

Studie zum Postulat 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland»

Im Auftrag
des Staatssekretariats für Migration

Migration Experts Group (MEG), Bern

Dr. h.c. Mario Gattiker

Prof. Dr. Alberto Achermann

Dr. Steffen Angenendt

Dr. Eduard Gnesa

info@migrationexperts.ch

Bern, 31. Juli 2025

3.3.4.	Beurteilung aus Sicht von Regierungen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert:innen	41
3.3.4.1.	Grundsätzliche Aspekte	41
3.3.4.2.	Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz.....	44
3.3.4.3.	Umsetzungsfragen	46
3.3.4.4.	Zur Perspektive möglicher Partnerstaaten.....	46
3.3.4.5.	Kosten	47
3.3.4.6.	Skalierbarkeit	49
3.3.5.	Beurteilung aus Sicht MEG	49
3.4.	<i>Wegweisungsvollzug in Drittstaaten ausserhalb des Schengen/Dublin-Raums</i>	50
3.4.1.	Politische Vorstösse und Kontext	50
3.4.2.	Bisherige Erfahrungen.....	51
3.4.2.1.	Das (gescheiterte) Abkommen der Schweiz mit Senegal	51
3.4.2.2.	Vereinbarungen von Israel mit Uganda und Ruanda für «freiwillige Ausreisen» in Drittstaaten	52
3.4.2.3.	Wegweisungen in Drittstaaten in Einzelfällen: Der Fall Zaoui	53
3.4.3.	Vorschläge auf EU-Ebene: Einrichtung von «Return Hubs»	53
3.4.4.	Beurteilung aus Sicht MEG	56
3.5.	<i>Weitere alternative Konzepte und Lösungsansätze</i>	56
3.5.1.	USA: «Safe Mobility Offices»	56
3.5.2.	Europäische Union: Regionale Schutzprogramme	58
3.5.3.	Europäische Union und UNHCR: Notfall-Transitmechanismen mit Niger und Ruanda	60
4.	Anforderungen an eine Auslagerungs- und Wegweisungspolitik	62
4.1.	<i>Rechtliche Belastbarkeit</i>	62
4.2.	<i>Nachhaltigkeit und Gouvernanz</i>	63
4.3.	<i>Kohärenz der Politik</i>	63
4.4.	<i>Verhältnis von Kosten und Nutzen</i>	64
4.5.	<i>Geographische Aspekte</i>	64

5. Handlungsoptionen für die Schweiz	65
5.1. <i>Handlungsoptionen in den Bereichen Externalisierung von Asylverfahren und Rückkehr.....</i>	65
5.1.1. Ausgangslage	65
5.1.2. Interessen des «verlagerungsbereiten» Drittstaates	65
5.1.3. Mögliche Gegenleistungen der Schweiz	67
5.1.4. Rechtsgrundlagen im nationalen Recht.....	69
5.1.5. Pilotprojekt	70
5.1.6. Länderkoalitionen anstreben	72
5.2. <i>Mögliche alternative Pisten</i>	72
5.2.1. Ausgangslage	72
5.2.2. Massnahmenbündel erforderlich	73
5.2.2.1. Innenpolitische Massnahmen	73
5.2.2.2. Europäische Massnahmen.....	74
5.2.3. Migrationsaussenpolitische Massnahmen in Dritt- und Herkunftsstaaten.....	74
5.2.3.1. Übersicht	74
5.2.3.2. Handlungsfeld Migrationsrouten	76
5.2.3.3. Handlungsfeld Sekundärmigration	76
5.2.3.4. Stärkere Fokussierung und Ausbau der bestehenden Kredite	77
6. Management Summary mit Schlussfolgerungen	79
ANHANG I: Materialien und Berichte, Literatur	83
1. <i>Materialien und amtliche Berichte</i>	83
2. <i>Literatur.....</i>	85
ANHANG II: Interviews	90
1. <i>Interviews mit Vertreter:innen von Regierungen</i>	90
2. <i>Interviews mit Vertreter:innen von Schweizer Botschaften</i>	91
3. <i>Interviews mit Vertreter:innen von internationalen Organisationen, NGO, Expert:innen</i>	91
ANHANG III: Stellungnahmen der Begleitgruppe zur Studie	93

1. Einleitung, Fragestellung, Auftrag

1.1. Auftrag

Im Rahmen des Postulats 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» wurde der Bundesrat am 28. Februar 2024 beauftragt, zur Durchführung von Asylverfahren im Ausland und zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten eine Auslegeordnung zu erstellen. Die Analyse soll mit Blick auf die Gewährleistung der schweizerischen Standards erfolgen und neue Wege für die Schweiz aufzeigen. In der Begründung wird vom Bundesrat verlangt, dass die Rahmenbedingungen und Möglichkeiten für die Durchführung von Asylverfahren im Ausland analysiert und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt werden sollen. Ebenfalls zu analysieren sind die Rahmenbedingungen für den Wegweisungsvollzug in Drittstaaten; es sind Möglichkeiten dafür aufzuzeigen und zu beurteilen. Der Bundesrat hatte die Annahme des Postulats beantragt. Das Postulat wurde am 28. Februar 2024 vom Ständerat angenommen.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragte am 27. September 2024 die «Migration Experts Group» (MEG) in Bern mit der Studie. Die Studie soll gemäss Ausschreibung drei Bausteine enthalten: (1) eine Analyse der Überlegungen und konkreten Bemühungen vor allem europäischer Staaten zur Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten, (2) eine Analyse von Vorschlägen zur Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden in Drittstaaten, (3) eine Analyse der Übertragbarkeit auf die Schweiz bzw. der Realisierbarkeit solcher Ansätze in der Schweiz einschliesslich einer Erörterung, welche Ansätze rechtlich zulässig, operativ umsetzbar und wirksam sein und deshalb vertieft geprüft werden könnten.

Gemäss Ausschreibung sind im Rahmen des Auftrags auch das internationale Ansehen der Schweiz und ihre Rolle als Gastland internationaler Organisationen («internationales Genf»), speziell in den Bereichen Flucht, Migration und Menschenrechte, zu berücksichtigen. Zu analysieren ist auch die Perspektive der Drittstaaten, mit denen Abkommen geschlossen werden.

Zwischen MEG und der Projektleitung des SEM fand ein regelmässiger Austausch statt. Mit der für das Projekt eingerichteten Begleitgruppe mit Vertreter:innen des SEM und dem ebenfalls eingerichteten Sounding Board mit Expert:innen aus anderen Ressorts und der Zivilgesellschaft fanden je drei Treffen statt. Der finalisierte Schlussbericht wurde am 31. Juli 2025 abgeliefert.

1.2. Methode

Mit dem SEM wurden folgendes Vorgehen und folgende Arbeitsweise vereinbart:

Bezüglich der Durchführung von Asylverfahren im Ausland sollen die bisherigen Erfahrungen und Überlegungen von Italien, Grossbritannien, Dänemark, Deutschland und anderer Staaten sowie der EU analysiert werden. In Hinblick auf den Wegweisungsvollzug sollen Erwägungen der (abgelehnten) Motion Müller 23.3176 zur Rückführung von abgelehnten Eritreerinnen und Eritreern in einen Drittstaat einbezogen werden. In der Zwischenzeit hat der Ständerat eine ähnliche Motion (Gössi, 23.4440) angenommen, welche den Abschluss eines Transitabkommens mit einem Drittstaat zwecks «Rückführung von Eritreern, deren Asylantrag abgelehnt wurde», verlangt.

Die Studie soll sich demnach mit zwei unterschiedlichen Themen (Asylverfahren im Ausland und Wegweisungsvollzug) befassen. Diese Themen haben aber Berührungspunkte, die unter

anderem in der Debatte über «sichere Drittstaaten» und «sichere Herkunftsstaaten» im Kontext der jüngsten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) sichtbar werden. Diese Zusammenhänge sind ebenfalls Gegenstand der vorliegenden Studie.

Für die Studie werden die bestehenden Verträge, die völkerrechtliche Praxis und die nationale und internationale Gerichtspraxis analysiert. Interviews und Hintergrundgespräche werden mit Vertreterinnen und Vertretern von Staaten, von internationalen Organisationen und mit Expertinnen und Experten geführt, um die Umsetzung der Vorschläge, die Probleme und Hindernisse und das jeweilige Kosten-Nutzen-Verhältnis besser beurteilen zu können.

Zudem wird eine Gesamtanalyse der Chancen und Grenzen von Verlagerungsmodellen erstellt und es werden neue Ansätze und Fragen der rechtlichen Umsetzbarkeit im schweizerischen Recht entwickelt. MEG sichtet und interpretiert für die Studie vorhandene Fakten und nimmt eine Literaturanalyse vor.

1.3. Übersicht über den Aufbau der Studie

Die Studie befasst sich nach dem einleitenden Kapitel 1 (Auftrag, Methode) in Kapitel 2 mit dem rechtlichen Rahmen, in der Folge mit den aktuellen Modellen, Ansätzen und Diskussionen unter Einbezug der Vorschläge auf EU-Ebene in Kapitel 3. Anforderungen an eine Auslagerungs- und Wegweisungspolitik werden in Kapitel 4 behandelt. Die Studie schliesst in Kapitel 5 mit Optionen für die Schweiz, einschliesslich innovativer Ansätze und deren Umsetzbarkeit durch die Schweiz oder in Kooperation mit weiteren europäischen Staaten.

2. Völker- und europarechtlicher Rahmen

Die folgenden Ausführungen sollen in knapper Form den völkerrechtlichen und europarechtlichen Rahmen darstellen, den Vorschläge und aktuelle Modelle der Auslagerung von Asylverfahren und der Rückführung in Drittstaaten zu beachten haben.¹ Das nationale Recht ist – mit Ausnahme der Non-Refoulement-Bestimmungen in Art. 25 Abs. 2 und 3 der Schweizer Bundesverfassung (BV), die Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (FK) entsprechen – dispositiver Art und könnte gegebenenfalls angepasst werden.

Bestimmungen, welche das aktuelle Schweizer Drittstaatenkonzept regeln, finden sich in Art. 6a des Schweizer Asylgesetzes (AsylG), wonach der Bundesrat neben den EU- und EFTA-Staaten weitere Staaten bezeichnen kann, in denen nach seinen Feststellungen Schutz vor Verfolgung besteht (sichere Heimat- oder Herkunftsstaaten) bzw. effektiver Schutz vor Rückschiebung (sichere Drittstaaten). Die Einstufung eines Drittstaates als sicher hat zur Folge, dass das SEM in der Regel auf ein Asylgesuch einer asylsuchenden Person nicht eintritt, wenn diese in einen solchen Staat zurückkehren kann, in dem sie sich vorher dort aufgehalten hat

¹ Zum rechtlichen Rahmen für Auslagerungen und Drittstaatenlösungen siehe auch *Daniel Thym*, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht und praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Konstanz 3.4.2024 (zit. Thym, Gutachten); *Pauline Endres de Oliveira*, Drittstaatenlösungen – eine rechtliche Einordnung, ASYL 2024/4, S. 3ff. (zitiert Endres de Oliveira, Drittstaatenlösungen); *Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Abschlussbericht «Asylverfahren in Drittstaaten», April 2025.

