

Stellungnahme zu Migrationsabkommen mit *Sicheren Drittstaaten*

Gerald Knaus

Berlin, 17 Juni 2024

VORAUSSETZUNGEN	2
SCHNELLE NACHHALTIGE RESULTATE SIND MÖGLICH	2
WO SIND DIE SICHEREN DRITTSTAATEN?	4
EINE ROLLE FÜR DEN UNHCR BEI SICHEREN DRITTSTAATSABKOMMEN	8
ANNEX A – DIE VERBESSERTE UK-RUANDA EINIGUNG 2023	12
ANNEX B – GÜLTIGE STANDARDS BEI ÜBERSTELLUNGEN	14

Ankünfte in Griechenland über das Meer, 2014 –2018 (UNHCR)

	2014	2015	2016	2017	2018
Jan	955	1,694	67,415	1,393	1,633
Feb	1,001	2,873	57,066	1,089	1,256
Mar	1,501	7,874	26,971	1,526	2,441
Apr	1,257	13,556	3,650	1,156	3,032
Mai	1,703	17,889	1,721	2,110	2,916
Jun	3,198	31,318	1,554	2,012	2,439
Jul	3,927	54,899	1,920	2,249	2,545
Aug	6,742	107,84	3,447	3,584	3,197
Sep	7,454	147,12	3,080	4,886	3,960
Okt	7,432	211,66	2,970	4,134	4,073
Nov	3,812	151,24	1,991	3,215	2,075
Dez	2,056	108,74	1,665	2,364	2,927
	41,038	856,72	173,45	29,718	32,494

Frage: “Ob die Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten unter Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zukünftig auch in Transit- oder Drittstaaten erfolgen kann?”

Antwort: “Ja.”

Voraussetzungen

Dies ist ein Moment, in dem weltweit, auch in der EU, illegale Pushbacks an Grenzen zunehmend normalisiert werden. Radikale Parteien versprechen Migration durch das Ignorieren und Aussetzen grundlegender Menschenrechte von Asylsuchenden und Migranten mit Gewalt zu reduzieren. Diese Stellungnahme beschreibt eine alternative Strategie für die seit Jahren tödlichsten Grenzen der Welt, die Außengrenze der EU, die es Parteien der politischen Mitte ermöglichen soll, Extremisten entgegenzutreten. Es geht darum, weder das Versprechen, irreguläre Migration zu reduzieren, noch die gültigen Menschenrechtskonventionen, die Rechtsstaatlichkeit und das seit 1949 bestehende Asylsystem zu opfern.

Dafür braucht es mehr als Rhetorik. Es braucht mehr als Empathie. Es braucht eine Strategie, die mehrheitsfähig und umsetzbar ist. Sichere Drittstaaten sind *der* Schlüssel für eine humane Kontrolle lebensgefährlicher Außengrenzen. Sie können dazu beitragen, irreguläre Migration drastisch zu reduzieren. Sie können somit Tausende Leben retten. Aber das ist nur möglich, wenn klar ist, was diese Strategie leisten und was sie nicht leisten kann und welche Voraussetzungen und welche Vorbereitungen notwendig sind. Da jeder Schritt bei diesem grundlegenden Paradigmenwechsel Zeit und Aufwand erfordert, sollten die notwendigen Schritte so schnell wie möglich eingeleitet werden. Die Idee schneller Abschiebungen *ab einem Stichtag* aus den Grenzstaaten der EU in Sichere Drittstaaten zur effektiven *Entmutigung zukünftiger* irregulärer Migration bei starken Interessen aller Beteiligten an einer *langfristig* erfolgreichen Umsetzung muss im Zentrum konkreter Planungen stehen.

Für den Erfolg solcher Abkommen braucht es: 1. Sichere Drittstaaten, die fähig und willens sind, die rechtlichen Standards zu erfüllen; und 2. EU-Staaten, die in der Lage sind, schnell und rechtmäßig zu entscheiden, *wer* in einen Drittstaat abgeschoben werden kann.

Schnelle nachhaltige Resultate sind möglich

Wie viel weniger Menschen würden irregulär in die EU kommen oder auf dem Weg in die EU sterben, würde es erfolgreiche Abkommen mit Sicheren Drittstaaten geben? Das wichtigste und bislang einzige Beispiel für ein solches Abkommen der EU war die EU-Türkei Erklärung, die Ende März 2016 beschlossen wurde. Dabei ging es um eine Reduzierung irregulärer Migration und der Zahl der Toten in der Ägäis.

Ein erstes Ziel der EU-Türkei Erklärung war es, die Zahl der Menschen, die in Booten irregulär aus der Türkei in Griechenland ankamen, zu reduzieren. Das gelang sofort.

Ankünfte in der Ägäis 2016-17

Periode	Menschen
2016 Januar, Februar, März	151,000
2016 Mai, Juni, Juli	5,200
2017 Januar, Februar, März	4,000

In den ersten drei Monaten 2016 (im Winter) kamen **151,000** Menschen an. Als es warm und die Bedingungen für Überfahrten besser wurden (und in jedem anderen Jahr die Zahl der Überfahrten stieg) fielen diese 2016 auf nur **5,200**.

In den ersten drei Monaten 2017 (wieder im Winter) fallen sie weiter auf **4,000**. Das ist ein Rückgang auf **etwa 3 Prozent** von Anfang 2016 bis Anfang 2017.

Ein zweites Ziel der EU-Türkei Erklärung war es, die Zahl der Menschen, die in der Ägäis ums Leben kamen zu reduzieren. Auch das gelang sofort.

Tote in der Ägäis 2016-17¹

Periode	Tote
2016 Januar, Februar, März	366
2016 Mai, Juni, Juli	7
2017 Januar, Februar, März	13

In den ersten drei Monaten 2016 (im Winter) kamen **366** Menschen an. In den drei Monaten Mai, Juni, Juli 2016 waren es 7. In den ersten drei Monaten 2017 (wieder im Winter) waren es dann 13. Das ist ein Rückgang auf **etwa 4 Prozent (von Anfang 2016 bis Anfang 2017)**.

