizielle Kommunikation zum Pakt und zu den flankierenden Reformen zeichnet ein Bild eines fairen, effizienten und menschenrechtskonformen Systems, das zugleich irreguläre Migration eindämmen, Sekundärmigration reduzieren und die Solidarität innerhalb der EU stärken soll.¹⁰⁶ In der gemeinsamen Umsetzungsstrategie bezeichnet die Kommission den Pakt als historischen Durchbruch, der sichere Aussengrenzen, rasche und effiziente Asyl- und Rückführungsverfahren sowie starke Schutzgarantien miteinander verbinden und gewährleisten soll, dass dabei keine Rechte preisgegeben werden.¹⁰⁷ Auch die Mitgliedstaaten – einschliesslich der Schweiz¹⁰⁸ – stufen die Reformen primär als Schritt hin zu einem resilienten, effizienten und solidarischen System ein, das Ordnung schafft und zugleich den Schutz derjenigen gewährleistet, die ihn tatsächlich benötigen.

Diese Selbstbeschreibung steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu den Befunden der Gerichte und der Menschenrechts- und Fachorganisationen zur Rechtswirklichkeit an den Aussengrenzen. Zahlreiche Berichte dokumentieren fortgesetzte Push-Backs, haftähnliche Grenz- und Transitzone, beschleunigte Verfahren mit minimalen Verfahrensgarantien und systemische Defizite beim Zugang zu Asyl- und Rechtsbehelfsverfahren.¹⁰⁹ Zivilgesellschaftliche Stellungnahmen warnen, der Pakt und die Reformen zur Rückführung und zu sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten würden nicht etwa bestehende Missstände beheben, sondern diese auf eine neue, unionsrechtlich kodifizierte Stufe heben: Die Kombination aus Screening, obligatorischen Grenzverfahren, ausgeweiteten Haftmöglichkeiten und abgesenkten Schutzstandards birgt das Risiko, dass ein auf Effizienz ausgerichtetes Management der Aussengrenzen de facto Vorrang vor dem effektiven Schutz individueller Rechte erhält.¹¹⁰ In

¹⁰⁶ Europäische Kommission, Pact on Migration and Asylum, Web-Dossier, 20.5.2024; Europäische Kommission, Common Implementation Plan to turn the Pact on Migration and Asylum into reality, Pressemitteilung vom 11. Juni 2024; EUAA (Fn. 80), S. 45 ff.; SEM, EU-Migrations- und Asylpakt, 13.8.2024, <<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-ruueckkehr/kollab-eu-efta/eu-migrations-asylpakt.html>> (besucht 10.4.2026).

¹⁰⁷ COM(2024) 251 final (Fn. 1), S. 1 f..

¹⁰⁸ SEM (Fn. 106); Bundesrat, Medienmitteilung vom 14. August 2024, Migrations- und Asylpakt soll das europäische Migrations- und Asylsystem effizienter, krisenresistenter und solidarischer machen, <<https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=102056>> (besucht 10.4.2026).

¹⁰⁹ EGMR, Knowledge Sharing, Summary returns of migrants and/or asylum seekers (push backs) and related case scenarios, 2025, S. 3 ff.; EUAA (Fn. 80), S. 145 ff.; Protecting Rights at Borders (PRAB), Pushbacks Report 2024 – Pushed, Beaten, Left to Die, 2025, S. 5 ff. und 30 ff.

¹¹⁰ Joint Civil Society Statement, 81 Civil Society Organisations Call on MEPs to Vote Down Harmful EU Migration Pact, 12.2.2024, S. 1 ff.; Human Rights Watch, Civil Society Organisati-

der Literatur werden die neuen Instrumente vor diesem Hintergrund als Inbegriff eines nur halb ernst genommenen Verpflichtungsverständnisses beschrieben, in dem Effizienz- und Steuerungsziele systematisch gegenüber grundrechtlichen Sicherungen priorisiert werden.¹¹¹

Gerade im Grenzraum droht damit eine Erosion der Bindungswirkung der in Kapitel II skizzierten Leitplanken. Während die Kommission hervorhebt, der Pakt gewährleiste effiziente Verfahren bei gleichzeitig verbessertem Schutz für jene, die ihn benötigen,¹¹² weisen EGMR und EuGH in ihrer Rechtsprechung zu Grenz- und Transitzonen, zu Pushbacks und zur Grenzhaft seit Jahren auf strukturelle Verletzungen des Refoulementverbots, des Verbots kollektiver Ausweisungen sowie verfahrensrechtlicher Garantien hin. Vor diesem Hintergrund nimmt der folgende Abschnitt die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Reaktionen auf diese Rechtsprechung in den Blick – von loyaler Umsetzung über restriktive Umdeutung bis hin zu Versuchen, die gerichtlichen Leitplanken gezielt zu verschieben.