(Art. 31a Abs. 1 lit. a AsylG). Ebenfalls zu einem Nichteintreten führen Gesuche von Personen, die in einen Drittstaat ausreisen können, der für die Durchführung des Asylverfahrens staatsvertraglich zuständig ist (Art. 31 Abs. 1 lit. b AsylG; Dublin-Zuständigkeit). Im Weiteren sind Nichteintretensentscheide dann möglich, wenn Asylsuchende in einen Drittstaat zurückkehren können, in welchen sie sich vorher aufgehalten haben (lit. c), oder in einen Drittstaat weiterreisen können, für welchen sie ein Visum besitzen und in welchem sie um Schutz nachsuchen können (lit. d). Schliesslich wird auf das Gesuch einer asylsuchenden Person nicht eingetreten, wenn sie in einen Drittstaat weiterreisen kann, in dem Personen leben, zu der sie enge Beziehungen bzw. nahe Angehörige hat (lit. e). Das Schweizer Drittstaatenkonzept beruht nach heutigem Stand – mit Ausnahme der Dublin-Zuständigkeitsregelung – damit auf dem Vorhandensein von besonderen Anknüpfungspunkten zum betreffenden Drittstaat, welche ein Nichteintreten auf das Asylgesuch zur Folge haben. Die Bestimmungen kommen indessen nur zum Tragen, wenn eine Rückkehr in den betreffenden Drittstaat auch tatsächlich möglich ist. Der – auch längere – Aufenthalt in einem Drittstaat hat somit bei der Unmöglichkeit der Rückkehr keinen Asylausschluss zur Folge.² Die Einstufung eines Drittstaates als sicher nach Art. 6a AsylG hat indessen (nur) Konsequenzen bezüglich Beschwerdefristen (gemäss Art. 108 Abs. 3 beträgt die Frist für diesen Fall auch gegen materielle Entscheide fünf Arbeitstage).

2.1. Menschenrechte

Im Zentrum vieler Diskussionen um mögliche neue Ansätze zur Verlagerung der Schutzgewährung oder von Asylverfahren oder der Rückweisung in Drittstaaten steht die Kompatibilität mit den menschenrechtlichen Rückschiebungsverböten, wie sie sich namentlich aus Art. 3 EMRK (bzw. Art. 25 Abs. 3 BV), aus der UNO-Konvention gegen die Folter (Art. 3 FoK) oder aus Art. 7 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) oder auch etwa aus der Kinderrechtskonvention ergeben. Als zentral erweisen sich dabei die Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR)³, des UNO-Ausschusses gegen die Folter, des Menschenrechtsausschusses als Vertragsüberwachungsorgan des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) und von nationalen Gerichten zum menschenrechtlichen Rückschiebungsverbot bei drohender Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, oder bei schwersten Verletzungen anderer EMRK-Rechte, welche deren Kerngehalt verletzen würden (z.B. Art. 2, Recht auf Leben; Art. 4, Schutz vor Sklaverei und Menschenhandel). Zunehmend fokussiert die menschenrechtliche Praxis auf die Unmenschlichkeit der Abschiebung selbst, wenn der betroffenen Person im Zielstaat schwere Verletzungen von Menschenrechten drohen, welche auch die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation betreffen können.⁴

Die Pflicht zur Beachtung der Non-Refoulement-Bestimmungen trifft dabei jeden Staat, der mit seinem Verhalten (Rückweisung, Wegweisung, Ausschaffung, Auslieferung) Verantwortung dafür trägt, dass letztlich eine Person gefoltert oder unmenschlich behandelt wird, auch wenn

² Ausführlicher dazu unten Ziff. 5.1.4.

³ Ausführlich hierzu u.a. *Fanny de Weck*, Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN-Convention against Torture, Leiden/Boston 2017, S. 38ff.

⁴ *Mariana Forolla Vallandro do Valle*, Fleeing Deprivation, Non-Refoulement Obligations from Economic, Social and Cultural Rights, International Journal of Refugee Law 36 Nr. 4, 2024, S. 353 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf die Praxis der Menschenrechtsorgane.

er diese Verletzung nicht selbst begeht. Die sehr reichhaltige Praxis des EGMR und von nationalen Gerichten, sei es in Fällen von Rückschiebungen in den Heimatstaat, sei es bei Dublin-Überstellungen, sei es bei Transfers in Drittstaaten (zwecks Schutzgewährung, Durchführung von Asylverfahren oder als "Hub" zur Rückkehr in den Heimatstaat), ist zwingend zu beachten. Ebenfalls zwingend ist, dass vor der Entfernung aus dem Staatsgebiet entsprechende Vorbringen, soweit sie vertretbar erscheinen, im Einzelfall geprüft werden müssen.

Im Fall *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien* stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinem Urteil aus dem Jahre 2012⁵ fest, dass ein EU-Mitgliedstaat, der eine Gerichtsbarkeit über eine potenziell schutzbedürftige Person ausübt – selbst wenn sich diese Person in internationalen Gewässern, Grenzgebieten oder im Hoheitsgebiet eines anderen Staates befindet –, diese nicht in ein Land zurückschicken darf, in dem sie Verfolgung, Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt ist, und dass die Person auch nicht in ein Land abgeschoben werden darf, das sie diesen Gefahren aussetzt.

Insbesondere die Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Dublin-Transfers ist in unserem Zusammenhang von grosser Bedeutung, da das Dublin-System konzeptionell ein "Auslagerungsmodell" darstellt, indem sowohl die Verantwortung für das Asylverfahren wie gegebenenfalls (bei positivem Entscheid) für die Schutzgewährung an einen «Drittstaat» (den zuständigen Dublin-Staat) übergeben wird. Die Dublin-III-Verordnung selbst sieht vor, dass es sich als unmöglich erweisen kann, eine antragstellende Person an den zunächst als zuständig bestimmten Dublin-Staat zu überstellen, wenn es «wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta [Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung] mit sich bringen (Art. 3 Ziff. 2 Abs. 2)».

Die entsprechenden durch die Rechtsprechung entwickelten Standards (siehe für die Schweiz etwa die Urteile des BVerwG zu Italien⁶, Bulgarien⁷, Ungarn⁸, Kroatien⁹ u.a.m.) können auf Auslagerungsmodelle übertragen werden, auch wenn im Kontext aussereuropäischer Staaten u.U. ein tieferer Massstab angewendet werden kann, da im Rahmen des Dublin-Systems auch die Einhaltung der Regeln des GEAS rechtliche Bedeutung hat.¹⁰ Gegenüber einer

⁵ EGMR, *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien*, Nr. 27765/09, vom 23.2.2012.

⁶ Z.B. BVGer D-4235/2021 vom 19.4.2022, betreffend Personen mit schweren Gesundheitsproblemen, wonach (nur) im Take-Back-Verfahren individuelle Garantien einzuholen sind; BVGer F-6330/2020 vom 18.10.2021, wonach die italienische Gesetzgebung nun genügend Garantien für eine angemessene Unterbringung von Familien bietet, dies nach der Rücknahme des sog. «Salvini-Dekrets».

⁷ BVGer F-7195/2018 vom 11.2.2020: Zwar keine systemischen Mängel, daher kein vollständiges Aussetzen der Überstellungen; im Einzelfall aber mögliche Verstösse gegen Art. 3 EMRK. Bei besonders vulnerablen Asylsuchenden nur nach detaillierter Prüfung.

⁸ BVGer D-7853/2015 vom 31.4.2017, in welchem das Gericht grosse Zweifel in Bezug auf die Rechtskonformität der Behandlung von Asylsuchenden in Ungarn bei einer allfälligen Überstellung äussert.

⁹ Z.B. BVGer E-3078/2019 vom 12.07.2019: SEM muss abklären, ob systemische Mängel bestehen; auch im Falle von Vulnerablen keine Vermutung der Einhaltung der Standards (BVGer E-5430/2019 vom 5.11.2019); BVGer E-1488/2020 vom 22.3.2023, Referenzurteil: Keine systemischen Mängel, der Zugang zum Verfahren ist gewährleistet.

¹⁰ So der EGMR im Fall *M.S.S. gegen Griechenland und Belgien* vom 21.01.2011, Nr. 30696/09, Ziff. 249ff.

Rückführung in den Heimatstaat aber dürfen an den Drittstaat mindestens vergleichbare, wenn nicht höhere Standards verlangt werden, da einer Person in ihrem Heimatstaat aufgrund der Staatsbürgerschaft und (meist) einem familiären und weiteren Beziehungsnetz Alternativen im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zur Verfügung stehen dürften.

In Bezug auf die Abschiebung von Asylsuchenden *in Drittstaaten* hat die Grosse Kammer des EGMR im *Fall Ilias und Ahmed gegen Ungarn* in einem Grundsatzurteil entschieden, dass bei einer Abschiebung in einen Drittstaat (*in casu* Serbien) ohne vorgängige materielle Prüfung des Asylgesuches gründlich geprüft werden muss, ob im betreffenden Drittstaat ausreichende Garantien für einen Zugang zu einem korrekten Asylverfahren bestehen, damit Personen nicht direkt oder indirekt ohne ausreichende Prüfung des Risikos einer konventionswidrigen Behandlung in ihr Heimat- oder Herkunftsland abgeschoben werden.¹¹

Selbst bei einer räumlichen Verlagerung in Länder ausserhalb von Europa bleibt die EMRK bindend. Alle Vertragsstaaten müssen mindestens ab dem Punkt, in dem sie eine „effektive Kontrolle“ über eine betroffene Person ausüben, alle menschenrechtlichen Verpflichtungen einhalten.¹² Dies ist offensichtlich im Fall von Asylsuchenden gegeben, die bereits das Territorium eines EMRK-Staats erreicht haben. Es trifft aber ebenfalls auf Menschen zu, die von staatlichen Behörden eines EMRK-Vertragsstaats im Rahmen von Seenotrettungseinsätzen geborgen werden.¹³

Ebenso hat der UNO-Menschenrechtsausschuss betreffend die australische Politik der Auslagerung von Asylverfahren und Schutzgewährung nach Nauru und Christmas Island (unten Ziff. 3.3.3.2.) festgehalten, dass Australien für die Inhaftierung von Asylsuchenden in den Offshore-Einrichtungen verantwortlich bleibt. Es wurde wegen der unmenschlichen Haftbedingungen und der willkürlichen Haft verurteilt, da es aufgrund der Initiierung und Finanzierung der Hafteinrichtungen verantwortlich dafür sei.¹⁴

Weitgehend ungeklärt – mangels entsprechender Praxis des EGMR – und offen ist die Frage, inwiefern bzw. unter welchen Voraussetzungen z.B. schutzbedürftige Personen ohne Rückkehrmöglichkeit in ihren Heimatstaat in irgendeinen Drittstaat überstellt werden können, zu dem diese überhaupt keinen Bezug haben, der ihnen keinerlei Perspektiven bietet und der ihnen (nur) das Überleben sichert. Unter dem Aspekt von Art. 8 EMRK und dem Teilgehalt des Rechts auf Privatleben wirft dies u.E. durchaus Fragen auf, die sich in ähnlicher Weise heute bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der Wegweisung und den asyl- und ausländerrechtlichen Härtefallkategorien stellen.¹⁵

¹¹ EGMR, *Ilias and Ahmed v. Ungarn*, Nr. 47287/15, vom 21.11.2019.

