

Warum es auf sichere Drittstaaten ankommt

Ein großes Versprechen

Gerald Knaus

Die EU kann ab 2026 durch Abkommen mit sicheren Drittstaaten irreguläre Migration stark senken und zugleich Menschenrechte wahren. Dafür braucht es funktionierende Asylsysteme in den Partnerstaaten, die Unterstützung durch EU und UNHCR, außerdem eine vermehrte legale Flüchtlingsaufnahme.

In diesem Sommer 2026 tritt der EU-Migrationspakt in Kraft. Dieses Gesetzespaket macht ein großes Versprechen: Nach mehr als einem Jahrzehnt voller Dramen rund um das Thema der irregulären Migration versprechen die EU und ihre Mitgliedstaaten diese auf nachhaltige Weise in den Griff zu bekommen. Sie versprechen gleichzeitig dabei die Menschenrechtsbestimmungen im EU-Recht und in gültigen internationalen Konventionen weiterhin zu achten. Gelingt dies, würde daraus eine neue Perspektive für den globalen Flüchtlingsschutz entstehen, in Partnerschaft mit einem wiedererstarkten UNHCR. Kaum ein Land hätte daran ein größeres Interesse als Deutschland, das in den letzten zehn Jahren mit der größten Asylbehörde der Welt (dem BAMF)

und als einer der wichtigsten Unterstützer des UNHCR eine globale Sonderrolle eingenommen hat. Und wo zwischen 2015 und 2024 fast die Hälfte aller positiven Asylentscheidungen in der EU getroffen wurden.

Das konkrete Versprechen, das sich an den Migrationspakt knüpft, ist, dass es in den nächsten Jahren keine Wiederholung der zwölf außergewöhnlichen Monate 2015/16 geben wird, als eine Million Menschen die Ägäis nach Griechenland überquerten (und 1.100 Menschen ertranken); ebenso wenig wie eine Wiederholung der drei Jahre 2014 bis 2016, als fast eine halbe Million Menschen nach Italien gelangten (und mehr als 11.000 ertranken). Die Zahl

der Menschen, die Außengrenzen der EU irregulär überqueren, soll rasch sinken und dauerhaft auf einem niedrigen Niveau bleiben. Die EU-Außengrenze soll auch nicht länger die tödlichste Grenze der Welt bleiben, an der seit 2015 allein im Mittelmeer 30.000 Migranten ums Leben gekommen sind.

Dies hätte eine große politische Bedeutung. Es würde allen Parteien der politischen Mitte eine überzeugende Vision eines humanen Asylsystems und demokratischer Kontrolle bieten, als menschenrechtskonforme Alternative zur Politik von US-Präsident Donald Trumps „performativer Grausamkeit“, die darauf beruht, Menschenrechte zu verletzen, um potenzielle Migranten und Asylsuchende durch Schrecken einzuschüchtern. Das würde auch klar machen, dass es natürlich nie eine „Verschwörung der Eliten“ gegeben hatte, um einen „großen Austausch“ zu begünstigen, einer der politisch gefährlichsten rechtsextremen Mythen heute. Eine Wende in diesem Sommer würde eine rationalere Debatte über das ermöglichen, was in Deutschland im Bereich Flucht und Asyl seit 2015 geschah. Bei den historisch hohen Asylzahlen seit 2015 handelte es sich vor allem um Folgen einer historisch großen Flüchtlingskrise (in Syrien), die auf einen unzureichenden Rechtsrahmen in der EU und auf lange unzureichende politische Maßnahmen traf. Daraus wurden Lehren gezogen. Nun würde eine neue Ära beginnen.

Stellen wir uns also vor, dass dieser Sommer einen historischen Wendepunkt markiert. Von nun an führt EU-Politik zu einem dramatischen nachhaltigen Rückgang der irregulären Ankünfte *und* der Todesfälle auf dem Meer. Im Jahr 2024 gab es 200.000 Ankünfte über das Mittelmeer und 3.600 Tote und Vermisste. Im Jahr 2025 gab es 154.000 Ankünfte und 3.000 Tote und Vermisste. Der Sommer 2026 würde den Beginn eines dramatischen Rückgangs markieren, und 2027 würden es weniger als 50.000 irreguläre Ankünfte und weniger als 500 Tote und Vermisste im Mittelmeer sein. Nur unter diesen Bedingungen werden auch andere Bestimmungen des EU-Migrationspakts umsetzbar: Das Dublin-System und die europäischen Solidaritätsmechanismen. Die Integrität des Schengen-Raums könnte vollständig wiederhergestellt, und alle Kontrollen an den Binnengrenzen ohne Kontrollverlust abgeschafft werden.