D. Vom loyalen Vollzug zur Umgehung: Reaktionsmuster auf die Rechtsprechung

Die in Kapitel II skizzierte Rechtsprechung von EGMR und EuGH entfaltet ihre Wirkung nicht im luftleeren Raum. Sie trifft auf politische und administrative Strategien, die von ernsthafter Umsetzung über restriktive Umdeutungen bis hin zu offener Nichtbefolgung und politischer Gegenmobilisierung reichen. Im Folgenden lassen sich drei idealtypische Reaktionsmuster unterscheiden: (1) loyaler oder halb-loyaler Vollzug, (2) restriktive Umdeutung und gezielte Nachgesetzgebung gegen die Rechtsprechung sowie (3) bewusste Umgehung und politische Gegenmobilisierung.

I. Loyal oder halb-loyaler Vollzug

Es gibt durchaus Konstellationen, in denen Urteile von EGMR und EuGH zeitnah implementiert oder zumindest ernsthaft aufgegriffen werden. So haben

ons Call on MEPs to Vote Down Harmful EU Migration Pact, 15.4.2024; Anafé, European Pact on Migration and Asylum and the reform of the Schengen Borders Code: an openly racist policy, 28.1.2026, S. 5 ff.

¹¹¹ So explizit Steve Peers, The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously, Yearbook of European Law 2024, S. 115 ff. und 180 ff. (Charakterisierung der Reformen als «uneasy and possibly unstable compromise» zwischen Migrationskontrolle und Menschenrechtsschutz, mit systematischer Priorisierung von Steuerungs- und Effizienzzielen).

¹¹² COM(2026) 45 final (Fn. 89), S. 6 ff.

verschiedene Mitgliedstaaten zumindest punktuell nach einschlägigen Entscheidungen des EGMR zu Haft und Grenzverfahren ihre nationalen Rechtsgrundlagen angepasst, Haftgründe präzisiert oder die gerichtliche Kontrolle von Freiheitsentziehungen ausgeweitet.¹¹³ Auch im Bereich der Rückführungsrichtlinie lässt sich beobachten, dass nationale Gerichte unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des EuGH Haftentscheidungen aufheben oder Vollzugspraktiken anpassen, etwa indem sie unverhältnismässige Haftdauern beanstanden oder Rückführungshaft in Fällen aufheben, in denen keine realistische Aussicht auf Entfernung besteht.¹¹⁴

Gleichzeitig zeigt sich bereits beim loyalen Vollzug, dass die praktische Reichweite gerichtlicher Leitplanken begrenzt ist. Reformen bleiben häufig punktuell, konzentrieren sich auf formale Anpassungen oder betreffen nur einzelne Aspekte der beanstandeten Praxis, während grundlegende Steuerungslogiken – etwa die Ausrichtung auf Abschreckung und schnelle Rückführung – unangetastet bleiben.¹¹⁵ Die effektive Umsetzung hängt zudem stark von der Rolle nationaler Gerichte ab, die Urteile von EGMR und EuGH aufnehmen, in den innerstaatlichen Kontext übersetzen und gegenüber Verwaltungspraxis durchsetzen müssen – häufig zunächst nur im Einzelfall, ohne dass daraus automatisch strukturelle Verbesserungen folgen.¹¹⁶

II. Restriktive Umdeutung und gezielte Nachgesetzgebung gegen die Rechtsprechung

Ein zweites Muster besteht darin, gerichtliche Vorgaben zwar formal zu berücksichtigen, sie aber durch neue, restriktive Gesetzgebung materiell zu neutralisieren oder zu unterlaufen. Dies zeigt sich etwa dort, wo nach Urteilen zu Push-Backs und Kollektivausweisungen die einschlägigen Regelungen so angepasst werden, dass zentrale Begriffe neu definiert oder Zuständigkeiten verlagert werden, ohne dass die kritisierten Praktiken substantiell verändert würden.¹¹⁷

Auf Unionsebene lässt sich diese Dynamik in der Tendenz beobachten, nach kritischer Rechtsprechung von EGMR und EuGH zu Grenzhaf, Push-Backs und Drittstaatenregelungen neue Instrumente zu schaffen, die dieselben Ziele – Steuerung, Abschreckung, Externalisierung – mit verfeinerter normativer

¹¹³ *Dia Anagnostou*, Protecting Migrants' Rights? Greece's Response to European Court of Human Rights Judgments on Migration, ELJAMEP Policy Brief 127/2023.

¹¹⁴ *Cornelisse/Moraru* (Fn. 46), S. 138 ff.

¹¹⁵ *FRA* (Fn. 39), S. 6 ff. und 36 ff.

¹¹⁶ *Cornelisse/Moraru* (Fn. 46), S. 142 ff.

¹¹⁷ *ECRE* (Fn. 25), S. 6 ff. und 24 ff.