¹² *Maarten Den Heijer*, Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case, *International Journal of Refugee Law*, Volume 25, Issue 2, June 2013, Pages 265–290, gestützt auf das Urteil des EGMR im Fall *Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien* (oben Fn. 5).

¹³ *Deutsches Institut für Menschenrechte (DIM)*, Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte, 17.6.2024.

¹⁴ Human Rights Committee, *M.I. et al. gegen Australien*, Nr. 2749/2016, vom 23.1.2025; *Nabhari gegen Australien*, Nr. 3663/2019, vom 22.1.2025.

¹⁵ Siehe auch unten für den Massstab bei der inländischen Fluchtalternative, Ziff. 2.3.

2.2. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) und Schengenrecht

2.2.1. Dublin und GEAS

2.2.1.1. *De lege lata*

Für die EU-Staaten ist der gesamte Rechtsbestand des GEAS zu beachten, für die Schweiz sind es namentlich die Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und der Rückführungsrichtlinie, die aufgrund der Schengen-/Dublin-Assoziierung der Schweiz rechtsverbindlich sind.

Die Dublin-III-Verordnung statuiert insbesondere folgende Regelungen, die für die vorliegende Fragestellung einschlägig sind: Der nach den Kriterien der Dublin-Verordnung zuständige Staat hat das eingereichte Asylgesuch zu prüfen, es sei denn, dass er einen Antragsteller in einen *sicheren Drittstaat* zurück- oder ausweisen kann. Massgeblich dafür sind nach Verweis in Art. 3 Ziff. 3 Dublin-III-Verordnung die Bestimmungen und Schutzgarantien der Richtlinie (RL) 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes vom 26. Juni 2013. Diese Bestimmungen sind kraft Verweises, obwohl diese Richtlinie nicht Teil des Acquis ist, für die Schweiz zu beachten.

Betreffend das Konzept des sicheren Drittstaates verweist bereits Erwägungsgrund 42 der Verfahrensrichtlinie darauf, dass auch ein als sicher eingestuftes Land nicht länger als solches gelten kann, wenn ein Antragsteller aufzeigt, dass es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass das betreffende Land für ihn in seiner besonderen Situation nicht sicher ist.

Art. 38 enthält die Kriterien für die Anwendung des Drittstaatenkonzepts durch die Dublin-Staaten: Neben der Einhaltung flüchtlingsrechtlicher und menschenrechtlicher Non-Refoulement-Bestimmungen (lit. a bis d), inklusive des Verbots von Rückschiebungen, wenn ein «ernsthafte Schaden» i.S. von Art. 15 lit. c der Qualifikationsrichtlinie 2011/95 EU (eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts) vorliegt, muss auch die Möglichkeit gegeben sein, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und im Falle der Anerkennung als Flüchtling Schutz gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention zu erhalten (lit. e). Absatz 2 von Art. 38 auferlegt den Staaten die Verpflichtung, zur Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats nationale Regelungen festzulegen, wozu u.a. nach lit. a eine Regel gehört, die eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat verlangt, «so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt». Ebenfalls muss gewährleistet sein, dass die Vermutung der Sicherheit des Drittstaates in einem Verfahren der Einzelfallprüfung umgestossen werden kann und ebenso die Möglichkeit bestehen muss, das Bestehen einer Verbindung zum Drittstaat anzufechten (lit. c von Abs. 2).¹⁶

Für die Schweiz nicht bindend ist das Konzept des sicheren Herkunftsstaates in Art. 36 der Verfahrensrichtlinie (2013/32/EU), der erlaubt, einen Antrag gemäss 31 Abs. 8 lit. b an der

¹⁶ Art. 39 enthält die Voraussetzungen für die Anwendung des Konzepts des «sicheren europäischen Staates», welches voraussetzt, dass die FK ohne geographischen Vorbehalt gilt, ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren vorhanden ist, die EMRK ratifiziert wurde und eingehalten wird. Das Konzept, welches den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen in der Prüfung eines Gesuches einräumt, greift dann, wenn ein Antragsteller direkt aus einem sicheren europäischen Drittstaat eingereist ist. Daher hat es für die Schweiz, welches von Dublin-Mitgliedstaaten umgeben ist, wenig Bedeutung.

Grenze oder in Transitzone zu prüfen, nach den Vorgaben von Art. 43 der Verfahrensrichtlinie, der ein Schnellverfahren vorsieht. Auf dieses Konzept beruft sich Italien bei der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, die auf hoher See geborgen werden und nach Albanien überführt werden, wo ihr Gesuch von italienischen Beamten geprüft wird.¹⁷ Art. 37 der Verfahrensrichtlinie (Nationale Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten) verlangt indessen eine regelmässige Überprüfung der Lage in Drittstaaten, die als sichere Herkunftsstaaten bestimmt wurden, wobei bei der Prüfung verschiedene namentlich genannte Informationsquellen heranzuziehen sind, wie insbesondere von anderen Mitgliedstaaten, EASO, UNHCR, des Europarates und anderer mehr. Anhang I der Verfahrensrichtlinie enthält detaillierte Ausführungsregelungen zur Bestimmung des sicheren Herkunftsstaates i.S. von Art. 37 Abs. 1 der RL 2013/32/EU. Danach gilt ein Staat als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften *in einem demokratischen System* und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort *generell und durchgängig* weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind. Weiter wird u.a. berücksichtigt, inwiefern dort Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung und die Wahrung der Rechte nach der EMRK, des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte und der UNO-Antifolterkonvention, insbesondere der notstandsfesten Rechte nach Art. 15 Abs. 2 EMRK.¹⁸

Der Europäische Gerichtshof hat in einem Urteil vom Oktober 2024¹⁹ überdies festgehalten, dass Art. 37 der RL 2013/32/EU der Bestimmung eines Drittstaats als sicherer Herkunftsstaat entgegenstehe, wenn *Teile seines Hoheitsgebiets* die in Anhang I der Richtlinie genannten materiellen Voraussetzungen für eine solche Einstufung nicht erfüllen. Dies ergibt sich bereits aus der Entstehungsgeschichte, indem die frühere gegenteilige Regelung (Sicherheit auch nur in einem Teil des Hoheitsgebietes) ausdrücklich gestrichen wurde. In casu wurde die Republik Moldau von der tschechischen Republik zu Unrecht als sicherer Herkunftsstaat deklariert, ohne die Situation in Transnistrien zu berücksichtigen. In einem Fall betreffend die Rechtmässigkeit des Italien-Albanien Protokolls²⁰ bestätigt Generalanwalt de la Tour in seinen Schlussanträgen zwar, dass ein Mitgliedstaat ein Drittland durch einen Gesetzgebungsakt als sicheren Herkunftsstaat bestimmen kann, dass aber im Überprüfungsverfahren (in casu zwei bangladeschische Staatsangehörige) das gegen die Ablehnung eines Antrags auf internationalen Schutz berufene nationale Gericht über die Informationsquellen verfügen muss, die als Grundlage für diese Bestimmung gedient haben. Allein der Umstand, dass ein Drittland durch einen Gesetzgebungsakt als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werde, könne nämlich nicht zur Folge

¹⁷ Siehe ausführlich unten Ziff. 3.3.2.1.

¹⁸ Am 16. April 2025 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zwecks Einführung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten auf EU-Ebene vorgelegt (COM[2025] 186 final). Vorgeschlagen werden im Annex II folgende Länder: Bangladesch, Kolumbien, Ägypten, Indien, der Kosovo, Marokko und Tunesien.

¹⁹ EuGH, Rs. C-46/22, CV gegen Ministerstvo vnitra České republiky, ECLI:EU:C:2024:841.

²⁰ EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-758/24 | [Alace] und C-759/24 | [Canpelli] 1 vom 10. April 2025. Zum Italien-Albanien-Protokoll siehe unten Ziff. 3.3.2.1.

haben, dass dieser Akt einer Rechtmässigkeitskontrolle entzogen sei. Im Weiteren äusserte sich der Generalanwalt zur Frage, ob ein Land als sicherer Herkunftsstaat gelten kann, obwohl es dies für *bestimmte Kategorien von Personen* nicht ist, und vertrat die Auffassung, dass ein Mitgliedstaat einem Drittland die Stellung eines sicheren Herkunftsstaats zuerkennen und dabei «begrenzte Kategorien von Personen» festlegen könne, die in diesem Land der Gefahr von Verfolgungen oder von schweren Beeinträchtigungen ausgesetzt sein könnten. Aber, wie auch im Anhang I zur RL 2013/32/EU festgehalten, sei dies nur dann möglich, wenn die rechtliche und politische Situation dieses Landes durch ein demokratisches Regime charakterisiert sei, das der Bevölkerung generell einen nachhaltigen Schutz gegen derartige Gefahren garantiere, und der betreffende Mitgliedstaat diese Personenkategorien ausdrücklich von der Anwendung des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats und der Vermutung der Sicherheit, die damit einhergeht, ausnehme.

2.2.1.2. *De lege ferenda*

Im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die im Mai 2024 beschlossen wurde,²¹ und in welcher unter anderem neue Grenzverfahren, eine Reduktion der Asylanträge und deutlich mehr Rückführungen vorgesehen sind, während ein komplexes System der flexiblen Solidarität die migrationspolitische Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten verbessern soll, sind auch für die Drittstaatenregelung relevante Neuerungen beschlossen worden. Wie bereits unter der Dublin-III-Verordnung sieht auch die neue Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMMR)²², die in diesem Kapitel auch für die Schweiz verbindliches Recht darstellt, nun in Art. 16 Abs. 5 vor, dass jeder Mitgliedstaat das Recht behält, «einen Antragsteller nach Massgabe der Bestimmungen und Schutzgarantien der Verordnung (EU) 2024/1348 in einen sicheren Drittstaat zurück- oder auszuweisen».