Nennen wir es das **DREI / VIER PROZENT ZIEL** bei Sicheren Drittstaatsabkommen. Was würde ein ähnlicher Effekt anderswo im Mittelmeer bedeuten: Wenn auf anderen Migrationsrouten im Mittelmeer 2023 ein ähnlicher Rückgang bei der irregulären Migration und bei der Zahl der Toten erreichbar gewesen wäre?

Betrachten wir die irreguläre Migration aus Afrika nach Spanien.

2023 kamen 58,000 in Spanien an, die meisten über das Meer.

2023 kamen dabei etwa laut IOM 1,400 Menschen ums Leben, im westlichen Mittelmeer oder im Atlantik.

Betrachten wir die irreguläre Migration über das Mittelmeer nach Italien.

2023 kamen 158,000 in Italien an, die meisten über das zentrale Mittelmeer.

2023 kamen 2500 ums Leben, auf dem Weg von Nordafrika und der Türkei nach Italien.

Hätte es 2023 schon zwei Migrationsabkommen mit einer ähnlichen Wirkung wie die EU-Türkei Erklärung gegeben und wäre dadurch die Zahl der Ankommenden wie in der Ägäis 2016 auf drei, die Zahl der Toten auf vier Prozent gefallen, hätte sich folgendes Bild ergeben:

*Spanien, Italien und das **Drei/Vier Prozent Ziel** 2023*

2023	Real	3% / 4%
Migration nach Spanien	58,000	1,700
Tote	1,400	40
Migration nach Italien	158,000	5,000
Tote	2500	100

¹ IOM/Missing Migrant Project, [Mediterranean](https://www.esiweb.org).

Hätte es 2023 für die Migrationsrouten nach Spanien und Italien Abkommen gegeben *mit einer der EU-Türkeierklärung ähnlichen Wirkung*, dann wäre die Zahl der irregulär in diese beiden Länder Kommenden nicht 216,000 sondern 6,700 gewesen. Und die Zahl der Toten wäre nicht 3.900, sondern 140 gewesen. **Effektive Sichere Drittstaatsabkommen hätten im Jahr 2023 nur auf diesen beiden Routen mehr als 3700 Leben retten können. Es ist ein moralischer Imperativ, mit Nachdruck an solchen Abkommen zu arbeiten.**

Denn diese Rechnung betrachtete nur ein Jahr. Hätte es ähnlich effektive Abkommen in den *fünf* Jahren von 2019 bis 2023 gegeben, dann wären nur auf diesen beiden Routen nicht mehr als 10,000 Menschen gestorben, sondern weniger als 400.

Es wird manchmal gesagt, dass Sichere Drittstaatsabkommen aufwendig und teuer sind. Diese Zahlen – die an einen Krieg erinnern – sollten klar machen, dass dies kein gutes Argument gegen sie sein kann.

Konkretes Beispiel: Australien 2001

Zweimal seit 2000 konnte die Zahl der irregulären Migranten über das Meer nach Australien auf Null reduziert werden. Dies geschah erstmals, nachdem Premierminister John Howard diese Politik im August 2001 einführte: Die Zahl der irregulär in Booten ankommenden Menschen sank von mehr als 12.000 in drei Jahren auf weniger als 300 in sechs Jahren.

"Pazifische Lösung "

Jahr	Ankünfte
1998	200
1999	3,721
2000	2,939
2001	5,516
2002	1
2003	53
2004	15
2005	11
2006	60
2007	148

Wo sind die Sicherer Drittstaaten?

Die erste Voraussetzung für diese Politik ist die Existenz von Staaten, die willens und in der Lage sind, die durch Menschenrechtskonventionen und das Völkerrecht vorgegebene **Kriterien** für eine rechtmäßige Abschiebung eines Asylsuchenden dorthin zu erfüllen.

Die Kriterien für Sichere Drittstaaten sind bekannt. UNHCR beschreibt sie in seinen Publikationen. Das EU-Recht zählt diese Kriterien ebenfalls auf. Es gibt dazu viele relevante Urteile von Gerichten in ganz Europa (EuGH, EGMR, die höchsten Gerichte im Vereinigten Königreich). Diese definieren, wann Transfers grundsätzlich legal und wann sie illegal sind. *Wenn* ein Sicherer Drittstaat diese Kriterien erfüllt, dann verstößt der Transfer eines Asylsuchenden dorthin *nicht* gegen internationales Recht.

UNHCR hat in der Vergangenheit mehrfach Sichere Drittstaatsabkommen begrüßt. In den letzten Jahren hat Felipe Grandi, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen hingegen immer wieder öffentlich behauptet: “Asylsuchende in Drittländer auszulagern verstößt gegen das Völkerrecht.” (Siehe: Spiegel Dezember 2023). Das ist falsch.

Ebenso irreführend ist ein zweites verbreitetes Argument: Dass es weltweit gar keine Staaten gäbe, die *willens* wären, sich als Sichere Drittstaaten anzubieten. Die letzten Jahre zeigen: auch das ist falsch.

Tatsächlich ist wahrscheinlicher: Sobald es funktionierende Sichere Drittstaatsabkommen gibt, die offensichtlich im beiderseitigen Interesse sind, wird es mehr Staaten geben, die kooperieren wollen. Das sollte tatsächlich von Anfang an ein Ziel einer solchen Strategie sein.

Als Drittstaaten haben sich seit 2000 sehr unterschiedliche Staaten angeboten: kleine Inseln (wie Nauru, 10,000 Einwohner, sogar zweimal: 2001 und 2012) und große Länder (wie die Türkei 2016), Staaten so unterschiedlich wie Malaysia (2011), Papua-Neuguinea (2001 und 2012), die USA (als Sicherer Drittstaat für Kanada) und Ruanda (2019 und erneut 2022). Oft sind diese Länder von sich aus an andere mit dem Angebot herantreten, bei sich Asylverfahren durchführen zu lassen. Das Angebot ist dann der Ausgangspunkt für Verhandlungen. Dabei kommt es, wie in allen Verhandlungen, darauf an, was Partner voneinander erwarten, und was sie einander anbieten.