Ist das nur eine Utopie? Tatsächlich wäre es erreichbar. Wir wollen hier beschreiben wie.

Wendepunkt: Abkommen über sichere Drittstaaten

Der zentrale Mechanismus zur Erreichung dieses Ziels stützt sich auf die ab 12. Juni 2026 im EU-Recht verfügbare Möglichkeit, für jede der wichtigsten irregulären Migrationsrouten in die EU erstmals Abkommen mit sicheren Drittstaaten abzuschließen.

Ein EU-Erstankunftsstaat (EAS) schließt eine Vereinbarung mit einem sicheren Drittstaat (SDS) außerhalb Europas. Eine solche Vereinbarung erfordert Folgendes:

1. Das Wichtigste: ein Stichtag. Ab diesem Datum würde *jeder*, der das Land der ersten Ankunft (EAS) auf dieser Route irregulär erreicht, in Gewahrsam genommen und im Einklang mit EU-Recht in das sichere Drittland (SDS) überstellt werden. Wer Asyl beantragt, tut dies dann im SDS und bleibt dort. Allen anderen wird eine unterstützte freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland angeboten. Klare, glaubwürdige Kommunikation vom ersten Moment an ist entscheidend. Die Botschaft: *„Steigt hier nicht in Boote nach Europa – ihr werdet nicht in der EU bleiben können.“*
2. Vorbereitungen im Erstaufnahmeland hinsichtlich der Infrastruktur und der administrativen Ressourcen für schnelle Entscheidungen zur Unzulässigkeit von Anträgen innerhalb von vier Wochen wie für das Festhalten von Asylbewerbern für die Dauer dieses Verfahrens, um eine rasche Überstellung nach dessen Abschluss zu ermöglichen.
3. Eine Vereinbarung zwischen dem EAS und dem SDS, die festlegt:
 - a. Angemessene Aufnahmebedingungen im SDS für alle Überstellten.
 - b. Eine Verpflichtung seitens des SDS, dass jeder, der im Rahmen dieses Programms überstellt wird, Aufenthaltsrechte und die einem anerkannten Flüchtling zustehenden Leistungen erhält; unter Ausschluss der Möglichkeit der Zurückweisung (refoulement).
 - c. Dazu die Möglichkeit, dort den Flüchtlingsstatus zu beantragen.
 - d. Einen Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung dieser Bedingungen.

4. Eine Vereinbarung zwischen dem SDS und dem UNHCR, wonach das UNHCR die Asylverfahren im SDS unterstützt und deren Qualität überwacht.
5. Eine Koalition von EU-Staaten, die sich verpflichtet, den SDS mit konkreten Vorteilen zu unterstützen. Dazu Hilfen durch die EU-Kommission.
6. Eine Koalition von EU-Staaten, die sich verpflichtet, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR ab dann eine bestimmte Anzahl von Flüchtlingen auf legalem Weg umzusiedeln. Legale Aufnahmen sollen irreguläre Ankünfte dauerhaft ersetzen.

Eine solche Vereinbarung erfüllt alle Anforderungen des europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts. Es bräuchte bis 2028 im Idealfall fünf solche Abkommen für die Hauptrouten für irreguläre Migration in die EU: Die zentrale Mittelmeerroute von Libyen nach Griechenland; die zentrale Mittelmeerroute nach Italien; die östliche Mittelmeerroute von der Türkei nach Griechenland; die westliche Mittelmeer- und Atlantikroute nach Spanien; die osteuropäische Landroute nach Polen, in die baltischen Staaten und nach Finnland. Dieser Vorschlag sieht vor, diese durch „Sichere Drittland“-Vereinbarungen in fünf Schritten zu „schließen“.

Erster Schritt im Sommer 2026: von Libyen nach Griechenland

Um dies zu erreichen, ist unerlässlich, von Beginn des Inkrafttretens des Migrationspakts an zu zeigen, dass solche Abkommen über sichere Drittstaaten funktionieren können. Der beste Ort dafür wäre im Sommer 2026 die Migrationsroute zwischen Griechenland und Libyen.

