

Bericht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Sachverständigenanhörungen zum Prüfauftrag der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023:

„Die Bundesregierung wird prüfen, ob die Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten unter Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zukünftig auch in Transit- oder Drittstaaten erfolgen kann.“

A. Sachstandsbericht der Bundesregierung zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder („BK-MPK“) am 20. Juni 2024

I. Einleitung

1.) Hintergrund, Zweck und Ausgestaltung der Sachverständigenanhörungen

In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023 hat die Bundesregierung angekündigt, zu prüfen, „ob die Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten unter Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zukünftig auch in Transit- oder Drittstaaten erfolgen kann.“

Diese Formulierung umfasst eine Vielzahl verschiedener Fallkonstellationen. Zugleich stellen sich bei verschiedenen denkbaren Fallkonstellationen oder Modellen zahlreiche Fragen rechtlicher, praktischer und konzeptioneller Natur. In rechtlicher Hinsicht ergeben sich insbesondere Anwendungs- und Auslegungsfragen des internationalen Rechts mit Schwerpunkt auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie des EU-Rechts sowohl in seiner

derzeit geltenden Form als auch nach der Anwendbarkeit der Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Zu berücksichtigen wären dabei auch die Rechtsprechungen deutscher und europäischer Gerichte. Im Falle einer rechtlichen Realisierbarkeit eines bestimmten Modells schließen sich sogleich Fragen der praktischen Umsetzbarkeit an. Eine Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten kann nur dann in Transit- oder Drittstaaten erfolgen, wenn sich ein geeigneter Partnerstaat findet und die logistischen Voraussetzungen für die Implementierung eines bestimmten Modells gegeben sind.

Entscheidet man sich für ein bestimmtes „Drittstaatenmodell“, stellen sich zudem konzeptionelle Fragen. Diese drehen sich um die über die rein praktischen Voraussetzungen hinausgehenden Anforderungen, die ein Transit- oder Drittstaat erfüllen muss, um als geeigneter Partner in Frage zu kommen, einschließlich zahlreicher Fragen außen- bzw. entwicklungspolitischer Natur.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung eine Reihe von Anhörungen mit Sachverständigen aus einem breiten Meinungsspektrum durchgeführt. Ziel dieser Anhörungsreihe war es, die dargestellten Fragestellungen aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten. An vier Terminen am 22. Februar, 11. und 20. März sowie am 13. Mai 2024 wurden durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) insgesamt 23 deutschsprachige Sachverständige mit unterschiedlichem fachlichem Hintergrund unter Chatham-House-Regeln gehört. Unter ihnen waren Juristinnen und Juristen, Soziologinnen und Soziologen sowie Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler. Teilgenommen haben jeweils Vertreterinnen und Vertreter der fachlich betroffenen Bundesressorts, von Beauftragten der Bundesregierung sowie des Bundeskanzleramts.

Bayern und Hamburg hatten die Gelegenheit, koordinierend für die IMK A- und B-Länder jeweils bis zu drei Sachverständige für die Anhörung am 13. Mai 2024 vorzuschlagen. Die Bundesregierung hat sämtliche eingegangenen Vorschläge der Länder beim Versand der Einladungen berücksichtigt.

Am 8. Mai 2024 fand außerdem ein internationaler Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der britischen und dänischen Regierung, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der EU-Kommission sowie einem dänischen Sachverständigen statt. Zweck dieses Termins war es, von den Erfahrungen anderer Staaten zu lernen und zudem einen internationalen Blickwinkel auf die dem Prüfauftrag zugrunde liegenden Fragen zu erhalten. Eine Vertreterin des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) hatte bereits an der ersten Anhörung als Sachverständige teilgenommen. Vertreter Italiens waren eingeladen, nahmen aber nicht am Austausch teil.

Im Vorfeld der jeweiligen Anhörungen und des internationalen Termins war den Sachverständigen eine Liste mit Leitfragen übermittelt worden, anhand derer die Diskussion geführt wurde. Außerdem wurden die Sachverständigen sowie die Vertreterinnen und Vertreter anderer Staaten und internationaler Organisationen gebeten, dem BMI die für sie besonders relevanten Aspekte im Rahmen einer kurzen schriftlichen Stellungnahme zu übersenden.