Konkretes Beispiel für Verhandlungen 2024

Nehmen wir an, der Ausgangspunkt von Verhandlungen ist, dass ein Staat von sich aus anbietet einige Tausend Asylsuchende ab einem Stichtag sehr schnell aufzunehmen, wenn dieser im Gegenzug Hunderte Millionen (Ruanda) / einige Milliarden (Türkei, für sich in der Türkei aufhaltende Flüchtlinge) Euro an Finanzhilfen erhält, dazu Erleichterungen beim Reisen für die eigenen Staatsbürger bis hin zu möglicher Visaliberalisierung (Türkei), möglicherweise auch Kontingente legaler Arbeitsmigration und, wo relevant, Flüchtlingsaufnahme durch Resettlement. Warum sollte es bei einem solchen Angebot nicht gelingen Partnerländer zu finden, die bereit sind, zu verhandeln?

In der Geschichte der Europäischen Union gab es erst ein Mal solche konkreten Verhandlungen: mit der Türkei, nachdem diese im März 2016 von sich aus so ein Angebot gemacht hatte. Sie führten damals auch zu einer schnellen Einigung.

Konkretes Beispiel für einen Durchbruch 2024: der Ärmelkanal

Eine Gruppe von EU-Staaten, die sich heute bereits für Sichere Drittstaatslösungen einsetzen, sollten dem Vereinigten Königreich nach den Parlamentswahlen im Juli 2024 sofort ein konkretes Angebot machen, als alternative Strategie, die irreguläre Überquerung des Ärmelkanals *ohne Überstellungen nach Ruanda* auf humane und legale Weise zu beenden.

Der Vorschlag, über den London dann mit Kopenhagen, Berlin, Rom verhandeln sollte: Alle Personen, die den Ärmelkanal nach einem vereinbarten Stichtag überqueren, werden schnell in diese EU-Länder zurückgeschickt. Diese Länder

sind zweifelsohne sicher. Das würde alle Überfahrten schnell stoppen. Im Gegenzug sollte sich das Vereinigte Königreich bereit erklären, in den nächsten Jahren jährlich zunächst 20,000 Flüchtlinge oder Asylbewerber, die sich derzeit in diesen europäischen Partnerländern aufhalten, umzusiedeln. Im vergangenen Jahr haben 29.000 Menschen den Ärmelkanal überquert. Dies würde auch die tödlichen Unfälle im Ärmelkanal beenden. Und: Es würde anderen Staaten zeigen, dass Sichere Drittstaatsabkommen keineswegs immer zwischen reichen Ländern in Europa und ärmeren Ländern in Afrika geschlossen werden müssen, um auch aus Sicht der EU natürlich im Interesse beider Seiten sein müssen.

Irreguläre Migration am Ärmelkanal²

Jahr	Ankünfte
2018	299
2019	1,843
2020	8,462
2021	28,526
2022	45,755
2023	29,437
Gesamt	114,327

Das Ziel, (einige) Staaten zu finden, die bereit wären, als Sichere Drittstaaten Asylsuchende aufzunehmen, ist offensichtlich realistisch, aber es erfordert auch ernsthafte Verhandlungen und attraktive Angebote. Erfolgreiche Verhandlungen fanden in der Vergangenheit auf der höchsten Regierungsebene statt.

Wie steht es nun um die **Fähigkeit** möglicher Partnerländer, die Kriterien für Sichere Drittstaaten zu erfüllen? Das ist für jede Umsetzung entscheidend: Wer die tatsächlichen Gegebenheiten in den Partnerländern ignoriert muss damit rechnen, dass europäische Gerichte Überstellungen von Asylsuchenden zu Recht stoppen würden.

Wiederum gibt es hier Stimmen, die zum sofortigen Aufgeben raten. Manche behaupten sinngemäß, dass es in absehbarer Zeit fast **undenkbar** wäre, zu erwarten, dass selbst willige Partnerstaaten, etwa in Afrika, die notwendigen Kriterien erfüllen könnten. Daher, so das Argument, ist das Konzept sicherer Drittstaaten entweder ein Luftschloss, oder sogar ein zynischer Vorwand, das Recht auf Asylverfahren durch Auslagerung *abzuschaffen*.

Diese Position ist dreifach widersprüchlich.

Erstens: Es wird suggeriert, das Ziel von Überstellungen in Sichere Drittstaaten wäre es Flüchtlingen den *Zugang zu Asyl zu versperren*. Dabei werden Abschiebungen in Drittstaaten durch europäische Gerichte, siehe das Vereinigte Königreich 2023, nur dann zugelassen, wenn die notwendigen Standards für Schutzgewährung jeder einzelnen zu überstellenden Person erfüllt sind. **Bei Sicheren Drittstaatsabkommen haben daher beide Seiten ein Eigeninteresse daran, diese Standards auch zu erfüllen. Tun sie es nicht, kommt es nicht zu Überstellungen, und dann scheitert die Kooperation.** Das ist ein starker Anreiz, mit willigen Staaten gemeinsam die notwendigen Standards zu erfüllen.

Zweitens: Diese Position ist eurozentrisch. In Europa, wo europäische Gerichte (der EuGH, der EMRK, deutsche Verwaltungsgerichte) die Überstellung von Asylsuchenden und sogar von

² Home Office, [Migrants detected crossing the English Channel in small boats](#), accessed 18 March 2024

anerkannten Flüchtlingen in andere europäische Länder immer wieder unterbunden haben, bleibt die einzig vernünftige Reaktion darauf, dies gerade *nicht* als unabänderbar zu akzeptieren, sondern daran zu arbeiten, dass EU-Länder die notwendigen Standards erfüllen. Die Grundannahme ist: Es handelt sich um eine Frage des politischen Willens und der Interessen der Regierenden. Dann stellt sich die Frage: Warum soll man bei Europäern annehmen, es käme auf den politischen Willen an, aber nicht auch bei Ländern in Afrika? Warum sollte man diesen a priori absprechen, diesen Willen zu haben?