Es handelt sich um eine wichtige Route. 2025 verließen rund 20.000 Migranten Libyen und wurden gerettet und auf die Inseln Kreta und Gavdos gebracht. Diese Route macht derzeit die Hälfte aller Ankünfte in Griechenland auf dem Seeweg aus. Es ist eine gefährliche Route. Es gab schreckliche Unfälle (in der Nähe von Pylos in Griechenland kamen 2023 Hunderte Menschen ums Leben). Die griechische Küstenwache rettet auch heute ständig Menschen vor dem Tod. Eine Unterbindung der Abfahrten würde Leben retten.

Für Griechenland und die EU besteht überdies derzeit ein politisches Risiko. Ausgangspunkt dieser Route ist Ostlibyen, das unter der Kontrolle des Kriegsherrn Khalifa Haftar steht. Haftar stand in der Vergangenheit Putins Russland nahe. Es besteht immer die Gefahr, dass Migration genutzt wird, um politischen Druck auf die EU auszuüben. Ein Abkommen mit einem sicheren Drittland würde eine solche Instrumentalisierung ausschließen.

Es gibt überdies ein potenzielles sicheres Drittland, das wohl bereits in diesem Sommer für eine solche Zusammenarbeit bereit ist: Ruanda. Schweden und Dänemark könnten Mittel für eine solche Initiative bereitstellen, ebenso Deutschland, Österreich und andere EU-Länder. Das Gleiche gilt für die Europäische Kommission.

Die griechische Regierung hat die Idee von Vereinbarungen über sichere Drittstaaten stets unterstützt. Es liegt im Interesse Griechenlands zu zeigen, dass man solche Abkommen mit Nicht-Transitländern schließen kann, um nicht erneut von einem einzelnen Nachbarn abhängig zu sein. Sobald sich zeigt, dass dies funktioniert und die Ankünfte in Griechenland auf nahezu null sinken, sollte diese Strategie auf die gesamte zentrale Mittelmeerroute ausgeweitet werden, einschließlich der Ankünfte in Italien. Für diese zweite Phase sollten die Vorteile für das sichere Drittland erhöht und neue EU-Partner, darunter Italien, mit ins Boot geholt werden.

Zur Umsetzung der europäischen Migrationswende

Es gibt einen offensichtlichen Grund, warum eine scheinbar ähnliche Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda aus dem Jahr 2022 scheiterte. Entscheidend war damals ein Urteil des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs, der 2023 gegen Überstellungen nach Ruanda entschied und feststellte, dass ein MoU (Memorandum of Understanding) von 2022 zwischen der ruandischen und der britischen Regierung nicht die notwendigen Garantien dafür bot, dass Asylanträge der nach Ruanda Überstellten genügend professionell bearbeitet würden, da das Asylsystem Ruandas unerfahren und unterentwickelt sei.¹ Dadurch bestand in den Augen des Gerichts ein reales Risiko der Zurückweisung (refoulement).

Um nach EU-Recht als sicheres Land zu gelten, muss ein Land wie Ruanda

- a) über ein angemessenes Asylentscheidungs-system verfügen, um vor dem Risiko der Zurückweisung zu schützen; und
- b) die Menschenrechte der Überstellten achten, einschließlich grundlegender Aufnahme-standards und Sozialleistungen bei der Ankunft und danach.

In seinen Argumenten vor dem britischen High Court im August 2022 argumentierte das UNHCR, dass „dem System zur Feststellung des Flüchtlingsstatus in Ruanda die unverzichtbaren Mindestkomponenten eines zugänglichen, zuverlässigen, fairen und effizienten Asylsystems fehlen.“² Der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs schloss sich 2023 dieser Auffassung an: „Nach dem derzeitigen Stand der Dinge liefern die Beweise stichhaltige Gründe für die Annahme, dass ein reales Risiko besteht, dass Asylanträge nicht ordnungsgemäß geprüft werden und dass Asylsuchende infolgedessen Gefahr laufen, direkt oder indirekt in ihr Herkunftsland zurückgeschickt zu werden.“³ Weiter hieß es: „Die strukturellen Veränderungen und der Kapazitätsaufbau, die zur Beseitigung dieses Risikos erforderlich sind, *mögen in Zukunft umgesetzt werden*, doch wurde nicht nachgewiesen, dass sie zum Zeitpunkt der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Politik im Rahmen dieses Verfahrens bereits vorhanden waren.“ Dazu stellte das UNHCR fest:⁴ „Die Strukturen zur Feststellung der Asylberechtigung befinden sich in Ruanda noch im