2.) Gegenstand der Sachverständigenanhörungen: Diskussion von im Wesentlichen drei Modellen

Im Rahmen der Sachverständigenanhörungen diskutierten die Teilnehmer im Wesentlichen drei verschiedene Modelle der „Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten in Transit- oder Drittstaaten“. Zwei Modelle erstrecken sich dabei auf die Konstellation, dass eine schutzsuchende Person nach Deutschland eingereist ist. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen dem Modell der Extraterritorialisierung der Schutzgewährung (Modell 1) und dem Modell der Extraterritorialisierung der Asylverfahren (Modell 2).

Modell 1 (Extraterritorialisierung der Schutzgewährung) entspricht im Kern dem von der britischen Regierung verfolgten „**Ruanda-Modell**“. Dabei werden, so die Modellvorstellung, – von wenigen Ausnahmen abgesehen – alle schutzsuchenden Personen, die irregulär das Hoheitsgebiet des Zielstaates erreichen, auf Grundlage eines bilateralen Abkommens mit einem sicheren Drittstaat in diesen transferiert. Der

Drittstaat führt anschließend die Asylverfahren nach seinem nationalen Recht unter Wahrung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch und gewährt im Falle eines positiven Ausgangs Schutz. Übernahmen von Personen mit anerkanntem Schutzstatus in den Zielstaat der Schutzsuchenden finden allenfalls auf freiwilliger Basis statt (insbes. Resettlement). Auch für die Rückführung abgelehnter Schutzsuchender in ihre jeweiligen Herkunftsländer ist allein der Drittstaat verantwortlich.

Modell 2 (Extraterritorialisierung der Asylverfahren) entspricht im Wesentlichen dem von **Italien und Albanien** kürzlich ratifizierten Memorandum zur Durchführung von nach italienischen oder europäischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Grenzverfahren in Albanien und Rückführungen aus Albanien heraus. Die Verfahren im Drittstaat werden durch Behörden des Zielstaates (im konkreten Fall Italien) in Anwendung dessen nationalen Rechts durchgeführt. Ein wichtiger Unterschied, der eine 1:1-Übertragbarkeit dieses Modells auf Deutschland ausschließt, besteht aufgrund der geographischen Lage Deutschlands darin, dass die Schutzsuchenden vor einer Verbringung in diesen Drittstaat in der Regel deutsches Hoheitsgebiet und zuvor auch bereits das Territorium anderer EU-Mitgliedstaaten betreten haben, wodurch besondere rechtliche Verpflichtungen ausgelöst werden. Im Gegensatz dazu sieht das von Italien gewählte Modell vor, dass von italienischen Behörden aus internationalen Gewässern gerettete Schutzsuchende ohne vorheriges Erreichen italienischen Hoheitsgebiets (einschl. der italienischen Hoheitsgewässer) nach Albanien verbracht werden.

Als **drittes Modell** wurde ein sogenanntes „**Hinwegmodell**“ diskutiert. Es sieht die Schaffung zusätzlicher extraterritorialer Antrags- und Verfahrensoptionen für Schutzsuchende auf Transitrouten vor. Es gibt soweit erkennbar, noch keinen europäischen Staat, der ein solches Recht auf den Transit-Routen nach Europa gewährt. Bekannt sind beispielsweise in Lateinamerika von UNHCR und IOM betriebene regionale Beratungsstellen (sog. Safe Mobility Offices), die Schutzgesuche vorprüfen und ggf. legale Migrationswege aufzeigen.

Zur Abrundung von Modellvarianten ist die Errichtung von Einrichtungen in Drittstaaten allein für die Stellung and Bearbeitung von Asylanträgen (etwa in sog. „Migrationszentren“) erörtert worden, wobei als Varianten ein Betrieb durch Deutschland bzw. die EU allein oder – eine entsprechende Vereinbarung vorausgesetzt – in Kooperation mit dem Transitstaat und UNHCR besprochen wurden.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse

1.) Modell 1: Extraterritoriale Schutzgewährung („Ruanda-Modell“)