Auch die neue Asylverfahrensverordnung (2024/1348) sieht in Art. 59 Abs. 5 lit. b das Erfordernis vor, dass eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht, aufgrund deren es *sinnvoll* wäre, dass er sich in diesen Staat begibt. Auch nach dieser Bestimmung würde also bspw. ein blosser Transit nicht genügen, um eine solche Verbindung anzunehmen.²³ Allerdings regelt Art. 77 Abs. 4 der neuen Verordnung auch, dass die EU-Kommission bis zum 12. Juni 2025 das Konzept des sicheren Drittstaates überprüft und gegebenenfalls gezielte Änderungen vorschlägt. Eine Gruppe von 15 Staaten hatte dies bereits kurz nach Verabschiedung des neuen Asyl- und Migrationspakts im Mai 2024 verlangt.²⁴

²¹ Der neue Rechtsrahmen ist von den EU-Mitgliedstaaten (und für die Schweiz betreffend die durch sie zu übernehmenden Instrumente) bis Mitte 2026 in nationales Recht umzusetzen und die für die Anwendung der neuen Regeln erforderlichen rechtlichen, personellen, infrastrukturellen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen. Ob die GEAS-Reform wie vorgesehen umgesetzt werden kann, lässt sich derzeit (Stand: Mai 2025) noch nicht beurteilen.

²² Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

²³ Vgl. auch *Thym*, Gutachten, S. 30, mit Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH in der Rs. *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-564/18, Urteil vom 10.3.2020, ECLI:EU:2020:C:218.

²⁴ Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe, 15.05.2024, S. 3, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/27/Joint-Letter-to-the-European-Commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-Europe.pdf>.

Am 20. Mai 2025 hat die EU-Kommission nun ihren Vorschlag für eine Überarbeitung des Konzepts des sicheren Drittstaats vorgelegt.²⁵ Danach soll Art. 59 Abs. 5 lit. b der Asylverfahrensverordnung (2024/1348) ergänzt werden mit weiteren Verbindungskriterien (neben der «sinnvollen» Verbindung zwischen Antragsteller und Drittstaat), namentlich mit einem blossen Transit durch den betreffenden Drittstaat oder gar – ohne vorherigen Gebietskontakt – im Fall eines Vertrages oder einer Vereinbarung mit dem Drittstaat, durch welchen garantiert werden soll, dass ein Gesuch um effektiven Schutz geprüft wird. Besteht in einem Fall die Möglichkeit der Verbringung in einen sicheren Drittstaat, wird ein Asylantrag für unzulässig erklärt. Ausnahmen von der Anwendung des Drittstaatenkonzepts sollen generell für unbegleitete minderjährige Asylsuchende gelten. Die vorgeschlagene Neuregelung muss nun im ordentlichen Gesetzgebungsprozess vom Rat und dem Europäischen Parlament verabschiedet werden.

Ebenfalls neu wird durch die Asylverfahrensverordnung der Begriff des «wirksamen Schutzes» im Rahmen des Konzepts des sicheren Drittstaates eingeführt (Art. 57), wobei eine Ratifikation und Achtung der FK (ohne geographische Vorbehalte) vorausgesetzt wird (Abs. 1). Falls nicht, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Verbleiberecht im Hoheitsgebiet, «Zugang zu Gesundheitsversorgung und unbedingt erforderlichen Behandlungen von Krankheiten», Zugang zu Bildung zu den im Drittstaat allgemein vorgesehenen Bedingungen und wirksamer Schutz, der so lange verfügbar sein muss, bis eine dauerhafte Lösung gefunden werden kann (Abs. 2). Damit bleibt der Schutz unterhalb der Statusrechte der FK.²⁶ Diese Bestimmung ist für die Schweiz aufgrund des Verweises in Art. 16 Abs. 5 AMMR («nach Massgabe der Bestimmungen») auf die neue Verfahrensverordnung (2024/1348) zu beachten.

Eine weitere Neuerung bringt das Konzept des ersten Asylstaates (Art. 58 Asylverfahrensverordnung), das dann greift, wenn ein Antragsteller wirksamen Schutz i.S. von Art. 57 gefunden hat, das Leben und die Freiheit nicht aus einem asylrelevanten Grund gefährdet sind oder keine Gefahr von unmenschlicher Behandlung besteht und die flüchtlings- und menschenrechtlichen Rückschiebungsverbote eingehalten werden. In diesem Fall kann ein Asylantrag, der von einer Person eingereicht wird, die sich in einem ersten Asylstaat aufgehalten hat, für unzulässig erklärt werden, es sei denn, dass der Drittstaat nicht bereit ist, den Antragsteller wieder aufzunehmen. Die Schweiz kennt in Art. 31a AsylG (Nichteintretensentscheide) mit lit. a (vorgängiger Aufenthalt in einem sicheren Drittstaat nach Festlegung durch den Bundesrat, Art. 6a AsylG) und lit. c. (vorgängiger Aufenthalt in einem Drittstaat) ein ähnliches Konzept, wobei auch hier die Rückkehr in den Drittstaat möglich sein muss, was das Einverständnis dieses Staates voraussetzt.

Fazit: Das neue EU-Recht, unter der Voraussetzung der Annahme des EU-Kommissionsvorschlages vom Mai 2025 betreffend Verbindungskriterien, wird es künftig nicht mehr ausschliessen, asylsuchende Personen in sichere Drittstaaten zu überstellen, dies nach einer Einzelfallprüfung, wenn dort «wirksamer Schutz» besteht, und wenn mit dem Drittstaat ein entsprechendes Abkommen oder eine Vereinbarung getroffen worden ist. Für die Schweiz ändert sich

²⁵ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept, vom 22.5.2025, COM(2025) 259 final. Siehe hierzu u.a. die Kritik von UNHCR vom 12.06.2025, www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-stronger-safeguards-eu-proposal-asylum-transfers-third-countries.

²⁶ Zur Problematik siehe unten Ziff. 2.3.

mangels strikter Verbindlichkeit der Neuregelung in europarechtlicher Hinsicht wenig, der landesrechtliche Spielraum wird weder eingeschränkt noch erweitert. In rechtspolitischer Hinsicht indessen würde das neue EU-Recht Massstäbe in Richtung Externalisierung verschieben.

2.2.2. Rückführungsrichtlinie

2.2.2.1. *De lege lata*

Die für die Schweiz im Rahmen der Schengen-Assoziierung völkerrechtlich verbindliche Rückführungsrichtlinie²⁷ harmonisiert die Bestimmungen und Verfahren, welche bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne gültigen Aufenthaltstitel zur Anwendung kommen. Ob diese Situation dadurch entstanden ist, dass die betreffende Person illegal einreiste, ihr Asylgesuch abgelehnt wurde oder der Gültigkeitszeitraum ihres Aufenthaltstitels ablief, ist grundsätzlich unerheblich. Die Richtlinie lässt in der aktuellen Fassung nicht zu, eine Person, die über kein Aufenthaltsrecht verfügt, in ein anderes als ihr Heimatland zu verbringen. Nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie bedeutet «Rückkehr» die Rückreise von Drittstaatsangehörigen – in freiwilliger Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung oder erzwungener Rückführung – in deren Herkunftsland; oder ein Transitland gemäss gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen Vereinbarungen; oder in ein anderes Drittland, in das der betreffende Drittstaatsangehörige *freiwillig zurückkehren will und in dem er aufgenommen wird*. Damit erweisen sich zwangsweise Rückführungen in Drittstaaten, welche die betreffende Person nicht transitiert hat (oder wenn mit dem Transitstaat kein Rückübernahmeabkommen besteht), als nicht von der Richtlinie gedeckt. Damit steht die geltende Regelung einer zwangsweisen «Rückführung» in einen Drittstaat in aller Regel entgegen,²⁸ da die Richtlinie rechtliche Mindestgarantien für die Rückführung festlegt und dabei nur Vorschriften der Mitgliedstaaten ausschliesst, die für Drittstaatsangehörige *günstiger* sind, soweit diese mit der Richtlinie in Einklang stehen (Art. 4 Abs. 3). Betreffend Rückführung in einen Transitstaat wurde eine im Gesetzgebungsprozess vorgeschlagene «enge Bindung» verworfen, weil dies im Widerspruch zu zahlreichen schon bestehenden Rückübernahmeabkommen stände.²⁹

Damit sind aufgrund der aktuellen Regelung der Rückführungsrichtlinie erzwungene Rückführungen von Personen ohne Anwesenheitsrecht in der Schweiz in einen Drittstaat – mit Ausnahme von Transitstaaten mit entsprechender Vereinbarung – nicht zulässig.

2.2.2.2. *De lege ferenda*

Im März 2025 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie 2008/115 vorgelegt, die nun als Verordnung von Rat und Parlament verabschiedet werden

²⁷ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

²⁸ Hierzu *Julian Augustin*, Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union, Berlin 2016, S. 213f., mit weiteren Hinweisen.

²⁹ *Augustin*, a.a.O., S. 210f.

soll.³⁰ Neu soll der Regelungsbereich des Europäischen Rechts ausgeweitet werden, indem unter dem Begriff «Rückkehrstaat» nicht mehr nur der Heimat- oder Herkunftsstaat einer drittstaatsangehörigen Person verstanden wird, sondern gemäss Art. 4 Abs. 3 lit. b – g auch ein Drittstaat, in welchem der/die Drittstaatsangehörige ein Aufenthaltsrecht hatte (lit. b), ein Transitstaat auf dem Weg in die Union (gemäss Rückübernehmabkommen oder -vereinbarung, lit. c), ein anderer Staat, in welchem die Person ein Recht auf Einreise und Aufenthalt hat (bspw. im Rahmen regionaler Freizügigkeit, lit. d), ein sicherer Drittstaat, der einen Antrag auf internationalen Schutz dieser Person für unzulässig erklärt (lit. e), bzw. ein erster Asylstaat, der den Antrag für unzulässig erklärt hat (lit. f), und schliesslich ein *Drittstaat, mit dem ein Abkommen oder eine Vereinbarung besteht*, gemäss Art. 17 der Verordnung, ohne dass eines der vorstehend genannten Verbindungskriterien gilt (lit. g).