Architektur verfolgen. Screening-Verfahren mit Nichteinreisefiktion, obligatorische Grenzverfahren, biegsame Drittstaatenregelungen und eine flexiblere Handhabung der Rückführungsverordnung können als Versuch gelesen werden, die von den Gerichten gezogenen Grenzen zu «unterlaufen», ohne sie offen in Frage zu stellen.¹¹⁸

Im nationalen Bereich illustriert insbesondere Ungarn die Logik restriktiver Umdeutung: Nach Verurteilungen durch EGMR und EuGH wurden Gesetze so geändert, dass formale Anforderungen – etwa zu Zugang zum Verfahren – erfüllt schienen, während faktisch neue Hürden errichtet wurden (z.B. Botchaftsverfahren, drastische Reduktion von Annahmestellen, pauschale «escort back»-Regelungen).¹¹⁹ Die Kommission und der EuGH haben diese Praxis mittlerweile explizit als systematischen Verstoss und bewusste Umgehung von Unionsrecht qualifiziert.¹²⁰

III. Bewusste Umgehung und politische Gegenmobilisierung

Über restriktive Umdeutungen hinaus lassen sich Fälle identifizieren, in denen Staaten Urteile bewusst nicht umsetzen oder offene Strategien entwickeln, um die Bindungswirkung der Rechtsprechung zu relativieren. Im Bereich Asyl und Migration ist wiederum Ungarn ein prominentes Beispiel, wo der EuGH festgehalten hat, dass die fortgesetzte Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren und die pauschale Entfernung von Schutzsuchenden trotz eines klaren Urteils aus dem Jahr 2020 einen systematischen Verstoss gegen das Unionsrecht darstellt.¹²¹ Die Kommission sah sich veranlasst, Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtbefolgung einzuleiten und empfindliche Pauschal- und Zwangsgelder zu beantragen, was auf das Ausmass der Nichtbefolgung verweist.¹²²

¹¹⁸ Anafé, Screen, detain, deport – Analysis of the provisions applicable to borders in the New European Pact on Migration and Asylum, 2022, S. 5 ff., 18 ff. und 36 ff.

¹¹⁹ Hungarian Helsinki Committee et al., Implementing judgments in the field of asylum and migration: on odd days and even days in Hungary, 2022, S. 9 ff. und 37 ff.

¹²⁰ EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 251 ff. (Feststellung eines strukturellen und systematischen Verstosses gegen Verfahrens- und Rückführungsregeln, et al. wegen systematischer Zurückschiebungen ohne Beachtung der Rückführungsrichtlinie); EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 57), Rz. 127 ff. (Feststellung einer fortgesetzten, systematischen Nichtbefolgung des Urteils C-808/18 und Qualifikation der unzureichenden Umsetzung als *deliberate evasion* einer gemeinsamen Unionspolitik insgesamt; Begründung der Sanktionen mit der «unprecedented and exceptionally serious infringement of EU law»).

¹²¹ EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 251 ff.; EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 57), Rz. 127 ff. und 176 ff.

¹²² Europäische Kommission, Asylum and return: Commission takes further steps in infringement procedure against Hungary, Pressemitteilung, 15.7.2021 (Ankündigung, Ungarn wegen

Im EMRK-Kontext weisen verschiedene Analysen auf eine wachsende Tendenz hin, unbequeme Urteile auszusetzen, ihre Umsetzung auf symbolische Massnahmen zu beschränken oder die strukturellen Ursachen der festgestellten Verstösse bewusst unangetastet zu lassen.¹²³ Diese strategische Nicht-Umsetzung betrifft nicht nur einzelne Staaten, sondern deutet auf eine breitere Verschiebung hin, in der migrations- und sicherheitspolitische Ziele zunehmend Vorrang vor der loyalen Befolgung der Rechtsprechung erhalten. Diese Verschiebung zeigt sich nicht nur in nationalen Praktiken, sondern auch in koordinierten Signalen im Europarat, wie sie im Kontext des *Letter of Nine* und der in Chişinău angestrebten Erklärung sichtbar werden.

Auf dieser diskursiven Ebene knüpfen auch politische Gegenmobilisierungen an, die darauf abzielen, die inhaltliche Reichweite der gerichtlichen Leitplanken selbst zu verschieben. Die in Vorbereitung befindliche politische Erklärung von Chişinău, in deren Entwurfsfassung mehrere Staaten eine restriktivere Interpretation von Art. 3 EMRK im Migrationskontext einfordern und darauf dringen, Rückführungen – insbesondere von als gefährlich wahrgenommenen Personen – erleichtern zu können, ist hierfür ein prominentes Beispiel.¹²⁴ Kommentatorinnen und Kommentatoren sehen darin den Versuch, die Rechtsprechung des EGMR im Bereich Refoulementverbot und Abschiebungsschutz politisch zurückzudrängen und den Spielraum für Ausweisungen und Rückführungen systematisch auszuweiten.¹²⁵

Solche politischen Signale sind nicht rechtlich bindend, markieren aber einen Stimmungs- und Richtungswechsel: weg von der Akzeptanz gerichtlicher Leitplanken als verbindlichem Rahmen, hin zu einer Aushandlungslogik, in der Staaten versuchen, den zulässigen Anwendungsbereich menschenrechtlicher Garantien – insbesondere an den Aussengrenzen – neu zu definieren oder zu verengen.

IV. Aussengrenzen als Labor dieser Reaktionsmuster

Die Aussengrenzen fungieren schliesslich als Labor, in dem sich alle drei Reaktionsmuster überlagern. Einerseits gibt es Beispiele für Gerichtsentscheidungen, die zu punktuellen Verbesserungen führen – etwa bei der Haftkontrolle

fortgesetzter Beschränkung des Zugangs zum Asylverfahren erneut vor den EuGH zu bringen, inkl. Hinweis auf die Beantragung von Pauschal- und Zwangsgeldern).