a.) Rechtliche Rahmenbedingungen

Das internationale Recht kennt nach übereinstimmender Sachverständigenbewertung ein Recht auf Schutzgewährung, aber kein Recht auf Schutz in einem bestimmten Staat. Grundsätzlich sei es daher völkerrechtlich unter bestimmten Voraussetzungen möglich, ein Schutzgesuch abzulehnen und den Schutzsuchenden auf alternative Schutzmöglichkeiten in einem anderen Staat zu verweisen. Voraussetzung für den Verweis auf alternative Schutzmöglichkeiten in einem Drittstaat sei zunächst, dass dieser für die betroffene Person sicher ist. Das in Art. 33 der GFK verankerte Refoulementverbot sei zu beachten, wonach eine Person nicht in einen Staat überstellt werden darf, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht sein würde. Es umfasse zudem das Verbot der „Kettenabschiebung“ aus dem Drittstaat heraus in einen anderen Staat einschließlich des Herkunftslands des Schutzsuchenden, wenn diese weitere Abschiebung ihrerseits gegen das Refoulementverbot verstieße. Zudem stellten sich eine Reihe von Fragen hinsichtlich des Zugangs zu Asylverfahren, der Schutzgewährung im Drittstaat und eines menschenrechtlichen sozialen Mindeststandards. Im Falle einer Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft müssten die Rechte der betroffenen Person aus der GFK bzw. ein der GFK vergleichbares Schutzniveau im Drittstaat gewahrt sein. Inwieweit die GFK mit Blick auf die dort enthaltenen Statusrechte weitere Anforderungen an den Drittstaat stellt, blieb im Einzelnen umstritten (Umfang des Zugangs zu Bildung, Integration in den

Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung). Für bestimmte Personengruppen (z.B. Kinder) sind spezielle Gewährleistungen aus weiteren völkerrechtlichen Verträgen zu berücksichtigen (z.B. UN-Kinderrechtskonvention). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) leitet ein weiteres Refoulementverbot zudem aus Artikel 3 der EMRK ab. In der Auslegung der EMRK durch den EGMR ergeben sich tendenziell zudem über das Schutzniveau der GFK hinausgehende Anforderungen an „sichere Drittstaaten“. Im Einzelnen bestand über deren Umfang jedoch kein einheitliches Bild der Sachverständigen. In der Diskussion wurden u.a. genannt der Schutz vor unmenschlicher Behandlung, der Schutz vor nicht-staatlicher Gewalt, die Beachtung familiärer Bindungen und der Zugang zu rechtlichem Gehör.

Darüber hinaus wird ein funktionierender Monitoringmechanismus, der die Einhaltung der erforderlichen Standards im Drittstaat garantiert, von einem Großteil der Sachverständigen schon aus rechtlichen Gründen für erforderlich erachtet.

Aus den völkerrechtlichen Vorschriften ergibt sich nach übereinstimmender Bewertung der Sachverständigen vor der Überstellung in den Drittstaat das Erfordernis einer Einzelfallprüfung, ob der Drittstaat für die betroffene Person als sicher angesehen werden kann. Gegen die Überstellungsentscheidung sei den Betroffenen Rechtsschutz zu gewähren.

Neben den völkerrechtlichen Vorgaben sind auch Regelungen des europäischen Rechts zur Frage, welche Voraussetzungen ein Drittstaat mit Blick auf verfahrensmäßige und materielle Gewährung von Schutz erfüllen muss, um als „sicher“ eingestuft zu werden, zu beachten. Bereits in der aktuell gültigen sekundärrechtlichen Asylverfahrens-RL (2013/32/EU) sind sichere Drittstaatenkonzepte auch im Unionsrecht vorgesehen. Allerdings sind diese an weitere Bedingungen geknüpft, die über das völkerrechtlich von GFK und EMRK gebotene Mindestmaß hinausgehen. In der am 11. Juni 2024 in Kraft getretenen und ab 12. Juni 2026 anwendbaren Asylverfahrens-Verordnung (2024/1348) sind die vom Drittstaat zu gewährleistenden Mindeststandards etwas abgesenkt worden, sie liegen aber nach Bewertung der Sachverständigen weiterhin über dem völkerrechtlich von

GFK und EMRK gebotenen Mindestmaß. Hingewiesen wurde darauf, dass neben der aktuell gültigen Asylverfahrensrichtlinie auch die künftige Asylverfahrens-Verordnung, die Teil des GEAS-Gesamtpakets ist, insbesondere zusätzlich vorsieht, dass eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat bestehen muss, aufgrund derer es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt. Die Ratio sei, einen „refugee in orbit“ zu verhindern, bei dem sich kein Staat für eine schutzsuchende Person verantwortlich fühlt. Nach geltendem Unionsrecht sowie nach Anwendbarkeit der Verordnungen der GEAS-Reform ist eine Auslagerung von Asylverfahren in Fällen, in denen keine solche Verbindung besteht, somit nicht möglich. Auch der UNHCR plädiert dafür, bei einer Anwendung sicherer Drittstaatenkonzepte ein solches Verbindungskriterium anzuwenden, um eine nachhaltige Integration in den Drittstaat zu ermöglichen und erneute Sekundärmigration zu verhindern.