Art. 17 (Rückkehr in einen Drittstaat, mit dem ein Abkommen oder eine Vereinbarung besteht) setzt damit für die Rückführung in einen Staat ohne Vorliegen eines anderen Anknüpfungskriteriums den Abschluss eines Abkommens oder einer Vereinbarung mit diesem Drittstaat voraus (Abs. 1), wobei dieser die internationalen Menschenrechtsnormen und -grundsätze im Einklang mit dem Völkerrecht, einschliesslich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung einzuhalten hat. Ein Abkommen oder eine Vereinbarung nach Absatz 1 muss folgende Elemente enthalten: a) die Verfahren für die Überstellung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten in den in Absatz 1 genannten Drittstaat; b) die Bedingungen für den Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in dem in Absatz 1 genannten Drittstaat, einschliesslich der jeweiligen Pflichten und Zuständigkeiten des Mitgliedstaats und des betreffenden Drittstaats; c) gegebenenfalls die Modalitäten der Rückkehr in den Herkunftsstaat oder in ein anderes Land, in das der Drittstaatsangehörige freiwillig zurückzukehren beabsichtigt, und die Folgen für den Fall, dass dies nicht möglich ist; d) die Verpflichtungen des Drittstaats nach Absatz 1 Satz 2 [Einklang mit der EU-Grundrechtecharta, mit den geltenden Menschenrechten und dem Flüchtlingsrecht], e) eine unabhängige Stelle oder einen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der wirksamen Anwendung des Abkommens oder der Vereinbarung; f) die Konsequenzen, die bei Verstössen gegen das Abkommen oder die Vereinbarung oder bei erheblichen Änderungen, die sich nachteilig auf die Situation des Drittstaats auswirken, zu ziehen sind. Weiter statuiert der vorgeschlagene Art. 17, dass vor Abschluss eines Abkommens oder einer Vereinbarung die Mitgliedstaaten die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten darüber unterrichten (Abs. 3). Schliesslich soll Abs. 4 verbieten, dass unbegleitete Minderjährige und Familien mit Minderjährigen in einen Drittstaat nach Absatz 1 rückgeführt werden dürfen.

Damit wird, Annahme des Kommissionsvorschlages vorausgesetzt, die rechtliche Möglichkeit geschaffen, Drittstaatsangehörige, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, in einen Drittstaat in sog. «Rückkehrzentren» bzw. «Return Hubs» rückführen zu können, wenn mit dem Drittstaat ein Abkommen oder eine Vereinbarung über die Rückkehr geschlossen

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, vom 11.3.2025, COM(2025) 101 final.

wurde, auch wenn die Person der Rückführung nicht zustimmt (unten 3.4.3.).³¹ Gemäss Verordnungsvorschlag der Kommission darf ein Abkommen oder eine Vereinbarung nur mit einem Drittstaat geschlossen werden, in dem internationale Menschenrechtsnormen und -grundsätze im Einklang mit dem Völkerrecht, einschliesslich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, eingehalten werden.

2.3. Genfer Flüchtlingskonvention und internationales Schutzsystem

Aus der FK ergeben sich zwar keine Ansprüche auf Zulassung zu einem Asylverfahren in einem bestimmten Staat, wobei aber andererseits die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt von Flüchtlingen strafrechtlich nicht sanktioniert werden darf (Art. 31 FK). Die Konvention garantiert, dass kein Flüchtling in den Verfolgerstaat zurückgeschoben werden darf, ausser bei einer Gefahr für die Sicherheit des Landes oder bei rechtskräftiger Verurteilung wegen besonders schweren Verbrechen (Art. 33 FK). Im Weiteren enthält die Konvention eine Reihe von Statusrechten, welche bei legalem bzw. bei faktischem Aufenthalt in einem Aufnahmestaat zu gewähren sind. Der Schweizer Bundesrat hat in einem Bericht zur Aktualität der Konvention diese weiterhin «als ein zentrales Instrument des internationalen Flüchtlingsschutzes, das genügende Antworten auf aktuelle Fragestellungen bietet» bezeichnet. Auch ihre anhaltende Bedeutung in der Staatenpraxis zeige, dass die FK auch siebzig Jahre nach ihrer Entstehung ein geeignetes Instrument im Umgang mit Flüchtlingen darstellt.³²

Für den Kontext dieses Berichts ist vor allem die Frage von Bedeutung, ob bei der Anwendung von Drittstaatenkonzepten, die u.U. auch auf Flüchtlinge im Sinn der FK Anwendung finden, (im sicheren Drittstaat) die Konventionsrechte in vollem Umfang zugänglich sein müssen, was in der neuen Asylverfahrensverordnung der EU explizit nicht mehr vorgesehen ist. In der Lehre wird diese Frage kontrovers diskutiert und darauf hingewiesen, dass eine Herabsetzung des Schutzniveaus im Rahmen sicherer Drittstaatenkonzepte unterhalb der Rechte der FK dem Sinn und Zweck der Konvention widersprechen würde.³³ UNHCR verlangt bei «Transfer Arrangements», unter welchen Asylsuchende in Drittstaaten überführt werden können, Garantien für eine angemessene Unterbringung, Zugang zu Gesundheitseinrichtungen, Bildung und grundlegenden Diensten, Schutz vor willkürlicher Inhaftierung und Identifizierung und Unterstützung für Personen mit besonderen Bedürfnissen; und wenn diese als Schutzbedürftige anerkannt werden, den Genuss von Asyl oder Zugang zu dauerhaften Lösungen.³⁴ U.E. muss

³¹ Zum Vorschlag siehe auch UNHCR, The Need for Effective Returns Systems and the Potential Role of Return Hubs, März 2025, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708; IOM, Statement on the Proposal for a Common European System for Returns, 17.03.2025, <https://www.iom.int/news/iom-statement-proposal-common-european-system-returns>.

³² Bericht des Bundesrates zur «Aktualität und Bedeutung der Flüchtlingskonvention von 1951» vom 23.6.2021, Bericht in Erfüllung des Postulates 18.3930, Müller Damian, vom 27.9.2018.

³³ *Pauline Endres de Oliveira*, Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Ein Kompromiss und seine Folgen, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2023/2024, Bern 2024, S. 62f., mit zahlreichen Hinweisen.

³⁴ UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Division of International Protection, Mai 2013. Siehe auch die zusammenfassenden Entschliessungen der Round Table von Expert:innen im Rahmen der Agenda für den Flüchtlingsschutz vom 9. und 10. Dezember 2003 zum Konzept des «effektiven Schutzes».

bei Personen, die prima facie als Flüchtlinge erscheinen, bei Transfers die Garantie einer konventionskonformen Behandlung eingefordert werden.

Das Flüchtlingsrecht ist noch in anderer Hinsicht von Bedeutung für die Frage nach der Auslagerung von Asylverfahren und/oder Schutzgewährung. Bei der Beurteilung des Standards in einem Drittstaat kann auf das Element der «internen Schutz- oder Fluchtalternative» zurückgegriffen werden, bei welchem die Frage der Zugänglichkeit und Zumutbarkeit des Lebens *im eigenen Land* an einem anderen Ort i.S. einer Lebensperspektive geprüft werden muss, wobei hier ein ähnlicher Massstab Anwendung findet wie bei der Zumutbarkeit der Wegweisung nach Art. 83 Abs. 4 AIG.³⁵ Umso mehr muss dies für den Schutz in einem Drittstaat gelten. Hierzu kann auf die reiche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurückgegriffen werden.³⁶

2.4. Allgemeines Völkerrecht: Die «Draft Articles on the Expulsion of Aliens» der ILC

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) hat im Jahr 2014 ihre Kodifikationsarbeit im Bereich der Ausweisung (Expulsion) von Ausländerinnen und Ausländern (aliens) mit einem Entwurf von Artikeln und einer Kommentierung abgeschlossen.³⁷ Die «Draft Articles» geben den Stand des allgemeinen Völkerrechts im Bereich der Ausweisung, Abschiebung, Rückweisung oder Auslieferung von ausländischen Staatsangehörigen wieder. Der Entwurf ist in fünf Teile gegliedert – Begriffsdefinitionen und allgemeine Regeln, Fälle verbotener Ausweisung, Schutz der Rechte auszuweisender Personen, Verfahrensregeln und Folgen einer Ausweisung. Die allgemeinen Bestimmungen sehen unter anderem das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage (Art. 4) und einer Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 5) für Ausweisungen vor. Verboten werden die Ausweisung von Flüchtlingen (Art. 6), von Staatenlosen (Art. 7), von eigenen Staatsangehörigen, denen die Staatszugehörigkeit entzogen worden ist, um sie ausweisen zu können (Art. 8), kollektive Ausweisungen (Art. 9), und getarnte Ausweisungen («*disguised expulsions*»), also der faktische Zwang, ein Land zu verlassen auf Grund behördlicher oder privater Schikanen (Art. 10). Ebenfalls verboten sind Ausweisungen, die einzig den Zweck haben, ein Auslieferungsverfahren zu umgehen (Art. 12). Die Verfahrensregeln garantieren den Betroffenen im Wesentlichen das Recht, den Ausweisungsentscheid überprüfen zu lassen und das Recht, konsularischen Schutz in Anspruch zu nehmen. Allerdings sollen diese Garantien derogiert werden können für Personen, die sich weniger als sechs Monate unrechtmässig im Land aufgehalten haben (Art. 26 Ziff. 4). Wo eine Beschwerde aber erhoben werden kann, soll diese aufschiebende Wirkung haben (Art. 27).

Für die vorliegende Studie von besonderem Interesse ist die Regel, wonach eine Person in ihren Herkunftsstaat abgeschoben werden kann, oder in jeden anderen Staat, der eine völkerrechtliche Pflicht zur Aufnahme hat *oder der gewillt ist, sie aufzunehmen*.³⁸ Damit räumt die

³⁵ Siehe *Nula Frei*, Kapitel VI, Flüchtlingseigenschaft, in: Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Aufl., Bern 2021, S. 201.

³⁶ Statt vieler BVGE 2011/51.

³⁷ Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries 2014; angenommen durch Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission) an ihrer 66. Sitzung 2014, und der UNO-Generalversammlung unterbreitet (UN Doc. A/69/10); legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_12_2014.pdf.

³⁸ Ausführungen zu Art. 22 des Entwurfs.

ILC ein, dass Staaten völkerrechtlich berechtigt sind, Personen auch in Drittstaaten zurückzuweisen, wenn diese zur Aufnahme bereit sind, was üblicherweise – wie die Kommission im Kommentar zu Art. 22 ausführt, mittels Rückführungsabkommen geregelt wird, welche in den Bereich der internationalen Zusammenarbeit fallen, in welchem die Staaten in souveräner Weise agieren können, sofern die menschenrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden.

3. Aktuelle Modelle, Ansätze und Diskussionen

3.1. Übersicht

Die Diskussionen um Externalisierung³⁹ von Asylverfahren und Schutzgewährung reichen Jahrzehnte zurück, ebenso Bemühungen, durch Massnahmen der Migrationskontrolle die Zuflucht bzw. Zuwanderung von Asylsuchenden und irregulären Migrant:innen zu verhindern oder zu begrenzen,⁴⁰ wobei sich beide Ansätze teilweise überschneiden.

Aus Sicht der Befürworter⁴¹ soll insbesondere die Externalisierung von Asylverfahren einen dreifachen Effekt erzielen: Erstens soll sie den Zuwanderungswilligen und Schutzsuchenden signalisieren, dass sich die gefährliche Reise, um in einem Asylstaat in Europa ein Asylgesuch zu stellen, nicht lohnt. Zweitens soll sie bei negativen Asylbescheiden die Rückführung erleichtern. Drittens soll sie der Wählerschaft vermitteln, dass die Regierungen entschieden gegen irreguläre Zuwanderung und die daran beteiligten Schlepperorganisationen vorgehen und handlungsfähig sind.