Aufbau und haben bisher vor allem Asylsuchenden aus Nachbarländern auf der Grundlage einer vorläufigen Anerkennung Schutz gewährt.“

Danach aber geschah etwas Grundlegendes. Als Reaktion auf das Urteil unterzeichneten Ruanda und das Vereinigte Königreich im November 2023 einen Vertrag, der eine Reihe zusätzlicher Garantien festlegte. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Memorandums im Jahr 2022 wurde die Asylentscheidung in Ruanda von einem Ausschuss zur Feststellung des Flüchtlingsstatus (RSDC) getroffen, der sich aus Beamten verschiedener Ministerien zusammensetzte.

Nun einigten sich das Vereinigte Königreich und Ruanda auf eine umfangreiche Liste von Garantien hinsichtlich der Kapazitäten und der vom Ausschuss zur Feststellung des Flüchtlingsstatus (RSDC) zu befolgenden Verfahren. Dazu gehörten Anforderungen in Bezug auf Anhörungen, Länderkompetenz, schriftliche Begründungen für Entscheidungen, die Kompetenz der Ausschussmitglieder, Rechtsbeistand, Übersetzung sowie die Anwesenheit eines unabhängigen Experten für Flüchtlingsrecht und -standards bei Berufungsverfahren vor dem RSDC. Im Jahr 2024 nahm Ruanda wesentliche Änderungen an seinem Asylentscheidungs-system vor, um diese Standards zu erfüllen. Am 19. April 2024 verabschiedete das ruandische Parlament ein neues Gesetz, das das Asylentscheidungs-system in erster Instanz reformierte und ein neues Berufungsverfahren einführte.⁵ Es legte zudem eine Reihe von Verfahrensgarantien fest, die faire und effiziente Asylentscheidungen gewährleisten sollen. Dazu gehörten beispielsweise:

Artikel 11:

- (2) Die Anhörung des Antragstellers auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus muss –
 - (a) vollständig transkribiert oder elektronisch aufgezeichnet werden. Wird die Anhörung transkribiert, erhält der Antragsteller auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus die Möglichkeit, diese zu überprüfen, und gegebenenfalls werden Fehler korrigiert;
 - (b) unter Bedingungen durchgeführt werden, die es dem Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ermöglichen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen;

- (c) die persönlichen und allgemeinen Umstände des Antrags berücksichtigen, einschließlich der kulturellen Herkunft, des Geschlechts und aller sonstigen Umstände des Antragstellers;
- (d) von einer Person des gleichen Geschlechts durchgeführt werden, wenn der Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft dies beantragt, es sei denn, es besteht Grund zu der Annahme, dass ein solcher Antrag auf Gründen beruht, die nicht mit Schwierigkeiten des Antragstellers auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zusammenhängen, die Gründe für seinen Antrag umfassend darzulegen;
- (e) in Anwesenheit eines Dolmetschers durchgeführt werden, der eine angemessene Kommunikation zwischen dem Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und dem Befragenden gewährleisten kann; und
- (f) in der vom Antragsteller auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bevorzugten Sprache durchgeführt werden.

Etc. ...

Die am 20. April 2024 verabschiedeten Standardarbeitsanweisungen zur Entscheidungsfindung in Asyl- und humanitären Schutzangelegenheiten enthalten zusätzliche Anweisungen.⁶ Diese verpflichten die Directorate-General of Immigration und Emigration (DGIE) dazu:

- (a) Anträge auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und humanitären Schutzes zu registrieren, zu erfassen und zu bearbeiten und unparteiische, qualitativ hochwertige und begründete Entscheidungen darüber zu treffen;
- ...
- (d) sicherzustellen, dass alle an der Feststellung des Flüchtlingsstatus beteiligten DGIE-Beamten eine angemessene Schulung erhalten haben
- (e) den Schutz der im Rahmen der Asyl- und Flüchtlingsstatusverfahren erhobenen Informationen gemäß den Datenschutz- und Vertraulichkeitsanforderungen im Einklang mit internationalen rechtlichen Verpflichtungen und einschlägigen nationalen Gesetzen zu gewährleisten ...