Brutalität gegen Flüchtlinge gab und gibt es in Europa. Die Welt sieht mit Entsetzen die Bilder von Europas tödlichen und inhumanen Grenzen. Humane Bedingungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Zugang zu Schutz gab und gibt es wiederum auch in Staaten in Afrika. Entscheidend ist, hier wie dort, immer **der politische Wille** der Regierenden.

Die Schlüsselfrage ist natürlich, ob so konkrete Bedingungen erfüllt werden können. Dies betrifft den Zugang zu einem funktionierenden Asylsystem, Aufnahme- und Integrationsperspektiven und das Risiko der Verfolgung oder schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen im Land selbst.

Wer sich für *globalen* Flüchtlingsschutz einsetzt, der kann nicht akzeptieren, dass dessen Zukunft darin liegt, dass es einigen Flüchtlingen weltweit irgendwie gelingt, irregulär auf oft lebensgefährlichen Routen in eine kleine Zahl (meist) Mittel- und Nordeuropäischer Länder oder nach Nordamerika zu gelangen. Es muss gelingen, effektiven Flüchtlingsschutz weltweit auszubauen. Im Interesse der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes ist es daher wichtig, sich dafür einzusetzen, dass es weltweit *mehr* sichere Staaten für Asylverfahren und die Aufnahme von Flüchtlingen gibt. Derzeit scheitern internationale Organisationen hieran, gerade in Asien, wo fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt.

Es sollte eine Kernaufgabe internationaler Organisationen, insbesondere des UNHCR, sein, Vorschläge und Strategien zu entwickeln für eine Welt mit *mehr* Staaten, die sich (wie heute etwa Ruanda) dazu bereit erklären, Sichere Drittstaaten sein zu wollen, und diese dabei zu *unterstützen*. Wenn das auch zu einem Transfer von Geldern aus reicheren in ärmere Länder (für sinnvolle Projekte) führt, und im Gegenzug für Kooperation das legale Reisen für Bürger der Partnerländer erleichtert wird ist das ein zusätzlicher Vorteil.

Konkretes Beispiel Ruanda 2024

Ruanda bringt seit 2019 mit dem UNHCR gemeinsam Asylsuchende aus Libyen nach Ruanda, wo diese sicher sind und wo deren Asylverfahren stattfinden. Diese Verfahren führt der UNHCR in Ruanda durch. Die Afrikanische Union hat dieses Projekt 2019 mitinitiiert und lobt es. Es läuft seit fünf Jahren erfolgreich. Auch UNHCR lobt Ruanda regelmäßig dafür, ein lebensrettender Zufluchtsort für Asylsuchende zu sein, heute der wichtigste Partner des UNHCR in Afrika.

Nehmen wir nun an, Ruanda würde sich bereit erklären, mit Unterstützung westlicher Partner mehr Asylsuchende direkt aus Libyens Lagern aufzunehmen. Ruanda bietet dazu auch an, jene aufzunehmen, die ab einem Stichtag von Libyen aus mit Booten irregulär in Richtung EU aufbrechen und von europäischen Schiffen gerettet und aufgegriffen werden.

Das Ziel dabei: Dass jene, die sich *vor* einem definierten Stichtag in Libyen befinden, und *nicht in Boote* Richtung Europa steigen, eine reale Chance haben aus

Libyen herauszukommen und bei Schutzbedarf umgesiedelt zu werden. Jene aber, die nach dem Stichtag nach Libyen kommen oder dort in Boote steigen werden nach Ruanda gebracht, um bei Bedarf dort Schutz zu bekommen ... unter Bedingungen, die die Standards der EMRK erfüllen.

Im Gegenzug verspricht eine Koalition von europäischen Staaten Flüchtlinge, die in diesem Moment in Libyen in Lagern in unmenschlichen Bedingungen ausharren und die Schutz brauchen, noch schneller nach Ruanda zu bringen und von dort schneller durch Resettlement aufzunehmen. So ließen sich mehrere humanitäre Ziele erreichen: die schrecklichen Lager in Libyen werden schnell leerer. Es gibt legale und geordnete Wege aus Libyen über Ruanda nach Europa für diejenigen, die Schutz brauchen. Gleichzeitig ist das Signal an andere: Macht euch *nach* dem Stichtag nicht mehr auf den Weg nach Libyen. Wenn ihr dann von dort in Boote steigt, kommt ihr nach Ruanda und nicht nach Europa. Wenn ihr Schutz braucht, bekommt ihr ihn in Ruanda.

Wenn dafür Ruanda Verbesserungen bei der legalen Mobilität für die eigenen Bürger erhält, und dazu einige Hundert Millionen Euro Finanzhilfe für den nationalen innovativen Plan, extreme Armut durch Cash-transfers an die Ärmsten zu reduzieren (ein Projekt, dass in Kooperation mit *Give Directly* bereits angelaufen ist, aber weitere Finanzierung benötigt) wäre dies ein doppelter Nutzen.

Eine Rolle für den UNHCR bei Sicheren Drittstaatsabkommen

Beginnen wir mit einem Hindernis und dem offensichtlichen Weg es zu überwinden. Derzeit fordert EU-Recht eine Verbindung zwischen einer Person und einem Sicheren Drittstaat, in den sie gebracht werden soll. Das ist kein Teil des Völkerrechts, und beruht nicht auf der EMRK. Weder das Vereinigte Königreich noch Dänemark sind daran gebunden. Eine Mehrheit der EU-Staaten fordert, dieses Verbindungskriterium aufzuheben. Deutschland wäre mit einer weiterhin ablehnenden Haltung zunehmend isoliert.