Für die vorliegende Studie sollen die drei Haupttypen von aktuell verfolgten Auslagerungsansätzen dargestellt und untersucht werden, die Auslagerung von Asylverfahren (Typ I), die Auslagerung von Verfahren und Schutzgewährung (Typ II, entspricht konzeptionell dem Dublin-Modell) und die Auslagerung der Wegweisung/Rückführung in den Herkunftsstaat (Typ III).

³⁹ UNHCR definiert Externalisierung wie folgt: «The externalization of international protection refers here to measures taken by States – unilaterally or in cooperation with other States – which are implemented or have effects outside their own territories, and which directly or indirectly prevent asylum-seekers and refugees from reaching a particular ‘destination’ country or region, and/or from being able to claim or enjoy protection there.» UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Note on the «Externalization» of International Protection, 28.5.2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>, S.1.

⁴⁰ Siehe hierzu umfassende *Thomas Gammeltoft-Hansen, Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge 2011.

⁴¹ U.a. *Ruud Koopmans, Asyl-Lotterie. Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg*, München 2023.

Typologie von Ansätzen für Verlagerung und Wegweisung

Was wird verlagert?		
Nur Verfahren	Verfahren und Schutzgewährung	Wegweisung
<p>Typ I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Italien-Albanien (untypisch, da nur territoriale Auslagerung) • «Pazifische Lösung» Australiens (bis 2007) 	<p>Typ II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entspricht konzeptionell «Dublin» • Grossbritannien-Ruanda-Modell • Dänemark-Gesetz • «EU-Türkei-Erklärung» • «Pazifische Lösung» Australiens (ab 2013) 	<p>Typ III</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Return Hubs»

Bei den Auslagerungstypen I bis III gibt es eine Vielzahl denkbarer Untervarianten:

- Bei der Auslagerung von Verfahren (Typ I) beziehen sich solche Varianten auf die Akteure (wer führt das Verfahren durch: der auslagernde Staat, der Staat, in den ausgelagert wird, oder eine internationale Organisation wie z.B. UNHCR?⁴²), auf das zugrundeliegende Recht (das des auslagernden Staates oder des Drittstaates?), auf die betroffenen Personen (alle Aufgegriffenen? Oder nur aus bestimmten Herkunftsstaaten?), auf den Ausschluss bestimmter Personengruppen (vulnerable Personen?), oder ob für die Auslagerung eine Verbindung der betreffenden Person zum Drittstaat notwendig ist.
Zudem sind weitere Varianten denkbar *nach* Durchführung des Asylverfahrens: Wer übernimmt bei Anerkennung des Schutzbedarfs die Personen: der auslagernde Staat oder ein Drittstaat? Und bei Ablehnung eines Asylgesuches: Wer führt die Abschiebung bzw. Rückführung in den Herkunftsstaat durch -- der auslagernde Staat oder der Staat, in den ausgelagert wurde? Und sollen die Modelle nur für kleine oder auch für grosse Personenzahlen gelten?
- Bei der Auslagerung von Asylverfahren und Schutzgewährung (Typ II) ergeben sich ähnliche Varianten: Prüfung durch wen? Für welche Personengruppen? Auch für vulnerable? Vorherige Verbindung zum Drittstaat oder nicht? Grosse oder geringe Kapazitäten? Was geschieht mit den Personen, die keinen Schutz erhalten, und wer ist gegebenenfalls für die Rückführung zuständig?
- Beim Typ III, der Verlagerung der Wegweisung nach Prüfung und Negierung des Schutzbedarfs, sind gleichlautende Fragen zu klären: Muss eine vorherige Verbindung

⁴² Was von UNHCR nach Aussagen unserer Gesprächspartner:innen als für die Organisation nicht denkbar erachtet wird; siehe auch UNHCR, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 22.02.2024 im Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-unhcr.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

zum Drittstaat bestehen? Falls die Rückkehr nicht möglich ist, ist ein weiterer vorübergehender Aufenthalt im Drittstaat oder eine Rückkehr in den auslagernden Staat vorgesehen? Soll die Verlagerung auch für vulnerable Personengruppen möglich sein?

Eine Variante der Auslagerung, die zwischen Typ II und III steht, sähe eine Verbringung von abgelehnten Asylsuchenden in einen Drittstaat vor (ähnlich dem Modell eines «Return Hub»), aber mit dem Ziel eines längerfristigen Aufenthaltes in diesem Staat, nicht im Sinne einer Gewährung von Schutz, sondern eines Aufenthaltsrechts, wie dies auch im Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda vorgesehen war, dort allerdings ohne vorgängige Prüfung der Schutzbedürftigkeit durch UK. Auf dieses Modell wird in dieser Studie nicht weiter eingegangen, da es nicht im Zentrum der aktuellen politischen Debatten steht. Eine weitere Variante, die hier ebenfalls nicht weiter untersucht wird, ist eine Rückführung i.S. des Vorschlages der EU-Kommission für eine neue Rückführungsverordnung⁴³ in einen Drittstaat, in welchem die wegzuweisen Person ein Recht auf Einreise und Aufenthalt hat, was im Rahmen regionaler Freizügigkeitsregelungen (bspw. ECOWAS⁴⁴) gegeben sein kann. Bei diesen beiden Varianten stellen sich in rechtlicher und praktischer Hinsicht indessen analoge Fragen wie den Modellen Auslagerung von Asylverfahren/Schutzgewährung und bei den «Return Hubs».

Bei allen Modellen stellen sich Fragen nach den einzuhaltenden Standards im Zielstaat und der innerstaatlichen Verfahren zwecks Auslagerung in einen Drittstaat.

Externalisierung im Rahmen von «Dublin»: Hinzuweisen ist, dass das Dublin-Zuständigkeitssystem, welches innerhalb der EU und der assoziierten Staaten die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylgesuchen, und – als Folge davon - allenfalls Schutzgewährung bzw. Wegweisungsvollzug festlegt, *zumindest konzeptionell ein funktionsfähiges Externalisierungsmodell* darstellt, indem Staaten derselben Region mit vermutlich vergleichbaren Standards sich mittels verbindlicher Regeln über die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylgesuchen geeinigt haben. Das System, in welches auch die Schweiz (seit Dezember 2008) als assoziiertes Mitglied eingebunden ist, wird bereits seit 1997 umgesetzt; es umfasst inzwischen 32 Staaten, die an die Dublin-III-Verordnung gebunden sind. Es ist geographisch indessen auf den europäischen Kontinent beschränkt und bindet von vorneherein nur Staaten, welche – durch ihre Mitgliedschaft zur Europäischen Union bzw. ihre Assoziierung zum Schengen-Dublin-System – ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf den Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen entwickelt haben (siehe vorne Ziff. 2.2.1.1.). Aufgrund der geplanten EU-Erweiterung dürfte dieser Raum künftig noch grösser werden. «Dublin» lässt sich als Modell nicht per se übertragen auf die Fragestellungen dieser Studie, weshalb auf eine weitere

⁴³ Siehe oben Ziff. 2.2.2.2.

⁴⁴ Economic Community of Western African States (ECOWAS). Der Vertrag zwischen 12 westafrikanischen Staaten vom 24. Juli 1993 beabsichtigt insbesondere die Errichtung der wirtschaftlichen Integration durch einen gemeinsamen Binnenmarkt. Im Bereich der Arbeitskräftemobilität gilt für die Bürgerinnen und Bürger der Vertragsstaaten eine mit dem FZA zwischen der CH und der EU vergleichbare Personenfreizügigkeit. Siehe www.au.int.

Vertiefung dieser Thematik verzichtet wird. Das System zeigt allerdings auf, dass sich auch unter europäischen Staaten namhafte Schwierigkeiten bei der Umsetzung zeigen und die Verlagerung der Zuständigkeit im Einzelfall überprüft werden muss.

Neben diesen drei Haupttypen von Auslagerungen wird auch auf einige verwandte bzw. alternative Ansätze hingewiesen (unten Ziff. 3.5.), wie etwa auf Bemühungen, Migrant:innen während ihrer Wanderung über legale Migrationsmöglichkeiten zu informieren und von irregulären Wanderungen abzuhalten, etwa durch die von ICMPD im Auftrag der EU entlang der Seidenstrasse betriebenen Migrant Resource Centres (MRC) und die unter der Biden-Administration in zentralamerikanischen Staaten eingerichteten «Safe Mobility Offices». Im Weiteren wird auf regionale Schutz- und Entwicklungsprogramme der EU, weitere «Protection in the Region»-Ansätze, das deutsche «Hinwegmodell» (Entscheid über den Schutzstatus in einem Transitstaat auf dem Weg nach Europa bzw. Deutschland; Prüfung durch den Transitstaat oder Deutschland oder UNHCR), Legal Gateway Offices der EU hingewiesen, denen eine Vorverlagerung von Verfahren oder Schutzgewährung zu Grunde liegt, schliesslich auch Massnahmen des Grenzmanagements, mit welchen es Migrant:innen verunmöglicht werden soll, auszureisen und z.B. nach Europa zu gelangen.

3.2. Vorläufer und Entwicklungen

Wie eingangs erwähnt, haben bereits in früheren Flüchtlingskrisen und/oder in Zeiten hoher Asylgesuchzahlen verschiedene europäische und aussereuropäische Staaten (insbesondere Australien und die USA) eine Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten erwogen, um die Ankunftsanzahlen von Schutzsuchenden zu verringern.⁴⁵ Dänemark hatte bereits 1986 der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) vorgeschlagen, «UN-Zentren» zur Bearbeitung von Asylanträgen einzurichten, um die Neuansiedlung von Flüchtlingen zu koordinieren.⁴⁶ Einige Jahre später diskutierten die Mitgliedstaaten der Intergovernmental Consultations on Migration (IGC, damals noch «Informal Consultations on Migration») auf niederländische Initiative hin die Einrichtung von «europäischen Bearbeitungszentren» für Asylanträge.⁴⁷ 2003 schlug Grossbritannien vor, Asylsuchende in «regionale UN-Schutzgebiete» zu überstellen, und 2004 empfahl der damalige deutsche Innenminister Otto Schily, «Aufnahmezentren» in Nordafrika einzurichten. Dänemark ging verschiedene Partnerschaften mit Staaten Afrikas (Uganda, Kenia, Tansania) ein, ohne erkennbare Resultate in Bezug auf Verlagerungen, das gleiche Schicksal war Projekten der Niederlande und des Vereinigten Königreichs in den gleichen oder anderen Staaten Afrikas (Benin, Burkina Faso) beschieden. Ein EU-Projekt betreffend Regionalem Schutz mit Tansania als vorgeschlagenem Pilotprojekt erwies sich ebenfalls als nicht nachhaltig.⁴⁸ Unter anderem zeigten sich Widersprüche in den Projekten der

⁴⁵ *Gabija Leclerc/Maria Margarita Mentzelopoulou/Anita Orav*, Extraterritorial processing of asylum claims, European Parliamentary Research Service Briefing Paper, Januar 2024.