Das Gesetz hat zudem ein neues Berufungsgericht eingerichtet, das die Berufungen an den Minister für Notfallmanagement ersetzt. Das Berufungsgericht wurde am selben Tag per Präsidialerlass eingerichtet.⁷ Das Gericht besteht aus mindestens sechs Mitgliedern mit „Kenntnissen und Erfahrungen in Angelegenheiten im Zusammenhang mit – (i) Flüchtlings- und humanitärem Schutzrecht; oder (ii) Einwanderungsrecht“.⁸

Gleichzeitig wurde ein Handbuch zu den Standardarbeitsanweisungen des Refugee Appeal Tribunal verabschiedet.⁹ Dazu wurde festgelegt, dass sich dieses Tribunal aus internationalen und nationalen Richtern zusammensetzen würde:

- (i) einem ruandischen und einem weiteren Ko-Präsidenten aus einem Commonwealth-Staat mit Erfahrung im Bereich Asyl/ humanitärer Schutz.
- (ii) Richtern verschiedener Nationalitäten, die von den Ko-Präsidenten ausgewählt und ordnungsgemäß ernannt werden; und

Mit dem Auslaufen des Abkommens zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda wurde diese Bestimmung hinfällig. Im März 2026 wurden sechs ruandische Mitglieder ernannt.¹⁰

Der Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda führte zu erheblichen Verbesserungen im ruandischen Asylsystem, die bis heute Bestand haben.¹¹ Weitere Verbesserungen und Garantien könnten in ein Abkommen zwischen Griechenland und Ruanda aufgenommen werden, das die Asylreformen Ruandas festigen und die rechtlichen Anforderungen in Europa erfüllen würde. Eine davon, die auch im Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda enthalten war: Die Verpflichtung der ruandischen Regierung, niemanden, der nach Ruanda überstellt würde, je in ein anderes Land als das Vereinigte Königreich abzuschieben – und allen Überstellten einen dauerhaften Aufenthalt und Unterstützung zu gewähren, unabhängig von einem Antrag oder dem Ausgang ihres Asylverfahrens. Eine solche Bestimmung würde jegliches Risiko der Zurückweisung beseitigen.

Im Jahr 2023 wurde sogar mit Ruanda vereinbart, einen ehemaligen Präsidenten des britischen First-tier Immigration and Asylum Tribunal als einen der beiden Ko-Präsidenten des Berufungsgerichts zu ernennen. Griechenland und Ruanda könnten sich auf die Ernennung eines europäischen Richters von ähnlichem Rang einigen.¹² Ein Abkommen zwischen Griechenland und Ruanda könnte auch die Einbindung des UNHCR in das ruandische System zur Feststellung des Status vorsehen. Dafür gibt es historische Präzedenzfälle, da das UNHCR schon lange Staaten bei ihrer Entwicklung unterstützt. Das Beispiel Italiens ist aufschlussreich. Als die Zahl der Asylbewerber noch gering war, wurde der Flüchtlingsstatus mehrere Jahrzehnte lang von einem Ad-hoc-Ausschuss verliehen, der sich aus Vertretern des Innen- und des Außenministeriums zusammensetzte.¹³ Damals stand das UNHCR diesem Gremium beratend zur Seite. 1990 wurden mit der Schaffung der Zentralen Kommission für die Anerkennung des internationalen Schutzes ein neuer institutioneller Rahmen und neue Verfahren eingeführt. Dieses Gremium setzte sich weiterhin aus Beamten verschiedener Ministerien zusammen. Dieses System ähnelt dem Verfahren zur Feststellung des Status in Ruanda und dessen Ausschuss zur Feststellung des Flüchtlingsstatus. Das UNHCR hatte einen formellen Beraterstatus. Als Reaktion auf die steigende Zahl von Antragstellern wurden im Rahmen einer umfassenden Reform des italienischen Asylsystems im Jahr 2002 rund 20 territoriale Kommissionen eingerichtet, die Asylanträge prüfen sollten. Zwischen 2002 und 2017 war das UNHCR als stimmberechtigtes Mitglied in diesen Kommissionen vertreten, die sich weiterhin aus Beamten mit anderen Hauptaufgaben zusammensetzten. Das UNHCR spielte eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung von Leitlinien, Informationen über Herkunftsländer und rechtlichen Standards und glich damit den Mangel an Fachwissen der anderen Kommissionsmitglieder aus. 2017 stellte Italien auf ein System um, bei dem Vollzeitfachleute mit Asylfachwissen in den Territorialkommissionen sitzen; zu diesem Zeitpunkt kehrte das UNHCR zu einer beratenden Rolle im Hintergrund zurück.