UNHCR hat in der Vergangenheit oft klar gemacht: Worauf es ankommt, ist der Schutz der Menschenwürde, Zugang zu effektivem Schutz und die Standards der Genfer Flüchtlingskonvention. Zum Verbindungskriterium schrieb UNHCR 2018 - [Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, April 2018](#):

“Das Erfordernis einer Verbindung zwischen dem Flüchtling oder Asylbewerber und dem Drittstaat ist nach internationalem Recht **nicht zwingend**. Die Person kann durchaus in ein Land zurückgeschickt werden, das sie auf ihrem Weg durchquert hat, oder sie kann in ein **Land überstellt werden, in dem sie noch nie gewesen ist**, das sich aber in einer förmlichen Vereinbarung bereit erklärt hat, die Verantwortung zu übernehmen.”

Es ist angesichts der Bewegung in der Diskussion in Europa wohl eine Frage der Zeit, bis das Verbindungskriterium fällt. Was bleibt sind hohe Menschenrechtsstandards, wie man bei den Urteilen der britischen Gerichte zu Ruanda 2023 sehen konnte.

Konkret: UNHCRs Angebot an Australien 2011

2011 wurde UNHCR von einer Labor-Partei Regierung in Australien gebeten, eine Sichere Drittstaatseinigung aktiv zu unterstützen, bei der Australien *ab einem*

Stichtag alle ankommenden Asylsuchenden nach Malaysia bringen wollte. Die Einigung sah folgendes vor: Malaysia würde Bootsflüchtlinge von Australien zurücknehmen und ihnen dort vom *UNHCR durchgeführte Asylverfahren* ermöglichen. Im Gegenzug würde Australien eine größere Anzahl Schutzbedürftiger direkt aus Malaysia aufnehmen.

Am 25. Juli 2011 präsentierte die Regierung die neue „Vereinbarung zwischen der Regierung Australiens und der Regierung Malaysias über die Überstellung und Umsiedlung von Flüchtlingen.“ Sie war kurz:

„Die Regierung Australiens wird bestimmte Personen, die internationalen Schutz zur Feststellung des Flüchtlingsstatus beantragen, nach Malaysia überstellen, im Austausch dafür, dass die Regierung Australiens bestimmte Personen aufnimmt, die vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in Malaysia als Flüchtlinge eingestuft wurden. Dieses Abkommen setzt voraus, dass der UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM) die ... vorgesehenen Aufgaben und Funktionen erfüllen können. Gemäß dem Abkommen wird Malaysia die Überstellung von bis zu 800 Asylbewerbern aus Australien akzeptieren. Im Gegenzug wird Australien 4000 anerkannte Flüchtlinge aus Malaysia über einen Zeitraum von vier Jahren umsiedeln.“

Die Labor-Regierung erklärte dazu: „Unterschätzen Sie nicht die Entschlossenheit dieser Regierung ... Wir wollen nicht, dass Menschen mit menschlichem Elend Geschäfte machen. Wir wollen den Anreiz für Menschen, in Boote zu steigen, beseitigen.“ Die Einigung sah vor, dass die australische Regierung alle Kosten für das Asylverfahren in Malaysia, die medizinische Versorgung und den Schulbesuch übernehmen würde. John Menadue, der damalige Leiter der australischen Einwanderungsbehörde, nannte die Vereinbarung eine „seltene Chance, die grausame Behandlung [von Flüchtlingen] zu beenden.“ Der UNHCR hatte jahrzehntelange Erfahrung mit dieser Art von Kooperation in Südostasien und begrüßte noch am selben Tag diese Vereinbarung:

„Der UNHCR hofft, dass die Vereinbarung mit der Zeit zu mehr Schutz in beiden Ländern und der gesamten Region führen wird. Er begrüßt auch, dass weitere 4000 Flüchtlinge aus Malaysia durch Umsiedlung nach Australien eine dauerhafte Lösung erhalten.“

Das Potenzial, auf sichere und humane Optionen jenseits gefährlicher Bootsfahrten hinzuarbeiten, ist ebenfalls ein positiver Aspekt dieses Übereinkommens. Das Übereinkommen und seine Umsetzungsrichtlinien enthalten wichtige Schutzgarantien, einschließlich der Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, des Asylrechts, des Grundsatzes der Familienzusammenführung und des Kindeswohls, menschenwürdiger Aufnahmebedingungen einschließlich des Schutzes vor willkürlicher Inhaftierung, des rechtmäßigen Status, in Malaysia zu bleiben, bis eine dauerhafte Lösung gefunden ist, sowie der Möglichkeit, Bildung, Zugang zur Gesundheitsversorgung und ein Recht auf Beschäftigung zu erhalten.“

UNHCR sollte eine ähnliche Unterstützung bei möglichen Drittstaatseinigungen für die zentrale Mittelmeerroute aus Nordafrika und die tödliche Route zu den spanischen Kanarischen Inseln und Spanien aus Nord- und Westafrika proaktiv anbieten. Es geht dabei um nicht weniger als Tausende Leben im Jahr zu retten und die Politik der Push- und Pullbacks zu ersetzen. Die wichtigsten Unterstützer des UNHCR – zu denen, neben den USA und Schweden, seit Jahren auch Deutschland gehört – sollten sich dabei einbringen, um zeitnah eine solche Strategie für das globale Flüchtlingssystem zu entwickeln.

Die wichtigsten Unterstützer-Staaten des UNHCR, USD, 2023³

Staat	Beitrag
Vereinigte Staaten	1,902,377,494
Deutschland	436,039,681
Japan	150,768,958
Schweden	137,342,838
Frankreich	130,830,537

Zusammenfassung

Deutschland und eine Gruppe interessierter EU-Staaten sollte sich 2024 das konkrete Ziel setzen, bis 2028 mindestens **vier Sichere Drittstaatsabkommen** abzuschließen und umzusetzen, um die irreguläre Migration über das gesamte Mittelmeer und den Atlantik zu den kanarischen Inseln drastisch zu reduzieren, ohne die EMRK und die Grundrechtecharta zu verletzen. Das ist eine historische Herausforderung, umso mehr, sollte in den USA Donald Trump wiedergewählt werden und dort die Axt an das Asylrecht legen.