¹²³ Ula Aleksandra Kos/Zita Barcza-Szabó/Veronika Fikfak, Hungary and the ECtHR: The Question of Compliance, iCourts Working Paper Series (No. 289) 2022; EP Think Tank, Topical Digest: The EU's migratory challenge, EPRS Briefing 2026, S. 2 ff.

¹²⁴ Mavronicola (Fn. 5); IHREC (Fn. 5).

¹²⁵ Mavronicola (Fn. 5).

oder beim formellen Zugang zum Asylverfahren.¹²⁶ Andererseits zeigen Berichte zu Push-Backs, zu Grenzgewalt und zu intransparenten Screening-Praktiken, dass restriktive Umdeutungen und bewusste Umgehungsstrategien im Grenzraum besonders weitreichende Folgen haben: Wer an der Grenze nie in ein Verfahren gelangt oder dort faktisch rechtsschutzlos bleibt, profitiert von gerichtlichen Leitplanken nur noch auf dem Papier.¹²⁷

Gerade im Grenzbereich entscheidet sich somit, ob sich die von EGMR und EuGH gezogenen roten Linien in praktische Wirkung übersetzen lassen oder ob sie durch politische und administrative Gegenbewegungen schrittweise relativiert werden. Vor diesem Hintergrund fragt das abschliessende Kapitel, was diese Entwicklungen für die künftige Stellung der Menschenrechte im europäischen Grenzregime bedeuten – und inwieweit sich der Befund menschenrechtlicher Erosion oder doch gegenläufiger Korrekturen aufrechterhalten lässt.

E. Menschenrechte im Gegenwind: Bewertung und Ausblick

Die vorangegangenen Teile haben gezeigt, dass EGMR und EuGH an den Aussen Grenzen eine verdichtete Schutzarchitektur entwickelt haben: Refoulementverbot, Verbot der Kollektivausweisung, volle Grundrechtsbindung von Grenz- und Transit zonen, Zugang zum Asylverfahren und effektive Rechtsbehelfe. Zugleich markiert die neue Migrationsarchitektur der EU – insbesondere Pakt, Rückführungsverordnung sowie die Reform der Dritt- und Herkunftsstaatenregelungen – eine Phase, in der migrationspolitische Steuerungs- und Versicherheitlichungslogiken¹²⁸ gegenüber dem menschenrechtlichen Schutzversprechen an Gewicht gewinnen.¹²⁹ Die folgende Bewertung fragt erstens nach der normativen Bilanz dieser Entwicklungen, zweitens nach den Folgen für die Autorität der Gerichte und drittens nach den Perspektiven für eine menschenrechtlich tragfähige Grenzordnung.

¹²⁶ EUAA (Fn. 80), S. 158 ff.

¹²⁷ Anafé (Fn. 118), S. 18 ff. und 36 ff.; Human Rights Watch (Fn. 110).

¹²⁸ Mit Versicherheitlichung ist hier gemeint, dass Migration primär als Sicherheits- und Risikoproblem gerahmt wird und so Ausnahmelogiken, beschleunigte Verfahren und verdichtete Kontrolle legitimiert werden; FRA, *Countering the Instrumentalisation of Migrants and Refugees and Respecting Fundamental Rights*, 2025, S. 3 ff.

¹²⁹ FRA, *Countering the Instrumentalisation of Migrants and Refugees and Respecting Fundamental Rights*, S. 7 ff.

I. Eine halbherzige Migrationsarchitektur

Aus menschenrechtlicher Perspektive präsentiert sich die neue Migrationsarchitektur als ambivalentes Projekt. Einerseits verfestigt sie unionsrechtliche Mindeststandards – etwa durch die Kodifizierung von Verfahrensrechten, Haftgarantien und Zuständigkeitsregeln –, die die Spielräume der Mitgliedstaaten gegenüber einem rein nationalen Migrationsrecht deutlich einschränken.¹³⁰ Andererseits sind zentrale Elemente des Pakts gerade an den Aussen Grenzen von einer Versicherheitlichungslogik geprägt, in der Migration primär als Risiko für Ordnung, Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Systems adressiert wird, während Rechte als begrenzende Nebenbedingung einer ansonsten sicherheitsorientierten Steuerung erscheinen.¹³¹

In der Literatur ist deshalb von einem halbherzigen Bekenntnis zu Menschenrechten und Flüchtlingsschutz die Rede: Das Recht dient dazu, Migrationskontrolle zu rationalisieren und den Nationalstaat zu retten, zugleich werden seine zähmenden Effekte gegenüber exzessiven Grenz- und Rückführungspraktiken nur selektiv aktiviert.¹³² Die neuen Instrumente erscheinen als instabiler Kompromiss zwischen Schutzlogik und Versicherheitlichungslogik: Sie bekennen sich formal zu Refoulementverbot und Verfahrensgarantien, verschieben aber praktisch das Gewicht auf Kontrolle, Prävention und Externalisierung – mit der Folge, dass die Grenze der Vereinbarkeit mit EMRK und GRC in mehreren Bereichen erreicht oder überschritten wird.¹³³