Ein ähnlicher Weg ist in Ruanda (und anderswo) denkbar. Kurzfristig könnte das UNHCR eingeladen werden, als (stimmberechtigter) Experte an der Entscheidung über Asylanträge durch die DGIE in erster Instanz mitzuwirken. Langfristig würde dies den Aufbau eines nationalen Expertensystems zur Statusbestimmung vorantreiben, wie es andernorts unter dem Impuls und der Anleitung des UNHCR bereits geschehen ist. Im Jahr 2013 fasste das UNHCR in einer Mitteilung die Anforderungen für Überstellungen in ein sicheres Drittland zusammen:

„Zusammenfassend muss bei Überstellungsvereinbarungen für Asylsuchende im Rahmen der Asylbearbeitung Folgendes berücksichtigt und sichergestellt werden: Die geltenden Standards des Flüchtlings- und Menschenrechtsrechts werden eingehalten, wie in Absatz (3) dargelegt; die Feststellung des Flüchtlingsstatus und/oder andere Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes erfolgen fair und effizient; der Zugang zu Asyl und/oder dauerhaften Lösungen wird innerhalb einer angemessenen Frist gewährleistet; und/oder die Vereinbarung verbessert die Asylkapazitäten im Aufnahmestaat, im Überstellungsstaat und/oder in der Region insgesamt.“¹⁴

Ein stärkeres Engagement bei der Asylentscheidung und beim Aufbau von Kapazitäten im Asylsystem in Ruanda würde erheblich zu diesen Anforderungen und Zielen beitragen.

Ein sicheres Drittland muss nicht nur eine faire und effiziente Asylentscheidung sowie Schutz vor Zurückweisung gewährleisten, sondern auch in der Lage sein, den Überstellten angemessene Aufnahmebedingungen und Lebensbedingungen zu garantieren. Auf der Grundlage des 2022 unterzeichneten Memorandum of Understanding zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda hat die ruandische Regierung eine Reihe von Unterbringungsmaßnahmen für die Überstellten eingeführt. Der 2024 geschlossene Vertrag zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda legt eine Reihe von Anforderungen sehr detailliert fest. Die umfangreiche Liste umfasst beispielsweise „Unterkunft und Unterstützung, die ausreichen, um die Gesundheit, Sicherheit und das Wohlergehen der umgesiedelten Person zu gewährleisten“; drei Mahlzeiten pro Tag; lebensnotwendige Güter; Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie zu allen Bildungs- und Ausbildungsstufen zu denselben Bedingungen wie für ruandische Staatsangehörige.

Voraussetzungen

Sichere Drittstaaten sind *der* Schlüssel für humane Kontrolle lebensgefährlicher Außengrenzen. Sie können dazu beitragen, irreguläre Migration drastisch zu reduzieren. Sie können so Tausende Leben retten. Die Idee schneller Abschiebungen *ab einem Stichtag* zur effektiven *Entmutigung zukünftiger* irregulärer Migration bei *langfristigem* Interesse aller Beteiligten an erfolgreicher Umsetzung muss dabei im Zentrum aller Planungen stehen.

Die Kriterien für sichere Drittstaaten sind bekannt. UNHCR beschreibt sie in seinen Dokumenten. Es gibt viele relevante Urteile von Gerichten in ganz Europa (EuGH, EGMR, die höchsten Gerichte im Vereinigten Königreich), die definieren, wann Abschiebungen grundsätzlich legal und wann sie illegal sind. *Wo immer* ein sicherer Drittstaat diese Kriterien erfüllt, verstößt der Transfer eines Asylsuchenden *nicht* gegen internationales Recht.