Dabei ist wichtig, dass die ersten Abkommen, die umgesetzt werden, sehr gut vorbereitet und auch sichtbar im Interesse *aller* Beteiligten sind; und dass danach langfristig Interessen aller Beteiligten fortbestehen, an der Umsetzung festhalten zu wollen.

Für Deutschland und andere Staaten, die nicht an den Außengrenzen Europas liegen, bedeutet das, gemeinsam mit den Mittelmeerstaaten jetzt zu beginnen Abkommen zu verhandeln, um von dort, ab Stichtagen, die danach irregulär Kommenden nach einer individuellen Zulässigkeitsprüfung in Sichere Drittstaaten zu bringen. Daneben sollte es darum gehen legale Wege für Flüchtlingsaufnahmen auszubauen.

Es geht dabei immer darum, durch gut vorbereitete Transfers der allermeisten nach einem Stichtag kommenden Migranten, *zukünftige* irreguläre Migration drastisch zu reduzieren. Dabei ist eine klare Kommunikation von entscheidender Bedeutung. Es geht nicht um Abschreckung – denn es darf auch nach dem Transfer in den Drittstaaten keine Politik des Schreckens (keine Menschenrechtsverletzungen) geben. Es geht um Entmutigung, weil irreguläre Überfahrten sinnlos werden sollen. Jedes Abkommen dieser Art profitiert daher auch enorm davon, wenn gleichzeitig alternative legale Wege angeboten werden.

Es kann daher auch nie darum gehen „Hunderttausende“ in Sichere Drittstaaten zu bringen. Kein Drittstaat würde dies akzeptieren. Kein EU-Land würde dies schaffen. Das bedeutet weiter, dass es auch nicht zielführend wäre *aus Deutschland direkt* Menschen zur Reduzierung irregulärer Migration in Drittstaaten zu bringen. Dies wäre zum Scheitern verurteilt.

Bei Sicheren Drittstaatsabkommen geht es darum, *irreguläre Migration in die EU insgesamt* zu reduzieren. Das ist im Interesse Deutschlands. Im letzten Jahrzehnt von 2014 bis 2023 wurden in der EU insgesamt 7,6 Millionen Asylanträge gestellt, und es wurde 3 Millionen Mal in erster Instanz positiv entschieden und Schutz gewährt. Auf Deutschland allein entfielen in

³ UNHCR, [Donor Ranking, 2023](#), accessed 9 April 2024. Deutschland trägt zusätzlich zum Beitrag der Europäischen Kommission bei, der 2023 bei 261,450,071 USD lag.

dieser Zeit 46 Prozent aller positiven Asylentscheidungen in der gesamten EU. Gemeinsam mit Österreich (das pro Kopf sogar noch mehr Schutz gewährte) kommen die beiden Nachbarn auf mehr als die Hälfte (51 Prozent) aller positiven Schutzentscheidungen in diesem Jahrzehnt.

Asyl in Europa – Erste Instanz Eurostat)⁴

2014-2023	Asylanträge	Entscheidungen	davon Schutz gewährt
EU insgesamt	7.605.655	6.372.845	3.041.340
Deutschland	2.637.080	2.511.375	1.409.310
Österreich	412.655	272.035	158.930

Asyl in Europa – Erste Instanz Eurostat)

2014-2023	Asylanträge	Entscheidungen	davon Schutz gewährt
EU insgesamt	100 %	100 %	100 %
Deutschland	35 %	39 %	46 %
Österreich	5 %	4 %	5 %

Die allermeisten dieser positiven Entscheidungen setzen lebensgefährliche irreguläre Migration voraus. Die Zahl der *legalen Resettlements* von Flüchtlingen lag in Deutschland in letzter Zeit dagegen bei nur wenigen Tausend im Jahr, und in Österreich in den letzten Jahren bei Null.

Ein Paradigmenwechsel, bei dem Deutschland und andere EU-Staaten Flüchtlingen Schutz gewähren, diese aber in Zukunft in der Mehrheit organisiert über Aufnahmeprogramme in die EU kommen, und nicht mehr mehrheitlich irregulär unter Lebensgefahr über das Meer, ist im besonderen Interesse Deutschlands.

Deutschland ist seit Jahren weltweit eine der wichtigsten Stützen des globalen Flüchtlingsschutzes. Es ist von globaler Bedeutung, dass in Deutschland auch in Zukunft ein breiter politischer und demokratischer Konsens für die Werte der Flüchtlings- und Europäischen Menschenrechtskonvention erhalten bleibt. Dieser ist durch den Status Quo in der EU und in Deutschland in wachsender Gefahr.

Ein Paradigmenwechsel hin zu funktionierenden Abkommen mit Sicheren Drittstaaten und humaner Kontrolle ist daher gerade für Deutschland von enormer Bedeutung.

⁴ Eurostat, [Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#), Applicant Type: First Time Applicant; [First Instance Decisions on Applications by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#), Total (Genev. Convention, Human. Status, Subsidiary Protection, Rejected); [First Instance Decisions on Applications by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#), Total Positive Decisions (Genev. Convention, Human. Status, Subsidiary Protection) accessed 18 June 2024

Annex A – Die verbesserte UK-Ruanda Einigung 2023

Am 5. Dezember 2023 unterzeichnete der kürzlich ernannte britische Innenminister James Cleverly mit dem ruandischen Außenminister Vincent Biruta den "Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda: Einrichtung einer Asylnpartnerschaft."⁵

Mit dem Vertrag wurden die Mängel behoben, die der Oberste Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. November 2023 identifiziert hatte, in dem er Überstellungen nach Ruanda im Rahmen der Vereinbarung mit der Begründung blockierte, dass Personen, die nach Ruanda geschickt wurden, Gefahr liefen, in Länder zurückgeschickt zu werden, in denen ihnen Verfolgung drohte. Dabei wurde das erst im Entstehen begriffene Asylsystem Ruandas als unzureichend angesehen. Der Oberste Gerichtshof war besorgt, dass Asylbewerber Gefahr laufen, zu Unrecht abgelehnt und in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt zu werden, in denen ihnen Verfolgung droht (ein Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung).