II. Versicherheitlichungslogik vs. Schutzlogik

Die Spannung zwischen Versicherheitlichungslogik und Schutzlogik exemplifiziert sich im Grenzraum. Screening-Verordnung, Grenzverfahren, Rückführungsverordnung und flexible Drittstaatenregelungen folgen einer versicherheitlichten Effizienzlogik: Sie sollen irreguläre Migration frühzeitig filtern, Risiken identifizieren und schnelle Rückführungen ermöglichen, bevor Schutzsuchende in den Binnenraum gelangen.¹³⁴ Die operative Rationalität ist die eines vorgelagerten risikobasierten Grenzmanagements, in dem Beschleu-

¹³⁰ Daniel Thym, *European Migration Law Between 'Rescuing' and 'Taming' the Nation State: A History of Half-hearted Commitment to Human Rights and Refugee Protection*, *European Papers* 2024, S. 1667 ff. und 1686 ff.

¹³¹ FRA (Fn. 39), S. 2 ff. und 10 ff.; Lucas Rasche, *The instrumentalisation of migration – how should the EU respond?*, *Delors Centre Policy Brief* 2022, S. 3 ff.

¹³² Thym (Fn. 130), S. 1666 ff. und 1688 ff.; Zsolt Kapelner, *The Ethics of Migration Policy Dilemmas – Responding to Critics*, *Migration Policy Centre*, 2025, S. 3 ff.

¹³³ Peers (Fn. 111), S. 115 ff. und 180 ff.

¹³⁴ COM(2024) 251 final (Fn. 1), S. 4 ff. und 15 ff.; COM(2026) 45 final (Fn. 89), S. 6 ff. und 13 ff.

nigung, Segmentierung und räumliche Konzentration auf den Grenzraum als entscheidende Erfolgsparameter gelten.¹³⁵

Gerade diese Logik steht jedoch im Spannungsverhältnis zu der von EGMR und EuGH entwickelten Schutzarchitektur. Während die Gerichte insistieren, dass das Refoulementverbot eine individuelle, ex nunc durchzuführende Risikoprüfung verlangt, dass Freiheitsentziehungen materiell, nicht terminologisch bestimmt werden und dass Rechtsbehelfe realen Schutz bieten müssen, verschiebt die neue Architektur systematisch die Schwelle, ab der diese Garantien praktisch greifen.¹³⁶ Nichteinreisefiktion, Aufenthalt oder Anwesenheitspflicht in Grenzzonen, straffe Fristen und reduzierte aufschiebende Wirkung sind Elemente einer Versicherheitlichungslogik, die darauf abzielt, die Eingriffsintensität niedrig zu labeln, ohne sie faktisch zu senken.¹³⁷

Die Folge ist eine wachsende Diskrepanz zwischen der normativen Selbstbeschreibung – ein System, das zugleich sicher und menschenrechtskonform sein will – und der empirischen Schutzwirkung für die Betroffenen. Je stärker Grenz- und Rückführungspolitik in sicherheits- und risikopolitischen Kategorien gedacht wird, desto grösser wird die Versuchung, menschenrechtliche Garantien als Störfaktoren zu behandeln, die es zu managen gilt – sei es durch formalistische Umsetzung, restriktive Auslegung oder Verlagerung in schwer kontrollierbare Grenzräume.¹³⁸

III. Erosion der Bindungswirkung und Gegenwind für die Gerichte

Die beschriebenen Versicherheitlichungs- und Umgehungsstrategien haben Rückwirkungen auf die Autorität von EGMR und EuGH. Wenn neue Instrumente – etwa Grenzverfahren, Drittstaatenregime oder Rückführungsmechanismen – gerade dort ansetzen, wo die Gerichte in früheren Urteilen rote Linien gezogen haben, droht eine Erosion der Bindungswirkung gerichtlicher Leitplanken.¹³⁹ Der Eindruck entsteht, dass Rechtsprechung weniger als verbindlicher Rahmen, sondern als zu umspielendes Hindernis begriffen wird,

¹³⁵ EUAA (Fn. 80), S. 14 ff.

¹³⁶ Siehe vorne [B.I.](#) und [B.II.](#); EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 185 ff.; EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 210 ff. und 248 ff.; EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 228 ff.; EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 251 ff.

¹³⁷ *Anafé* (Fn. 118), S. 18 ff. und 36 ff.

¹³⁸ FRA, *Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights*, S. 3 ff. und 11 f.