b.) Praktische Erwägungen

Ein wesentliches Erfordernis für die Rechtmäßigkeit einer Drittstaatenlösung zur Externalisierung der Schutzgewährung ist nach Auffassung der Sachverständigen, dass die schutzsuchenden Personen im Drittstaat tatsächlich Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsschutz haben, mithin ein rechtsstaatliches Asylverfahren durchlaufen können. Rein praktisch wurde hingewiesen auf die Gefahr einer schwierigen Parallelität von Systemen, wenn im Rahmen des Asylverfahrens höhere Verfahrens- und Beratungsstandards geschaffen werden als für die lokale Bevölkerung im Drittstaat in anderen Verfahren gegeben sind. Zudem wurde es seitens der Experten als schwierig erachtet, im Rahmen der vor einer Überstellung mit Blick auf etwaige individuelle Ausnahmegründe notwendigen Einzelfallprüfung schnelle und zugleich rechtsstaatliche Verfahren zu gewährleisten. Mitunter könnte die Prüfung eines Schutzstatus in materieller Hinsicht zumindest ähnlich schnell oder sogar schneller möglich sein als die Prüfung eines Überstellungsverbots in den Drittstaat. Denn vor der Ausreise müsste geklärt sein, ob es sich für den konkreten Antragsteller um einen sicheren Drittstaat handelt. Teilweise müssten daher Voraussetzungen geprüft werden, die auch bei der Frage der Schutzbedürftigkeit eine Rolle spielen.

Insbesondere dürfe die Überstellung in den Drittstaat nicht das Refoulementverbot verletzen; dem Schutzsuchenden dürfe im Drittstaat keine tatsächliche Gefahr drohen, er müsse vor Kettenabschiebungen geschützt sein und er müsse die Möglichkeit haben, im Drittstaat wirksamen Schutz vor Verfolgung zu erhalten.

Im Rahmen der Durchführung der Überstellungen könnten sich aus Sicht mancher Sachverständiger dann die aus dem innereuropäischen „Dublin-System“ bereits bekannten praktischen Hindernisse (u.a. Vollstreckungshindernisse, Reiseunfähigkeit, OVG-Rechtsprechung zu „Bett, Brot, Seife“) wiederholen. Um aber überhaupt einen – bislang nach Auffassung der Mehrzahl der Sachverständigen nicht erwiesenen – Abschreckungseffekt eines solchen Modells erreichen zu können, ist ein praktisch handhabbares Modell mit schnellen und effizienten Überstellungsverfahren entscheidend. Einige Sachverständige äußerten die Befürchtung, dass auch diese Überstellungen einen enormen Personalaufwand, insbesondere bei den für die Durchführung der Abschiebungen zuständigen Behörden, nach sich ziehen würden. Auch für ein effektives Monitoring der Asylverfahren und der allgemeinen Lage der schutzsuchenden Personen im Drittstaat wäre ein entsprechender Kapazitätsaufbau vonnöten.

Zudem besteht nach Ansicht vieler Sachverständiger – zumindest im Falle einer rein nationalen Lösung – die Gefahr der Verlagerung von Fluchtrouten. Zudem sei wahrscheinlich, dass sich in Deutschland aufhältige schutzsuchende Personen vermehrt in die Illegalität begäben, um sich einer drohenden Überstellung in den Drittstaat zu entziehen.

Abgesehen davon wurde auf die Herausforderung hingewiesen, einen geeigneten und kooperationswilligen Drittstaat zu finden. Dieser müsste Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtskonformität staatlichen Handelns gepaart mit einer stabilen Sicherheitslage und einer geeigneten geographischen Lage aufweisen und zudem ein dauerhaft verlässlicher Partner sein. Für den Fall einer negativen Veränderung des politischen und rechtlichen Systems in dem Drittstaat sollten aus Sicht einzelner Sachverständiger Vorkehrungen getroffen werden. Auch eine funktionierende

Versorgungs- und Bildungsinfrastruktur sowie eine tragfähige Integrationsperspektive für Geflüchtete wurde überwiegend gefordert. Vor dem Hintergrund einer aus Sicht der Sachverständigen wohl stets erforderlichen zahlenmäßigen Beschränkung eines Drittstaatenmodells wurde zudem die Frage der Nachhaltigkeit einer solchen Kooperation aufgeworfen.