Es gibt ein irreführendes verbreitetes Argument: Dass es weltweit gar keine Staaten gäbe, die *willens* wären, sich als sichere Drittstaaten anzubieten. Das Gegenteil ist wahrscheinlicher: Dass es, sobald es funktionierende sichere Drittstaatsabkommen gibt, die offensichtlich im beiderseitigen Interesse sind, mehr Staaten geben wird, die dabei kooperieren wollen. Das sollte 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 mit UNHCR und erneut 2022).

Manchmal sind diese Länder von sich aus an andere mit dem Angebot herangetreten, bei sich Asylverfahren durchführen zu lassen. Ein solches Angebot ist dann Ausgangspunkt für Verhandlungen. Nehmen wir an, der Ausgangspunkt von Verhandlungen ist, dass ein Staat von sich aus anbietet, einige Tausend Asylsuchende ab einem Stichtag sehr schnell aufzunehmen (auch wenn diese Zahl aus guten Gründen nur implizit festgelegt und nicht kommuniziert wird), wenn dieser im Gegenzug Hunderte Millionen (Ruanda)/ einige Milliarden (Türkei) Euro an Finanzhilfen erhält, dazu Erleichterungen beim Reisen für die eigenen Staatsbürger bis hin zu möglicher Visaliberalisierung) 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 einmal solche konkreten Verhandlungen (mit der Türkei, nachdem diese im März 2016 von sich aus so ein Angebot gemacht hatte), und sie führten zu einer schnellen Einigung.

Andere behaupten sinngemäß, dass es in absehbarer Zeit fast undenkbar wäre zu erwarten, dass selbst willige Partnerstaaten, etwa in Afrika, die notwendigen Kriterien erfüllen könnten. Diese Position ist dreifach widersprüchlich.

Erstens: die Position ist eurozentrisch. In Europa, wo europäische Gerichte (der EuGH, der EGMR, deutsche Verwaltungsgerichte) die Überstellung von Asylsuchenden und sogar von anerkannten Flüchtlingen in andere europäische Länder immer wieder unterbunden haben, bleibt die vernünftige Antwort der Politik und Zivilgesellschaft darauf, dies *nicht* als unabänderbar zu akzeptieren, sondern daran zu arbeiten, dass in naher Zukunft auch diese Länder alle notwendigen Standards erfüllen. Dafür gehen NGOs vor Gericht, dafür sollten sich andere Staaten auch Anreize und Unterstützung (etwa für Griechenland) überlegen. Die Grundannahme ist: Es handelt sich um eine Frage des politischen Willens und der Interessen der Regierenden. Wer würde erklären es sei *undenkbar*, dass Regierungen in Griechenland oder Ungarn die Standards der EMRK einhalten, wenn sie dies wollten?

Dann stellt sich die Frage: Warum soll man bei Europäern annehmen, es käme auf den politischen Willen an, aber nicht bei Ländern in Afrika? Brutalität gegen Flüchtlinge gab und gibt es in Europa. 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, der politische Wille der Regierenden. Wer sich für *globalen* Flüchtlingsschutz einsetzt, der wird nicht akzeptieren, dass dessen Zukunft darin liegt, dass es Flüchtlingen irgendwie gelingt in eine seit Jahren kleiner werdende Zahl (meist) Mittel- und Nord-europäischer Länder zu gelangen, und nicht, dass effektiver Flüchtlingsschutz weltweit schnell ausgebaut wird.

Zweitens: Im Interesse der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes ist es wichtig, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, dass es weltweit mehr sichere Staaten für Asylverfahren und die Aufnahme von Flüchtlingen gibt. Hieran scheitern internationale Organisationen derzeit, gerade in Asien, wo fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt. Es sollte eine Kernaufgabe internationaler Organisationen, insbesondere des UNHCR, sein, Vorschläge zu machen und Strategien zu entwickeln für eine Welt mit *mehr* für Asylsuchende und Flüchtlinge sicheren Staaten, und Staaten, die sich (wie heute Ruanda) dazu bereit erklären sichere Drittstaaten sein zu wollen dabei zu *unterstützen*. Wenn das zu einem Transfer von Geldern aus reicheren in ärmere Länder (für sinnvolle Projekte) führt, ist das kein Nach- sondern ein zusätzlicher Vorteil. Ruanda ist bereits seit 2019 bereit, mit dem UNHCR gemeinsam Asylsuchende aus Libyen nach Ruanda zu bringen, wo diese sicher sind und wo deren Asylverfahren stattfinden. Diese Verfahren führt derzeit der UNHCR in Ruanda durch. Die Afrikanische Union hat dieses Projekt 2019 mitinitiiert und lobt es, es läuft seit Jahren erfolgreich.