¹³⁹ *Cornelisse/Morararu* (Fn. 46), S. 135 ff. und 148 ff.

dem mit normativer Feinsteuerung und politischer Mobilisierung begegnet werden kann.¹⁴⁰

Hinzu treten explizite politische Gegenbewegungen, die darauf abzielen, den materiellen Gehalt der gerichtlichen Vorgaben selbst zu verschieben. Die Debatte um die Chişinău-Erklärung, in der eine restriktivere Interpretation von Art. 3 EMRK im Migrationskontext gefordert wird, ist ein prominentes Beispiel: Hier wird nicht nur die Umsetzung, sondern die inhaltliche Reichweite des Refoulementverbots zur Disposition gestellt.¹⁴¹ Solche Initiativen stehen symptomatisch für einen Gegenwind gegenüber internationalen Gerichten, in dem migrationsbezogene Urteile als übergriffig, realitätsfern oder sicherheitspolitisch unverantwortlich dargestellt werden.¹⁴²

Für das Zusammenspiel von EGMR und EuGH bedeutet dies eine zusätzliche Spannung. Einerseits bemühen sich beide Gerichte um Konvergenz und dialogische Abstimmung – sei es durch gegenseitige Verweise, durch die Aufnahme der jeweils anderen Standards oder durch koordinierte Entscheidungen in Grenz- und Drittstaatenfällen.¹⁴³ Andererseits geraten sie gemeinsam in das Visier politischer Kritik, die die Bindungswirkung von EMRK und GRC an den Aussengrenzen relativieren oder politisieren will. Das Risiko besteht, dass Staaten gerichtliche Leitplanken zunehmend als verhandelbare Größen betrachten und ihre Befolgung von politischer Opportunität und Sicherheitsdiskursen abhängig machen.¹⁴⁴

IV. Handlungsspielräume: Gerichte, Gesetzgeber, Verwaltung

Trotz des beschriebenen Gegenwinds ist die weitere Entwicklung nicht determiniert. Die rechtliche und politische Architektur lässt Raum für Gegenbewegungen, Korrekturen und Verstärkungen der menschenrechtlichen Schutzlogik – sowohl auf gerichtlicher als auch auf legislativer und administrativer Ebene.

Dabei ist die Entwicklung keineswegs homogen: Während einige Mitgliedstaaten die unionsrechtlichen Instrumente im Sinne höherer Schutzstandards umsetzen

¹⁴⁰ Cornelisse/Moraru (Fn. 46), S. 150 ff.

¹⁴¹ Mavronicola (Fn. 5); IHREC (Fn. 5), S. 1 f.

¹⁴² Maria Merkouraki, Migration: a watershed moment for EU judicial diplomacy, The Loop (ECPR-Blog), 21.8.2025, <<https://theloop.ecpr.eu/migration-a-watershed-moment-for-eu-judicial-diplomacy/>> (besucht 10.4.2026).

¹⁴³ EUAA/IARMJ, The asylum judge in search of European convergence: Protecting what and how?, Background note, S. 2 ff.

¹⁴⁴ Merkouraki (Fn. 142).

und etwa bei Haftkontrolle, Zugang zu Beratung oder Verfahrensgestaltung über das Mindestniveau hinausgehen, orientieren sich andere systematisch am unteren Rand der Vorgaben oder unterschreiten diese in der Praxis.¹⁴⁵ Gerichte können Grenz- und Versicherheitlichungslogiken begrenzen, indem sie an einem materiellen Verständnis von Freiheitsentziehung festhalten, Nichteinreisefiktionen und Drittstaatenregime einer strengen Kontrolle unterziehen und Sicherheitsvermutungen – etwa bei sicheren Herkunfts- und Drittstaaten – nur unter der Voraussetzung akzeptieren, dass sie im Einzelfall effektiv widerlegbar bleiben und den Anspruch auf effektive Rechtsbehelfe mit aufschiebender Wirkung gerade in Grenz- und Screeningverfahren konkretisieren.¹⁴⁶ Eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung zu Beweislast, Dokumentationspflichten und Umgang mit intransparenten Grenzpraktiken könnte zudem dazu beitragen, Push-Backs und unsichtbare Verletzungen besser justiziabel zu machen.

Gesetzgeber auf EU- und nationaler Ebene können die bestehenden Instrumente in Richtung höherer Standards nachjustieren – etwa durch klarere Vorgaben zur maximalen Dauer und zu den Voraussetzungen von Grenzhaft, durch Mindeststandards für Zugang zu Beratung im Grenzraum oder durch eine Stärkung der aufschiebenden Wirkung in Drittstaaten- und Grenzverfahren.¹⁴⁷ Auch eine engere Definition sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten, die die Kriterien der Rechtsprechung tatsächlich abbildet, wäre ein mögliches Korrektiv.

Verwaltungsbehörden schliesslich verfügen über erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung. Sie können Grenz- und Screeningverfahren so organisieren, dass Zugang zum Asylverfahren, zu Informationen und zu unabhängiger Beratung real gesichert ist, auf systematische Push-Backs verzichten und Alternativen zu Grenzhaft schaffen.¹⁴⁸ Studien zeigen, dass nationale und lokale Praktiken – von der Präsenz von NGOs bis zur Ausgestaltung von Informations- und Registrierungsverfahren – entscheidend dafür sind, ob gerichtliche Leitplanken im Alltag Wirkung entfalten oder ins Leere laufen.¹⁴⁹

¹⁴⁵ FRA (Fn. 39), S. 7 ff. und 18 ff.; EUAA (Fn. 80), S. 158 ff.

¹⁴⁶ EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 42 ff.; EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 71 ff. und 106 ff.; EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 210 ff. und 248 ff.; EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 228 ff.