Einigkeit bestand, dass es maßgeschneiderter über rein finanzielle Anreize hinaus gehender Angebote an Drittstaaten bedürfte, um überhaupt eine Kooperationsbereitschaft zu erzeugen. Die Verantwortlichkeit der Drittstaaten auch für Personen ohne anerkannten Schutzgrund wurde als attraktivitätssenkend angesehen, u.a., da die Aufgabe der Rückführung von dem Drittstaat übernommen werden müsste. Wenn dies nicht gelänge, müsste Personen ohne Schutzbedarf ein Aufenthaltstitel gewährt werden (andernfalls kein Verlassen der Einrichtung möglich/Haft). Die politische Meinungsbildung im Drittstaat sei zusätzlich ein nicht zu unterschätzender Faktor. Bei potenziellen Partnerstaaten könne zudem der Eindruck neokolonialistischen Verhaltens europäischer Staaten entstehen.

Insgesamt wurde bei den jeweiligen Modellen auf das Erfordernis einer Kosten-Nutzen-Analyse hingewiesen. Das britische „Ruanda-Modell“ etwa ziehe nach den öffentlich bekannten Informationen hohe finanzielle Kosten nach sich, um überhaupt Kooperationsbereitschaft zu erzeugen. Im Gegenzug sei der potenzielle Nutzen gering, weil die Zahl der von einer entsprechenden Drittstaatenkooperation erfassten Personen im Vergleich zu den Kosten niedrig ist.

c.) Rolle des UNHCR bei der Schutzgewährung

Der UNHCR führt in bestimmten Regionen in einer begrenzten Zahl von Einzelfällen Verfahren zur Bestimmung eines Schutzstatus durch. Zweck der UNHCR-Verfahren ist es, die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft von vulnerablen oder auch außerhalb ihres Herkunftslandes weiterhin gefährdeten Personengruppen für ein anschließendes Resettlement in einen permanenten Aufnahmestaat durchzuführen. Charakteristisch für diese Verfahren ist, dass der UNHCR hier häufig in einem

schwierigen politischen Umfeld als Ersatz für fehlende staatliche Strukturen tätig wird und die Aufnahme der Personen durch die Staaten auf völlig freiwilliger Basis ohne jegliche Rechtspflichten erfolgt. Während die Funktion, die der UNHCR hier wahrnimmt, von enormer Bedeutung für das globale Schutzsystem ist, sind die UNHCR-Verfahren zur Vorbereitung von Resettlement aus Sicht des UNHCR nicht mit nationalen Asylverfahren mit entsprechend hohen Standards und rechtsstaatlichen Garantien vergleichbar. So hätten Personen im Falle einer negativen Entscheidung des UNHCR oder der Ablehnung der Aufnahme durch einen Staat über Resettlement keinen Zugang zu Rechtsschutz.

2.) Modell 2: Extraterritoriale Durchführung von Asylverfahren („Italien-Albanien-Modell“)

a.) Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Falle einer extraterritorialen Durchführung von Asylverfahren stellt sich nach Hinweis der Sachverständigen die – zunächst einmal rein praktische – Frage, wo und wie die hiervon erfassten Personen untergebracht sind. Im Falle des Memorandums zwischen Italien und Albanien ist nach Kenntnis von Sachverständigen durch eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen den beteiligten Staaten ausgeschlossen, dass die zur Durchführung von Asylverfahren in einen Drittstaat verbrachten Personen sich auf dessen Territorium frei bewegen. Daher müssten Fragen einer *de facto* Inhaftierung sowie von Kapazitätsengpässen in der Unterbringung und Versorgung beachtet werden. Dadurch, dass die betroffenen Personen im Falle Deutschlands im Gegensatz zum Italien-Albanien-Modell vor der Verbringung Territorialkontakt hätten, wären nach übereinstimmender Auffassung der Sachverständigen das Unionsrecht und das nationale Recht vollumfänglich anwendbar. Aus dem Territorialitätsprinzip in der Asylverfahrens-Richtlinie bzw. der Asylverfahrens-Verordnung folge, dass Asylantragsteller für die Dauer ihres Verfahrens ein Recht auf Verbleib in dem für die Prüfung ihres Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat haben.

Einigkeit bestand hinsichtlich der Bindung an völkerrechtliche Verträge (insb. EMRK, GFK, UN-Kinderrechtskonvention) ebenso wie an das Unionsrecht, das Grundgesetz und einfaches nationales Recht, weil deutsche Behörden durch den Betrieb der Aufnahmeeinrichtungen effektive Kontrolle über die Schutzsuchenden im Drittstaat ausüben.

Selbst wenn ein solches Modell für Deutschland denkbar wäre, wurde vertiefter rechtlicher Prüfbedarf seitens der Sachverständigen gesehen bei der Frage, ob trotz eines fehlenden Übergangs von Hoheitsgewalt das unionsrechtliche Verbindungselement zusätzlich zur Anwendung kommen sollte.