Der Vertrag beinhaltet die Verpflichtung, keine aus dem Vereinigten Königreich überstellte Personen in irgendein anderes Land zu schicken. So wird niemanden gegen seinen Willen irgendwohin geschickt, unabhängig vom Ausgang eines Asylverfahrens. In Artikel 10 Absatz 3 heißt es:

„Keine umgesiedelte Person (auch wenn sie keinen Antrag auf Asyl oder humanitären Schutz stellt oder unabhängig vom Ergebnis ihres Antrags) darf aus Ruanda abgeschoben werden, außer in das Vereinigte Königreich gemäß Artikel 11 Absatz 1. Die Vertragsparteien arbeiten zusammen, um ein wirksames System zu vereinbaren, mit dem sichergestellt wird, dass es nicht zu einer Abschiebung entgegen dieser Verpflichtung kommt, wozu auch Systeme (gegebenenfalls mit Zustimmung der umgesiedelten Person) für die Rückkehr in das Vereinigte Königreich und die Ermittlung des Aufenthaltsortes der umgesiedelten Person und die regelmäßige Überwachung des Aufenthaltsortes gehören.“

Der Vertrag enthält weiters die Bestimmung, wonach die ruandischen Behörden sich verpflichten, allen Personen, die in Ruanda verbleiben, einen regulären Status zu verleihen. In Artikel 10 Absatz 4 heißt es:

„Für die umgesiedelten Personen, die nicht unter Artikel 10 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 2 fallen, muss Ruanda:

- a. den Einwanderungsstatus dieser Personen in Ruanda zu regeln, um ihnen ein Recht auf Verbleib in Ruanda in Form einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis zu gewährleisten;
- b. für eine angemessene Unterstützung und Unterbringung für die Gesundheit und Sicherheit der umgesiedelten Person gemäß Anhang A Teil 1 sorgen, und zwar ab der Ankunft in Ruanda bis zu dem Zeitpunkt, zu dem ihr Status gemäß Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a geregelt wird;
- c. nach der Regularisierung ihres Status die Rechte und die Behandlung gemäß Anhang A Teil 2 zu gewähren;

⁵ "Abkommen zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Regierung der Republik Ruanda über die Einrichtung einer Asylnpartnerschaft zur Stärkung der gemeinsamen internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Flüchtlingen und Migranten".

d. jedem Kind, das mit dieser umgesiedelten Person eine Familie bildet, den gleichen Status, die gleichen Rechte und die gleiche Behandlung wie der umgesiedelten Person zu gewähren.“

Der Vertrag enthält Bestimmungen, die die Qualität und die Garantien des Asylverfahrens in Ruanda verbessern sollen. Eine davon ist die Verpflichtung Ruandas, ein "Berufungsgremium" für Asylfragen einzurichten, dem internationale Richter angehören. Dazu wurde ein neuer Asylberufungsgerichtshof mit internationalen Richtern eingerichtet. Diese Verpflichtung ist in Artikel 4.2 des Anhangs B des Vertrags niedergelegt:

4.2 Ruanda richtet die Berufungsinanz ein, die:

4.2.1 in den ersten fünf (5) Jahren nach der Ratifizierung dieses Abkommens (verlängerbar durch Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien) einen ruandischen und einen anderen Commonwealth-Staatsangehörigen als Kopräsidenten mit Erfahrung im Bereich Asyl/humanitärer Schutz hat;

4.2.2 setzt sich aus Richtern verschiedener Nationalitäten zusammen, die von den Kopräsidenten ausgewählt und ordnungsgemäß ernannt werden;

4.2.3 entscheidet über alle Rechtsmittel, die von der ersten Instanz ausgehen;

4.2.4 nimmt in den ersten 12 (zwölf) Monaten nach der Ratifizierung dieses Übereinkommens (die Frist kann durch Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien verlängert werden) ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen für Asylrecht und humanitären Schutz entgegen und berücksichtigt es, bevor über ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung der ersten Instanz entschieden wird;

4.2.5 tagt bei der Anhörung von Berufungen in einem Gremium von 3 (drei) Richtern, zu denen einer der Ko-Vorsitzenden gehören muss;

4.2.6 ist für eine erneute Anhörung der Klage zuständig, um eine vollständige erneute Prüfung des Anspruchs der umgesiedelten Person in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vornehmen zu können; die Ko-Vorsitzenden legen das Verfahren fest, das sie zu diesem Zweck für angemessen halten;

4.2.7 ist zuständig für die Anhörung eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, die sich auf eine wesentliche Änderung des Status einer umgesiedelten Person nach diesem Abkommen bezieht, z.B. infolge einer Entscheidung über die Aufhebung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung von humanitärem Schutz nach einer solchen Gewährung.

Zum Co-Präsidenten des Berufungsgerichts wurde Michael Clements ernannt, der elf Jahre lang Präsident der Immigration and Asylum Chamber im Vereinigten Königreich war, bis November 2022. Dort leitete er ein nationales Gericht mit über 470 Richtern.

Der Vertrag enthält zahlreiche strenge Bestimmungen über die Aufnahme von Asylbewerbern in Ruanda. Sie betreffen den Zugang zu Unterkunft, Verpflegung, Gesundheit, Rechtsbeistand, Beförderung, Dolmetscher und Bewegungsfreiheit. Erfolgreiche Antragsteller erhalten Sprachunterricht, berufliche Weiterbildungsprogramme und Integrationsprogramme, während auch abgelehnte Antragsteller "gleichwertige Rechte in Bezug auf Beschäftigung und Selbständigkeit, öffentliche Unterstützung, Arbeitsrecht und soziale Sicherheit sowie administrative Unterstützung genießen".

Annex B – Gültige Standards bei Überstellungen

2009 Die Europäische Grundrechtecharta der EU tritt im Dezember in Kraft

„Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“

2011 EGMR in Straßburg: MMS Urteil gegen Belgien und Griechenland

Die Straßburger Richter haben in vielen Urteilen klargemacht, was unter „unmenschlicher Behandlung“ zu verstehen ist, die eine Abschiebung verbietet.