¹⁴⁷ Peers (Fn. 111), S. 176 ff.; Amnesty International (Fn. 105).

¹⁴⁸ FRA (Fn. 39), S. 18 ff.; EUAA (Fn. 80), S. 158 ff.

¹⁴⁹ Cornelisse/Moraru (Fn. 46), S. 148 ff.; Madalina Bianca Moraru, *The Role of European Courts in Contemporary (im)migration Governance*, Leiden Law Blog, 15.6.2022, <<https://www.leidenlawblog.nl/articles/the-role-of-european-courts-in-contemporary-immigration-governance>> (besucht 10.4.2026).

V. Ausblick: Jenseits des Gegenwinds

Der Pakt und die ihn flankierenden Reformen markieren keinen Endpunkt, sondern eine Phase beschleunigter Aushandlung zwischen Versicherheitlichungs- und Schutzlogik. Ob die menschenrechtlichen Leitplanken an den Aussengrenzen langfristig tragfähig bleiben, hängt weniger von einzelnen Normen als von der künftigen Dynamik im Dreieck Gerichte – Gesetzgeber – Verwaltung und der Reaktionsfähigkeit der Zivilgesellschaft ab.¹⁵⁰

Aus menschenrechtlicher Sicht lassen sich drei Mindestanforderungen formulieren, die als Prüfsteine jeder künftigen Grenz- und Migrationsarchitektur dienen können:

1. **Unverhandelbarkeit von Refoulementverbot und individuellem Zugang zum Verfahren:** Jede Ordnung, die darauf angelegt ist, Menschen von der Grenze fernzuhalten oder Schutzgesuche systematisch in vorgelagerte Zonen und Drittstaaten auszulagern, steht im Risiko, den Kern von Art. 3 EMRK sowie Art. 18 und 19 GRC zu unterlaufen.¹⁵¹
2. **Materieller Freiheitsbegriff statt Terminologie:** Haft- und haftähnliche Konstellationen müssen unabhängig von ihrer Etikettierung (Screening, Aufenthalt, Transitzone) den Garantien von Art. 5 EMRK und den einschlägigen unionsrechtlichen Normen unterliegen; Versuche, Freiheitsentziehungen durch sprachliche Fiktionen künstlich unterhalb der Eingriffsschwelle zu verorten, sind mit der Rechtsprechung kaum vereinbar.¹⁵²
3. **Effektive Rechtsbehelfe im Grenzraum:** Verfahren, in denen Rechtsmittel und Beratung faktisch keine Chance haben, Rückführungen zu verhindern oder Fehler zu korrigieren, genügen weder Art. 13 EMRK noch Art. 47 GRC. Beschleunigung und Versicherheitlichung dürfen nicht dazu führen, dass der Grenzraum zu einem Bereich formalrechtlicher Legitimation im juristischen Diskurs, aber praktischer Entleerung rechtlicher Garantien für die Betroffenen wird.¹⁵³

¹⁵⁰ FRA (Fn. 39), S. 7 ff. und 18 ff.; EUAA (Fn. 80), S. 158 ff.

¹⁵¹ EGMR, *Hirsi Jamaa et al. gegen Italien* (Fn. 12), Rz. 185 ff.; EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 125 ff. und 160 ff.; EuGH, *Kommission gegen Ungarn* (Fn. 51), Rz. 251 ff.

¹⁵² EGMR, *Amuur gegen Frankreich* (Fn. 27), Rz. 42 ff.; EGMR, *Khlaifia et al. gegen Italien* (Fn. 21), Rz. 71 ff. und 106 ff.; EGMR, *Ilias und Ahmed gegen Ungarn* (Fn. 12), Rz. 210 ff. und 248 ff.; EuGH, *FMS et al.* (Fn. 32), Rz. 228 ff.

¹⁵³ EGMR, *Gebremedhin gegen Frankreich* (Fn. 34), Rz. 53 ff.; EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Fn. 19), Rz. 286 ff. und 342 ff.; EuGH, *Samba Diouf* (Fn. 50), Rz. 53 ff.; EuGH, *Abdida* (Fn. 61), Rz. 45 ff.; Peers (Fn. 111), S. 169 ff.

Ob die europäische Grenzordnung diese Anforderungen künftig besser erfüllt oder sich weiter von ihnen entfernt, wird sich letztlich an den konkreten Praktiken an Zäunen und Mauern, auf Hoher See, in Transitzonen und Lagern entscheiden. Gerade dort wird sich zeigen, ob die Gerichte in einem Klima zunehmender Versicherheitlichung als letzte Bastion, als Mitgestalter – oder auch als (mit)verantwortliche Akteure eines Systems erscheinen, in dem Menschenrechte im Gegenwind stehen. Im Ergebnis wird sich die Zukunft der menschenrechtlichen Leitplanken daran messen lassen müssen, ob Staaten sich für loyalen Vollzug entscheiden oder ob restriktive Umdeutungen und gezielte Umgehungsstrategien das Grenzregime weiterhin prägen.