Wenn die von einem solchem Modell erfassten Schutzsuchenden im Drittstaat inhaftiert bzw. unter haftähnlichen Bedingungen festgehalten würden, ergäbe sich den Hinweisen verschiedener Sachverständiger zufolge insbesondere aus der EMRK das Erfordernis einer vorherigen Einzelfallprüfung in Deutschland, damit die (de facto) Inhaftierung nicht als willkürlich einzustufen sei. Zumindest wenn deshalb bestimmte Personengruppen, etwa aufgrund von Vulnerabilitäten, von der Anwendbarkeit des Modells ausgenommen würden, wäre wohl ein Screening von Personen auf mögliche Ausnahmegründe im Inland vor Verbringung notwendig. Es könnte bereits vor Verbringung aus Deutschland in den Drittstaat der Richtervorbehalt aus EMRK und GG ausgelöst werden.

Sachverständige wiesen darauf hin, dass sich daraus ein Erfordernis doppelter Rechtsschutzverfahren vor deutschen Gerichten ergeben könnte: zunächst zur Prüfung von Ausnahmegründen und – falls erforderlich – einer hinreichenden Verbindung zum Drittstaat, im Falle eines positiven Ausgangs dieses Vorverfahrens und einer anschließenden negativen Entscheidung im Asylverfahren im Drittstaat dann zur gerichtlichen Überprüfung dieser Entscheidung.

Die Bedeutung des Zugangs zu unabhängiger Rechtsberatung und effektivem Rechtsschutz nach jedenfalls europarechtlichen Standards während der Verfahren im Drittstaat wurde aufgezeigt. Außerdem wurde auf europarechtlich geforderte Unterbringungsstandards hingewiesen; dazu gehören Vorgaben zur medizinischen Grundversorgung, zur Unterbringung sowie zum Zugang zu Bildung und

Beschäftigung. Europarechtlich ist zudem vorgesehen, dass besondere Schutzbedarfe von besonders schutzbedürftigen Gruppen Asylsuchender (Kinder, Menschen mit Behinderung) identifiziert und berücksichtigt werden.

In rechtlicher Hinsicht zeigten sich zudem viele Fragen mit Blick auf die Rückführung abgelehnter Asylbewerber aus dem Drittstaat heraus. Konkret seien Fragen zur (auch finanziellen) Verantwortung für abgelehnte Asylantragstellende hinsichtlich des Aufenthalts bis zu einer Ausreise/Rückführung zu beantworten.

b.) Praktische Erwägungen

Die Sachverständigen zeigten auf, dass ein Betrieb von Einrichtungen im Drittstaat als de facto eine Art Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit erheblichem logistischem und finanziellem Aufwand einherginge. Es wurde überwiegend die Auffassung vertreten, dass alle für die Durchführung eines Asylverfahrens auf deutschem Staatsgebiet rechtlich erforderlichen Vorrichtungen auch im Drittstaat vorzuhalten, jedenfalls aber verfügbar zu halten sind. Verwaltungswirtschaftlich begegnet ein solches Verfahren bei vielen Sachverständigen erheblichen Bedenken, zumal Personen mit anerkanntem Schutzgrund nach Abschluss des Verfahrens zur Schutzgewährung nach Deutschland zurücktransferiert werden müssten. Um überhaupt einen Mehrwert zu schaffen im Vergleich zum Status Quo, müssten Rückführungen abgelehnter Asylantragsteller aus dem Drittstaat besser umsetzbar sein als aus Deutschland heraus. Hier seien neben den rechtlichen Fragen auch solche zur praktischen Umsetzung solcher Rückführungen aus dem Hoheitsgebiet des Drittstaates heraus zu sehen.

Sämtliche rechtliche Fragen zu Rückführungen abgelehnter Asylantragsteller aus dem Hoheitsgebiet des Drittstaates hätten auch praktische Implikationen, insbesondere hinsichtlich der Durchführung der Rückführung, gegebenenfalls unter Anwendung von Verwaltungszwang. Hinzu käme auch die praktische Dimension des Umganges mit nicht rückführbaren Personen.

Hinzu kommen auch hier die von den meisten Sachverständigen als sehr hoch eingeschätzten finanziellen Kosten für Unterbringung, Transport und Verfahrensbearbeitung. Vor dem Hintergrund des erheblichen logistischen und auch

finanziellen Aufwands seien Umsetzbarkeit und Wirkung eines solchen Modells davon abhängig, welche Personengruppen und wie viele irregulär eingereiste schutzsuchende Personen von dem jeweiligen Modell erfasst werden und ob die Antragszahlen nicht schutzberechtigter Personen durch das Modell tatsächlich reduziert werden könnten.