⁴⁶ A.a.O.

⁴⁷ *Sarah Léonard/Christian Kaunert*, The extra-territorial processing of asylum claims, in: *Forced Migration Review* 19.12.2015.

⁴⁸ Siehe hierzu *Alexander Betts/James Milner*, The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States, Danish Institute for International Studies, DIIS Brief, Dezember 2007.

europäischen Staaten, indem zwar Gelder für neue Programme gesprochen wurden, gleichzeitig aber die allgemeine Finanzierung für Flüchtlingsunterstützung in Afrika gestrichen wurden. Während also einige Staaten u.U. kurzfristig profitiert hätten, erhielten andere Staaten weniger Mittel, was zu einem Auseinander-Dividieren der Staaten führte.⁴⁹

Seit diesen frühen Debatten stand das Thema auch in der Europäischen Union (EU) immer wieder auf der Tagesordnung, besonders ausgeprägt seit der «Flüchtlingskrise» von 2015/16. So forderten die EU-Staats- und Regierungschefs 2018 die EU-Kommission auf, das Konzept von «regionalen Ausschiffungsvereinbarungen» zu prüfen,⁵⁰ und auch in dem Reformpaket zur EU-Migrations- und Asylpolitik («GEAS-Reform»), auf das sich das EU-Parlament und die Mitgliedstaaten im Mai 2024 geeinigt haben, sind Massnahmen zur Verlagerung angedacht.⁵¹

Praktisch umgesetzt wurden solche Externalisierungsansätze bislang in Europa aber nicht. Gleichwohl gibt es seit einiger Zeit in mehreren europäischen Ländern, unter anderem in Grossbritannien, Italien, Dänemark, Deutschland⁵² und der Schweiz, eine neue Debatte über das Thema.

Im Hintergrund der aktuellen Überlegungen in Europa zur Verlagerung steht, dass angesichts der fortwährenden Krisen in den Hauptherkunftsländern nicht mit einer schnellen Abnahme der Zahl der Asylanträge in der EU und in Europa zu rechnen ist. Hinzu kommt die starke Belastung einiger Länder durch die Flucht aus der Ukraine, bei der wegen der Unsicherheit über die weitere Entwicklung in nächster Zeit ebenfalls kein starker Rückgang von Schutzsuchenden in Aussicht steht.

3.3. Aktuelle Externalisierungsansätze für Verfahren und/oder Schutzgewährung

3.3.1. Europäische Union: Die EU-Türkei-Erklärung

Die EU-Türkei-Erklärung von 2016 bildet nach wie vor die wichtigste Grundlage für die asyl- und migrationspolitische Zusammenarbeit der EU auf der östlichen Mittelmeerroute. Sie geht auf Überlegungen zurück, die bereits 2014 angestellt wurden, als es in der gesamten Region vor allem aufgrund der Eskalation des Bürgerkriegs in Syrien zu einer massiven humanitären Notlage und zu Versorgungsengpässen gekommen war. Angesichts der schnell steigenden Flüchtlingszahlen versuchte die EU-Kommission im Herbst 2015, mit einem «EU-Türkei-Aktionsplan» umfassendere Stabilisierungsmassnahmen zu unterstützen. Der Plan zielte zum einen auf eine Verbesserung der humanitären Lage von Geflüchteten in der Türkei durch Hilfszahlungen und durch gesetzliche und institutionelle Reformen, mit denen geflüchtete

⁴⁹ *Betts/Milner*, a.a.O., S. 3.

⁵⁰ Europäischer Rat vom 24. Juli 2018, siehe das Factsheet der EU-Kommission zu «Regional Disembarkation Arrangements», https://commission.europa.eu/publications/migration-follow-european-council-conclusions-28-june-2018_en.

⁵¹ Art. 77 der neuen Asylverfahrensverordnung (2024/1348/EU) sieht bereits die Überprüfung des Konzepts sicherer Drittstaaten durch die EU-Kommission vor, welche gezielte Änderungen vorschlagen soll, was sich insbesondere auf das Verbindungskriterium bezieht. Siehe oben 2.2.2.2.

⁵² Zur Diskussion in Deutschland siehe *Bundesministerium des Innern und für die Heimat*, «Asylverfahren in Drittstaaten»: Sachstandsbericht der Bundesregierung. Prüfauftrag der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023, Berlin, 18.06.2024.

Syrer:innen in der Türkei eine mittelfristige Perspektive erhalten sollten. So sollte etwa der türkische Arbeitsmarkt geöffnet werden und syrische Kinder sollten zur Schule gehen dürfen. Zum anderen sah der Aktionsplan einen verstärkten Grenzschutz vor. Dies lag auch im türkischen Interesse, da die Türkei nicht zum Korridor für Flucht und Migration aus dem Nahen Osten und Asien nach Europa werden wollte.

Es wurde aber schnell deutlich, dass zur operativen Umsetzung der Zusammenarbeit ein breiteres Massnahmenpaket vereinbart werden musste. Dies geschah im März 2016 mit der «EU-Türkei-Erklärung».⁵³ Darin bot die EU bis 2018 finanzielle Hilfen von bis zu 6 Milliarden Euro an.⁵⁴ Im Gegenzug sollten ab einem Stichtag auf den griechischen Inseln keine Asylanträge von Syrer:innen mehr angenommen werden, diese sollten umgehend wieder in die Türkei abgeschoben werden. Dazu wurde die Türkei als sicherer Drittstaat eingestuft. Gleichzeitig sollte die EU besonders schutzbedürftige Personen aus der Türkei im Rahmen einer Neuansiedlung übernehmen, idealerweise in einer Zahl, die jener der zurückgeschobenen Syrer:innen entsprechen würde («Eins-zu-eins-Mechanismus»). Zudem sollte die Türkei weitere Zusagen für humanitäre Übersiedlungen aus der Türkei erhalten können, wenn die irregulären Überfahrten über die Ägäis weitgehend gestoppt wären.

Besonders aus Sicht der Türkei war wichtig, dass die Erklärung über Flüchtlings- und Migrationsfragen hinausging und wichtige politische Interessen der Türkei berücksichtigte. So verpflichtete sich die EU, den Beitrittsprozess der Türkei zur EU neu zu beleben, und es wurden konkrete weitere Schritte der Beitrittsagenda vereinbart. Gemäss Erklärung sollte der Fahrplan für eine Visaliberalisierung beschleunigt werden mit dem Ziel, die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige bei Erfüllen der entsprechenden Benchmarks spätestens Ende Juni 2016 aufzuheben. Letztlich wurde von den neun Punkten des Paktes nur die europäische Zusage finanzieller Hilfen komplett eingehalten.

Als grösste Errungenschaft der EU-Türkei-Erklärung gilt aus europäischer Sicht, dass die *Zahl der irregulären Einreisen in die EU schnell reduziert* wurde. Für die Befürworter der Vereinbarung war dies das wichtigste Argument für dessen Fortsetzung in der zweiten Phase 2021-

⁵³ Europäische Kommission, Nächste operative Schritte in der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei im Bereich der Migration, Brüssel, 16.3.2016, COM(2016) 166 final.

⁵⁴ In der Folge richtete die EU-Kommission Ende 2015 die «Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei» ein. In diesem Rahmen wurden der Türkei von 2016 bis 2019 in zwei Tranchen 6 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, wobei die Hälfte aus dem EU-Haushalt, die andere Hälfte aus Beiträgen der Mitgliedstaaten stammte. Aus diesen Mitteln wurden vornehmlich Projekte in den Bereichen humanitäre Hilfe, Bildung, Gesundheit, kommunale Infrastruktur und sozioökonomische Unterstützung gefördert. Über diese Finanzfazilität hinaus hat die EU-Kommission Flüchtlinge in der Türkei im Zeitraum 2017-2023 durch weitere 2 Milliarden Euro aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) und durch 535 Millionen Euro in Form von humanitärer Hilfe unterstützt. Darüber hinaus hat sie durch eine zusätzliche Zuweisung in Höhe von 3 Milliarden Euro für den Zeitraum 2021-2023 die Fortsetzung der Fazilität sichergestellt und die Türkei auch noch aus anderen Finanzierungsinstrumenten bei der Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme unterstützt. Insgesamt summieren sich diese EU-Hilfen nach Berechnungen des Europäischen Rechnungshofes für den Zeitraum 2017-2023 auf 11,5 Milliarden Euro. Verwendet wurde diese finanzielle Unterstützung vor allem für Bildung, Gesundheit und humanitäre Hilfe. Der Europäische Rechnungshof bewertet die finanzielle Unterstützung für die Flüchtlinge in der Türkei insgesamt positiv, siehe Europäischer Rechnungshof, Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, Sonderbericht, 2024. In einem schwierigen Kontext habe die Finanzierung aus der Fazilität für eine rasche Zuweisung von Finanzmitteln gesorgt und die Flüchtlinge und die Aufnahmegemeinschaften seien angemessen unterstützt worden.

2023. Einige Beobachter vermuteten hingegen, dass der Rückgang der irregulären Überfahrten auf die griechischen Inseln nicht unmittelbar auf die Erklärung und die komplexen (und von allen Beteiligten nicht eingehaltenen) Übernahmeregeln zurückzuführen war, sondern auf andere Faktoren wie die verbesserte humanitäre Lage in der Türkei, die verstärkten Grenzkontrollen auf der Balkanroute und auf die abschreckende Wirkung der unmenschlichen Bedingungen auf den griechischen Inseln.⁵⁵

Wegen der nur teilweisen Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung wurde bereits während der ersten Phase über weitere Reformen diskutiert. Diese zielten vor allem auf die unzureichenden Aufnahmebedingungen auf den griechischen Inseln, die schlechte Qualität und die zu lange Dauer der Asylverfahren, das Fehlen von Mechanismen zur Überwachung der Vereinbarungen und die zu geringe Zahl an Rückführungen in die Türkei bzw. an Geflüchteten, die von den EU-Mitgliedstaaten aus der Türkei übernommen wurden. Dabei hat sich insbesondere der Eins-zu-eins-Mechanismus, ein Kernelement des Verlagerungsvorhabens, als so voraussetzungsvoll erwiesen, dass er nur ansatzweise umgesetzt wurde.