F. Schluss: Grenzordnung als Glaubwürdigkeitstest

Die Europäische Menschenrechts- und Grundrechtsordnung ist an ihren Rändern am verletzlichsten. Gerade an den Aussengrenzen zeigt sich, ob Refoulementverbot, Verbot der Kollektivausweisung, Freiheitsrechte und effektive Rechtsbehelfe als verbindliche Leitplanken verstanden werden – oder als verhandelbare Größen, die sich an sicherheits- und steuerungspolitische Bedürfnisse anpassen lassen. In diesem Sinne sind Grenzräume nicht nur Schauplätze migrationspolitischer Auseinandersetzungen, sondern ein Testfall für die Glaubwürdigkeit des europäischen Grundrechtsschutzes insgesamt.

Die neue Migrationsarchitektur verschärft diesen Test. Sie bietet einerseits Chancen, Schutzstandards unionsweit zu verankern; andererseits verschiebt sie mit Screening-Regimen, Grenzverfahren, erweiterten Drittstaaten- und Herkunftsstaatenkonzepten die Konfliktlinie zwischen Versicherheitlichungslogik und Schutzlogik weiter an die Aussengrenzen. Ob diese Entwicklung am Ende zu einer nur noch formell gewährten Rechtsstaatlichkeit im Grenzraum führt oder ob sich die gerichtlichen Leitplanken durchsetzen, hängt weniger von einzelnen Normen als von der Bereitschaft ab, menschenrechtliche Mindeststandards auch dort durchzuhalten, wo sie politisch unpopulär sind. Im Ergebnis zeigt sich der neue EU-Migrations- und Asylpakt damit weniger als Bruch mit den menschenrechtlichen Leitplanken von EGMR und EuGH denn als Ausdruck einer halbherzigen Migrationsarchitektur, in der sich die europäische Rechtsgemeinschaft zwischen dem Anspruch effektiver Grundrechtsbindung und der Versuchung einer nur noch formell gewährten Rechtsstaatlichkeit an den Aussengrenzen entscheidet.

Die Gerichte bleiben in diesem Gefüge unverzichtbare Akteure, sind aber nicht die einzige verbleibende Instanz des Grundrechtsschutzes. Ihre Entscheidungen können Grenzen markieren, sie können Versicherheitlichungslogiken korrigieren oder legitimieren – verantwortlich für die Ausgestaltung der Grenz-

ordnung bleiben jedoch Politik, Verwaltung und eine Zivilgesellschaft, die auf Sichtbarkeit und Rechenschaftspflicht drängt. Ob Menschenrechte an den europäischen Aussengrenzen im Gegenwind bestehen, entscheidet sich letztlich nicht im Gerichtssaal allein, sondern in der Summe dieser geteilten Verantwortlichkeiten.

Euz

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

28. Jahrgang

Herausgeber

Europa Institut an der
Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

Institut für deutsches und
europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der
Universität Heidelberg
Friedrich-Ebert-Platz 2
69117 Heidelberg
Deutschland

LL.M. Internationales
Wirtschaftsrecht
Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Dr. h.c. Yeşim M. Atamer, Universität Zürich (Vertrags- und Handelsrecht); Prof. (em.) Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich (Staatsrecht und Demokratie); Prof. Dr. Michael Hahn, Universität Bern (Wirtschaftsvölkerrecht); Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich (Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht); Prof. Dr. Sebastian Heselhaus, Universität Luzern (Umwelt, Energie); Prof. Dr. Bernd Holznapel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. (em.) Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Auswärtige Beziehungen); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Helen Keller, Universität Zürich (EMRK); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i. Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Francesco Maiani, Universität Lausanne (Strafjustiz und öffentliche Verwaltung); Prof. Dr. René Matteotti, Universität Zürich (Steuerrecht); Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Heidelberg (int. Strafprozessrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Binnenmarkt und Industriepolitik); Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich (Institutionelles, Rechtsstaatlichkeit); Prof. Dr. Roger Rudolph, Universität Zürich (Arbeits- und Privatrecht); Prof. Dr. Florent Thouvenin, Universität Zürich (Datenschutz); Prof. Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Digitale Transformation); Prof. (em.) Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Konsumentenschutz)

Redaktion

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt (Leitung)

MLaw Sophie Tschalèr

Dr. Wesselina Uebe, Rechtsanwältin

Dr. Petra Bitterli

Urheberrechte

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

Cover-Foto: Allison Saeng, [Unsplash](#)

Erscheinungsweise

EuZ – Zeitschrift für Europarecht erscheint zehnmal jährlich online. Die Leitartikel werden zu Beginn des Folgejahres zusätzlich in Form eines Jahrbuchs als eBook sowie im Wege des print on demand veröffentlicht.

Zitierweise

EuZ, Ausgabe 1/2025, A 1.

ISSN

1423-6931 (Print)

2813-7833 (Online)

Kontakt

EIZ Publishing c/o Europa Institut an der Universität Zürich

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt

Bellerivestrasse 49

8008 Zürich

Schweiz

eiz@eiz.uzh.ch

Version 1.01-20260423

DOI

Martina Caroni, Menschenrechte im Gegenwind: Europäische Gerichte und die ambivalente Migrationsarchitektur an den Aussengrenzen, <https://doi.org/10.36862/6GTK-0CHS>