3.) „Hinwegmodell“: Schaffung extraterritorialer Antragsmöglichkeiten

a.) Rechtliche Rahmenbedingungen

Das geltende Recht sieht keine Möglichkeit für Schutzsuchende vor, in einer deutschen Auslandsvertretung einen Asylantrag zu stellen („Botschafts asyl“). Schutzsuchenden erwächst aus internationalem oder EU-Recht auch kein Anspruch auf die Schaffung einer solchen Möglichkeit. Gleiches gilt für die Einrichtung von „Migrationszentren“ unter Kontrolle deutscher oder EU-Behörden, möglicherweise auch in Kooperation mit Drittstaaten oder dem UNHCR. Auch hierauf besteht kein Anspruch.

Unmittelbare Rechtspflichten für Deutschland gegenüber den Schutzsuchenden ergeben sich nach übereinstimmender Sachverständigenanalyse aus den geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen nur dann, wenn Deutschland über diese Personen durch Ausübung von Hoheitsgewalt effektive Kontrolle hat. Dies sei insbesondere bei einem Betrieb von Einrichtungen wie den Migrationszentren vor Ort der Fall. Würden lediglich die Voraussetzung für die Beantragung und Gewährung von Botschafts asyl, dessen völkerrechtliche Vereinbarkeit mit dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) umstritten ist, eingeführt, ergäben sich aus Sicht einzelner Sachverständiger indes vor allem Mindestanforderungen an die Ausgestaltung des Verfahrens. Die Schaffung einer extraterritorialen Antrags- und Verfahrensmöglichkeit für Schutzbegehren würde Anpassungen im nationalen Recht erfordern hinsichtlich des Umgangs mit Folgeanträgen auf deutschem Territorium nach Ablehnung eines vorherigen Antrags im Drittstaat und anschließender Sekundärmigration nach Deutschland. Insoweit stelle sich dann zusätzlich die Frage

der Geltungswirkung negativer Entscheidungen auch in Deutschland, die im nationalen Recht geregelt werden müsste.

b.) Praktische Erwägungen

Zur Stärkung des regionalen Flüchtlingsschutzes und des Schutzes von Flüchtlingen entlang der Transitrouten wurde von verschiedenen Sachverständigen und vom UNHCR selbst eine Zusammenarbeit mit dem UNHCR für zielführend erachtet, wobei dies zusätzliche finanzielle Ressourcen erfordere.

Bei einem Betrieb von Migrationszentren durch deutsche oder EU-Behörden im Drittstaat, aber auch bei Nutzung eines Botschaftsgeländes zur Formulierung eines Schutzersuchens müsste eine Lösung angesichts der stets begrenzten räumlichen und personellen Kapazitäten gefunden werden. Darauf hingewiesen wurde, dass nicht zu erwarten sei, dass die Flüchtlingszahlen reduziert würden, wenn eine extraterritoriale Antrags- und Verfahrensoption für Schutzsuchende geschaffen würde. Vielmehr wurde hierin teilweise ein erheblicher potenzieller Pull-Faktor gesehen. Auch könnten die Länder, in denen solche Einrichtungen geschaffen würden, schnell von einer hohen Zahl von Interessenten überfordert werden, was bis hin zur Bildung von Elendsvierteln führen kann.

III. Vorläufiges Fazit nach Abschluss der Anhörungsreihe

Die Anhörung einer Vielzahl von Sachverständigen mit einem breiten Spektrum fachlicher Kompetenzen, darunter etliche renommierte Rechtswissenschaftler mit Expertise im Bereich des Migrations-, Asyl- und Ausländerrechts, hat erkennen lassen, dass das internationale Recht und das EU-Recht Modelle zur Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten in Dritt- oder Transitstaaten zwar nicht grundsätzlich ausschließt; viele Sachverständige äußerten sich allerdings skeptisch bis kritisch zu den rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten, einige Sachverständige lehnten solche Modelle klar ab. Ein Fokus der Diskussion lag dabei auf Modellen,

durch die nicht nur primär eine zusätzliche Möglichkeit zur Stellung eines Asylantrags in Dritt- oder Transitstaaten geschaffen werden soll. Mit Blick auf Deutschland ist erkennbar geworden, dass extraterritoriale Modelle wie das sogenannte britische Ruanda-Modell und das sogenannte Italien-Albanien-Modell unter den gegebenen rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen in dieser Form nicht übertragbar wären. Deutschland unterliege anderen rechtlichen Rahmenbedingungen als Großbritannien - national und unionsrechtlich. Anders als Italien sei Deutschland zudem kein Mittelmeeranrainer, weshalb eine schutzsuchende Person bereits das nationale Territorium erreicht habe und der vollständigen nationalen und europäischen Jurisdiktion unterläge.