M. S. S. war ein afghanischer Staatsbürger. Wir kennen seinen vollen Namen nicht, nennen wir ihn Munir. Munir erklärte, er sei in seinem Land einem Mordanschlag der Taliban nur knapp entkommen. Es sei die Vergeltung für seine Arbeit als Dolmetscher für die internationalen Streitkräfte in Kabul gewesen. Nach dem Anschlag war er über den Iran und die Türkei nach Griechenland geflohen und dann weiter nach Belgien, wo er im Februar 2009 einen Asylantrag stellte. Allerdings war nach EU-Recht Griechenland für die Prüfung seines Asylantrags zuständig, da er dort zum ersten Mal erfasst worden war.

Im Juni 2009 wurde er von Belgien nach Griechenland zurückgebracht. Der EGMR verurteilte 2011 sowohl Belgien als auch Griechenland. Das Urteil beschreibt die Situation, die Munir in Athen vorfand: „Unmittelbar nach seiner Ankunft wurde er in einem Gebäude neben dem Flughafen untergebracht, wo er nach 74 seinen Angaben mit 20 anderen Personen in einem kleinen Raum eingeschlossen wurde, nur zu bestimmten Zeiten Zugang zu den Toiletten und keinen Zugang zur frischen Luft hatte, nur wenig zu essen bekam und wo er entweder auf schmutzigen Matratzen oder dem nackten Boden habe schlafen müssen. Am 18. Juni 2009 wurde er freigelassen und erhielt einen Asylbewerberausweis. Seitdem habe er ohne Unterhaltsmittel auf der Straße gelebt.“

Das Gericht erklärte, dass diese Lebensbedingungen eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellten. Der EGMR erklärte weiter, Belgien hätte prüfen müssen, ob Asylverfahren in Griechenland Schutz vor willkürlichen Abschiebungen böten. In Griechenland gebe es dafür keine Garantie, denn Asylgesetze würden nicht umgesetzt. Es fehle an Dolmetschern und Prozesskostenhilfe. Überdies teilte der UNHCR dem Gericht mit, dass in Griechenland „beinahe alle erstinstanzlichen Entscheidungen negativ ausfallen und stereotyp abgefasst sind.“ Berufungen vor dem Obersten Verwaltungsgericht würden im Schnitt länger als fünf Jahre dauern. Die belgischen Behörden, so der EGMR, überstellten Munir „in Kenntnis der Unzulänglichkeiten“ der griechischen Asylverfahren. Und verletzen damit seine Menschenwürde.“

2012 EGMR in Straßburg: Hirsi Urteil gegen Italien

Im Februar 2012 erklärte der EGMR in einem weiteren Urteil (Hirsi), dass jeder Staat, unter dessen Kontrolle sich eine Person befindet, auch auf seinen Schiffen dazu verpflichtet ist, die Menschenrechtskonvention anzuwenden. In diesem Urteil ging es um eine Gruppe von Somaliern und Eritreern, die 2009 von einem Schiff der italienischen Küstenwache gestoppt und nach Libyen zurückgebracht worden war.

Der damalige italienische Innenminister bezeichnete das Vorgehen auf einer Pressekonferenz 2009 noch als historisch. Der EGMR widersprach und verurteilte Italien. Das Risiko einer unmenschlichen Behandlung in Libyen sei so hoch, dass die Abschiebungen allen Prinzipien der Menschenrechtskonvention diametral zuwiderliefen. Nach dem Urteil im „Fall Hirsi“ (benannt nach Hirsi Jamaa, einem der Somaliern, die nach

Libyen zurückgeschickt wurden) stoppte Italien die Rückführungen durch seine Marine. Allerdings gab es Beamte in Rom, die sich später daran erinnern würden, dass 2009 so wenige Menschen aus Nordafrika Italien erreichten wie in keinem anderen Jahr in den zwei Jahrzehnten zuvor.“

2019 EuGH antwortet dem Verwaltungsgericht in Baden-Württemberg

Der Gambier Abubaccar Jawo verließ 2012 sein kleines westafrikanisches Land, eines der ärmsten der Welt, das damals von einem unberechenbaren Diktator regiert wurde. Im August 2012 kündigte er Massenhinrichtungen von Häftlingen an. Jawo gelang es, über Libyen nach Italien zu kommen, wo er 2014 einen Asylantrag stellte. Dann reiste er nach Deutschland weiter und stellte einen weiteren Asylantrag. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) lehnte es ab, diesen zu bearbeiten, da nach den Dublin-Regeln der EU Italien dafür zuständig war. Es ordnete die Abschiebung Jawos nach Italien an.

Der Fall kam in Baden-Württemberg vor Gericht. Im März 2017 richtete das dortige Verwaltungsgericht folgende Frage an den EuGH in Luxemburg: Darf Deutschland einen Asylbewerber nach Italien überstellen, wenn dieser selbst bei einer Anerkennung als Flüchtling „im Hinblick auf die dann zu erwartenden Lebensumstände [in Italien] einem ernsthaften Risiko ausgesetzt“ ist, erniedrigend behandelt zu werden? Hier ging es um die Lebensumstände anerkannter Flüchtlinge. Die Antwort des EuGH im März 2019 war eindeutig: Da die Grundrechtecharta „ausnahmslos jede Form unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verbietet und somit fundamentale Bedeutung und allgemeinen und absoluten 76 Charakter hat“, müsse dies geprüft werden.

Als kurz darauf ein deutsches Gericht in Magdeburg in einem Urteil zur Abschiebung eines Afghanen nach Griechenland dieses EuGH-Urteil falsch interpretierte, rügte das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe den Richterspruch im April 2019 scharf: Die Magdeburger Richter hätten eine „offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt“, diese „in krasser Weise missverstanden“, ihr Richterspruch sei „unhaltbar“ und „nicht mehr nachvollziehbar“.