Drittens: es wird in dieser Debatte oft suggeriert, das Ziel von Überstellungen in sichere Drittstaaten wäre es, Flüchtlingen den *Zugang zu Asyl zu verbauen*. Dabei werden Abschiebungen in Drittstaaten durch europäische Gerichte nur dann zugelassen, wenn dort die notwendigen Standards für Schutzgewährung erfüllt sind. Bei sicheren Drittstaatsabkommen haben allerdings beide Seiten ein Eigeninteresse daran, diese Standards auch zu erfüllen. Tun sie es nicht, kommt es auch nicht zu Überstellungen, scheitert die Kooperation.

Tatsächlich gibt es keine guten Argumente dagegen, mit Nachdruck zu versuchen, in willigen Staaten mit diesen gemeinsam die notwendigen Standards zu erfüllen, Leben zu retten und irreguläre Migration zu kontrollieren und durch legale Aufnahmen in Kooperation mit dem UNHCR zu ersetzen. Man müsste es nur wollen, dann würde 2026 eine tatsächliche Migrationswende in Europa erleben.



Gerald Knaus

ist Gründungsvorsitzender der European Stability Initiative (ESI), einer in Berlin ansässigen Denkfabrik mit Schwerpunkt auf Migration, Menschenrechten und europäischer Stabilität. ESI entwickelte 2016 die Grundlage für die EU-Türkei-Erklärung zur Migration. Seither arbeitet Knaus an Vorschlägen für eine humane Asyl- und Migrationspolitik in der EU, zuletzt zu Abkommen über sichere Drittstaaten in Zusammenarbeit mit Ruanda, dem UNHCR und Regierungen in der EU. Knaus ist regelmäßiger Dozent für Südosteuropa am NATO Defense College in Rom und war Fellow an der Harvard Kennedy School und am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien. Zu seinen Büchern zählen „Can Intervention Work?“ (2011, mit Rory Stewart), der Spiegel-Bestseller „Welche Grenzen brauchen wir?“ (2020), „Wir und die Flüchtlinge“ (2022) sowie „Welches Europa brauchen wir?“ (2025, mit Francesca Knaus). Er lebt in Berlin.

Anmerkungen:

- 1 Absichtserklärung zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda – GOV.UK.
- 2 RWA CPIN UNHCR-Beweismaterial.
- 3 R (auf Antrag von AAA und anderen) (Beklagte/Berufungsbeklagte) gegen den Innenminister (Berufungskläger/Berufungsbeklagter) – Der Oberste Gerichtshof.
- 4 UNHCR-Analyse der Rechtmäßigkeit und Angemessenheit der Überstellung von Asylsuchenden im Rahmen des Abkommens zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda.
- 5 Gesetz Nr. 042/2024 vom 19.04.2024 über Flüchtlinge und Antragsteller auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus in Ruanda.
- 6 Standardverfahren für Entscheidungen über Asyl und humanitären Schutz, 20. April 2024.
- 7 Präsidialverordnung Nr. 051/01 vom 19.04.2024 über das Berufungsgericht für Flüchtlinge und Personen, die den Flüchtlingsstatus beantragen
- 8 Artikel 5 und 6(c).
- 9 Handbuch zu den Standardarbeitsanweisungen des Berufungsgerichts für Flüchtlinge.
- 10 Ruanda: Edda Mukabagwiza zur Ko-Präsidentin des Berufungsgerichts für Flüchtlinge ernannt – allAfrica.com.
- 11 UNHCR, Jahresbericht 2024 Ruanda.
- 12 Michael Clements war elf Jahre lang Präsident des First-tier Tribunal (Kammer für Einwanderung und Asyl) im Vereinigten Königreich und trat im November 2022 von diesem Amt zurück.
- 13 *Commissione paritetica di eligibilità*, gegründet 1952.
- 14 UNHCR, Leitfaden zu bilateralen und/oder multilateralen Überstellungsvereinbarungen für Asylsuchende, Mai 2013.