Darüber hinaus zeigten sich vielfältige rechtliche und praktische Hindernisse, die teilweise eng miteinander verbunden sind. Kooperationsbereite Drittstaaten, sofern vorhanden, müssten eine ganze Reihe von Anforderungen erfüllen, die nicht nur im Zeitpunkt des Abschlusses eines Abkommens, sondern mit einer ausreichenden Dauerhaftigkeit völkerrechtlich verpflichtend zu gewährleisten wären. Die Sachverständigenanhörungen haben dabei deutlich gemacht, dass neben den auf die jeweiligen Modelle bezogenen Fragen rechtlicher und tatsächlicher Art je nach Drittstaat auch übergreifende Fragen entwicklungspolitischer und außenpolitischer Natur einbezogen werden sollten. Es wurde mehrfach angesprochen, dass der Fokus auf Auslagerungsmodelle Auswirkungen habe auf andere politische Interessen wie z.B regionale Stabilität, Handel, multilaterale und regionale Absprachen sowie auf die Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik. Diese Auswirkungen könnten auch für die Belastbarkeit und damit Nachhaltigkeit solcher Modelle relevant sein. Weil Deutschland auf die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit anderer Staaten angewiesen sei, hätte eine Veränderung der dortigen politischen oder tatsächlichen Rahmenbedingungen notwendigerweise Konsequenzen für eine Zusammenarbeit bei der Durchführung von Asylverfahren. Einige Sachverständige wiesen auf mögliche negative Effekte auf die Entwicklungs- und Außenpolitik und das Risiko der Abhängigkeit von Entscheidungen anderer Regierungen in der Migrationspolitik hin.

Offen blieb auch, wie einerseits erneute Migration verhindert, andererseits haftähnliche Lager vermieden werden können. Zweifel betrafen das Verhältnis des organisatorischen und finanziellen Aufwands von Auslagerungsmodellen zum unsicheren Nutzen mit Blick auf eine Reduktion irregulärer Migration nach Deutschland. Hintergrund sind aktuell kursierende Zahlen, wonach die veranschlagten finanziellen Kosten pro Kopf beim „Ruanda-Modell“ und beim „Albanien-Modell“ sehr hoch sind, sowie mögliche immaterielle Kosten, wenn die Wahrnehmung entsteht, Deutschland ziehe sich zulasten anderer, deutlich ärmerer Staaten aus dem globalen Flüchtlingsschutz zurück. Mehrere Sachverständige wiesen darauf hin, dass bislang nicht erwiesen sei, ob die Modelle im Gegenzug einen Abschreckungseffekt nach sich zögen. Bis auf Australien, das geographisch und rechtlich mit Deutschland nicht vergleichbaren Bedingungen unterliege, habe bislang – soweit erkennbar - kein Staat ein solches Drittstaatenmodell implementiert. Die Umsetzung der Vereinbarungen Großbritanniens mit Ruanda und Italiens mit Albanien sei jeweils noch in Vorbereitung, weshalb es an einer belastbaren Datengrundlage fehle. Hinzu träten logistische Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn deutsche Behörden im Drittstaat Asylverfahren durchführen sollten oder im Rahmen eines solchen Modells eine große Anzahl an Personen in den Drittstaat verbracht würde.

Bedenken bestanden bei den verschiedenen Modellen auch im Hinblick auf die Umsetzbarkeit von Rückführungen ausreisepflichtiger Asylbewerber aus den entsprechenden Einrichtungen in Drittländern.

Die vollständige Auswertung der Stellungnahmen und die enge Betrachtung der nun angekündigten Umsetzungsphase der Modelle „Italien-Albanien“ und des britischen „Ruanda-Modells“ werden zu den offenen Fragen weitere Erkenntnisse liefern.

B. Graphische Darstellung der Modelle 1, 2 und 3

C. Leitfragen der Bundesregierung für die Sachverständigenanhörungen

D. Bislang vorliegende Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen

(alphabetisch geordnet)

E. Bislang vorliegende schriftliche Stellungnahmen anderer Staaten und internationaler Organisationen