Von Flüchtlingshilfsorganisationen wurde an der EU-Türkei-Erklärung schon frühzeitig kritisiert, dass die Kernidee der Externalisierung – der Umverteilungsmechanismus – nicht funktioniere. So seien im Zeitraum von 2016-2020 nur etwa 2.000 Personen von den griechischen Inseln zurückgeführt worden, und von März 2016 bis März 2021 seien auch nur 28.000 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in die EU umgesiedelt worden. Das türkische Innenministerium gibt die Zahl der bis zum 1.1.2024 umgesiedelten Syrer:innen mit 40.254 Personen an⁵⁶ – aber auch dies war weit weniger als die vereinbarten 72.000 Personen und ein sehr kleiner Teil der zu diesem Zeitpunkt in der Türkei aufgenommenen 3,2 Millionen syrischen Flüchtlinge.⁵⁷

Folgendes Fazit kann in Bezug auf die EU-Türkei-Erklärung als Externalisierungsinstrument gezogen werden:⁵⁸

- Die in der Erklärung vorgesehene Externalisierung im Sinn der Eins-zu-Eins-Regelung wurde nicht umgesetzt. Gleichwohl ist die Vereinbarung für die EU-Staaten von grosser Bedeutung, weil sie – insbesondere als Folge von Massnahmen der Türkei zur Grenzsicherung und der Verhinderung von Überfahrten nach Griechenland – zu einer starken Reduzierung der irregulären Zuwanderung geführt hat.
- Zweitens hat die Erklärung in aussenpolitischer Hinsicht die zuvor weitgehend eingefrorenen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei wiederbelebt, weil im Rahmen der Erklärung insbesondere auch wichtige Interessen der Türkei (EU-Mitgliedschaft, Visabefreiung, Zollunion) berücksichtigt wurden. Der transaktionale Ansatz der Erklärung wird in der Türkei geschätzt und zum Teil auch als Alternative zu einer allfälligen Aufnahme der Türkei in die EU gesehen.

⁵⁵ Interview mit einem türkischen Experten.

⁵⁶ *Gamze Ovacik/Meltem/Ineli-Ciger Orçun Ulusoy*, Taking Stock of the EU-Turkey Statement in 2024, in: *European Journal of Migration and Law*, 26 (2024) S. 154-178.

⁵⁷ Vgl. *Pro Asyl*, Fakten gegen die Mythen des EU-Türkei-Deals, 28.03.2024; *Hendrik Cremer/Anna Suerhof*, EU-Türkei-Flüchtlingsvereinbarung: Bestandsaufnahme und menschenrechtliche Bewertung, Bundeszentrale für politische Bildung, 2.2.2023.

⁵⁸ Zu den folgenden Bewertungen siehe u.a. *Murat Erdogan et al.*, A New Era in EU-Türkiye Cooperation, the Syrian Crisis and 18 March 2016 Turkey-EU Statement: The Perceptions of European and Turkish Stakeholders, in: Economic Development Foundation (IKV), April 2023.

- Gleichwohl sind – drittens – unterschiedliche Auffassungen über den Charakter der Erklärung zu erkennen. Während sie in der EU nahezu ausschliesslich als Migrationsabkommen betrachtet wird, wird sie auf türkischer Seite, gemäss dem Wortlaut der Erklärung nicht ohne Grund – oft als erneute Verpflichtung zur EU-Mitgliedschaft der Türkei gesehen, bei der die Zusammenarbeit in Migrationsfragen nur ein Element darstellt.
- Viertens wird von türkischer Seite vorgetragen, dass die finanzielle Unterstützung durch die EU zwar bei der Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme geholfen habe, dass sie diese Belastungen aber nur zum Teil abdecke. Eine wachsende Herausforderung sei die Stärkung des sozialen Zusammenhalts zwischen Flüchtlingen und ihren Aufnahmegemeinschaften, und dafür würden weitere Mittel benötigt. Um Weiterwanderungen in die EU dauerhaft zu verhindern, müssten auch die Kapazitäten der NGOs in der Türkei gestärkt werden.

3.3.2. Externalisierungsansätze einzelner EU-Mitgliedstaaten

3.3.2.1. *Modell Italien-Albanien*

Beim sog. «Modell Italien-Albanien»⁵⁹ handelt es sich um eine Initiative der seit Oktober 2022 amtierenden Regierung von Ministerpräsidentin Meloni. Getreu den im Wahlkampf gemachten Versprechen, die Zahl der irregulären Einreisen nach Italien drastisch zu senken, setzte die neue Regierung ab 2023 eine Reihe von neuen Massnahmen im Migrationsbereich um: Dazu gehörten namentlich eine Verlängerung der Ausschaffungshaft auf 18 Monate sowie die Einrichtung zusätzlicher Hafteinrichtungen im Süden des Landes zur Stärkung des Vollzugs des Grenzverfahrens. Zur Bekämpfung des Schlepperwesens wurden neue Straftatbestände und Strafverschärfungen beschlossen.⁶⁰ Am 6. November 2023 einigten sich Italien und Albanien auf einen Staatsvertrag (im folgenden «Protokoll» genannt)⁶¹ «zwecks Stärkung der Zusammenarbeit im Migrationsbereich». Staatsvertrag und italienische Umsetzungsgesetzgebung⁶² ermöglichen es, dass Migrant:innen, welche aus einem «sicheren Herkunftsstaat» stammen und auf hoher See im Rahmen einer irregulären Überfahrt über das Mittelmeer durch die italienische Küstenwache gerettet werden, zwecks Prüfung der Einreise und Aufenthaltserlaubnis in Italien nach Albanien gebracht werden können. Ausnahmen bestehen für Frauen,

⁵⁹ Siehe dazu, statt vieler: *UNHCR Italien*, Policy Dokument vom 20.12.2023, UNHCR's comment's and recommendation on the Italien draft law of ratification on the Protocol on strengthening cooperation in migration matters between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania; *Tavola Asilo e Immigrazione*, Oltre la frontiera, L'accordo Italia-Albania e la sospensione dei diritti, datiert vom 20.2.2025; *Giulia Raimondo*, *Protocolle Italie-Albanie: Une externalisation "à l'italienne"*, in: Jusletter vom 2.12.2024; *Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione ASGI*, La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente, Policy Paper März 2025.

⁶⁰ Decreto Cutro 20/2023, in Kraft seit dem 10.März 2023. Siehe dazu <https://pagellapolitica.it>, Il nuovo decreto sull'immigrazione in cinque punti.

⁶¹ Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri di Albania per il rafforzamento della Collaborazione in Materia Migratoria vom 6. November 2023.

⁶² Dekret Nr. 12/2024, in Kraft seit dem 23.2.2024. Zudem finden Bestimmungen der Erlasse über das beschleunigte Verfahren (Dekret 130/2020, ergänzt durch Dekret 133/2023), das Grenzverfahren (Dekret 113/2018) sowie Bestimmungen über den Freiheitsentzug (Dekret 113/2018, ergänzt durch die Dekrete 20/2023 und 50/2023) zur Anwendung. Eine ausführliche Darstellung der hier erwähnten Verfahren findet sich bei *European Council on Refugee and Exilees*, Asylum Information Database, www.ecre.org.

unbegleitete Minderjährige und weitere vulnerable⁶³ Personen. Diese werden nach der Rettung auf hoher See weiterhin auf das italienische Festland verbracht, selbst wenn sie aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen.

Im Rahmen des Protokolls wird das Überlassen bzw. die Nutzung der Gelände auf albanischem Boden geregelt, welche den italienischen Behörden dazu dienen, die für die Verfahren benötigten Strukturen einzurichten und zu betreiben.⁶⁴ Dabei handelt es sich gemäss Anhang 1 des Protokolls um einen Teil des Hafengeländes in Shengjin und ein grösseres Gelände im 6 Kilometer (Luftlinie) entfernten Ort Gjader. In Shengjin erfolgen namentlich ein Screening- und Identifikationsverfahren sowie die Registrierung des Asylgesuchs, in Gjader das beschleunigte Grenzverfahren, die Unterbringung in einer geschlossenen Unterkunft bzw. dem Gelände errichteten Ausschaffungsgefängnis. Die maximale Kapazität der Strukturen betrug bei Inbetriebnahme 800 Plätze. Hinzu kommen rund 20 Haftplätze im Ausschaffungsgefängnis.

Nach dem Protokoll dürfen sich maximal 3000 Migrant:innen gleichzeitig in den Strukturen aufhalten.⁶⁵ Die maximale Aufenthaltsdauer der einzelnen Person ist staatsvertraglich nicht festgelegt, darf aber die für die Durchführung der Verfahren unbedingt erforderliche Zeit nicht überschreiten (das Grenzverfahren dauert grundsätzlich vier Wochen, siehe unten). Im Verhältnis zwischen den italienischen Behörden und den Migrant:innen kommen ausschliesslich italienisches Recht und italienische Gerichtsbarkeit zur Anwendung. Für die italienischen Behördenmitglieder gilt betreffend Anstellungsbedingungen und Immunität das nationale Personalrecht. Sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Errichtung und Benutzung der Strukturen, der Durchführung der Einreise- und Prüfverfahren, dem Vollzug einschliesslich allfälliger Abschiebeprozesse trägt der italienische Staat. Anhang 2 des Protokolls enthält detaillierte Bestimmungen über die Abgeltung der auf albanischer Seite entstehenden Kosten. Im Sinne einer Vorschusszahlung erhält Albanien einen ersten Betrag von 16,5 Mio. Euro.

Die Umsetzung richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen über das Grenzverfahren, welches an der Grenze für Personen aus «sicheren Herkunftsstaaten» zur Anwendung kommt.⁶⁶ Danach beträgt das Prüfverfahren in erster Instanz sieben Tage und sollte, einschliesslich des Beschwerdeverfahrens, die Dauer von 28 Tagen nicht übersteigen. Die Frist für die Einreichung der Beschwerde beträgt 7 Tage. Parallel zum Grenzverfahren findet in einem separaten Verfahren innert 48 Stunden die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der in solchen Fällen regelmässig angeordneten Haft statt. Die Bestimmung eines «sicheren

⁶³ Als «vulnerabel» gelten gemäss dem Dekret 142/2015 Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Personen mit schweren physischen oder psychischen Erkrankungen oder Behinderungen, Ältere, Frauen, alleinstehende Elternteile mit Kindern, Opfer von Menschenhandel, Folter- oder Traumapopfer, Opfer von Genitalverstümmelungen (Art. 17 des Dekrets 142/2015). Siehe *Tavola* (Fn. 59), S.7.

⁶⁴ Weitere Bestimmungen des Protokolls betreffen namentlich Dauer und Verlängerungsmöglichkeit des Protokolls, die maximale Anzahl der Migrant:innen, welche sich unter italienischer Obhut in den Einrichtungen aufhalten dürfen, das zur Anwendung kommende Recht bzw. die zuständige Jurisdiktion, die zulässige Aufenthaltsdauer der Migrant:innen, sowie Zuständigkeitsregelungen in Bezug auf die Aufgaben der albanischen bzw. italienischen Behörden. Schliesslich enthält das Protokoll Regelungen über Abgeltung und Kosten.

⁶⁵ Nimmt man die anvisierte max. Verfahrensdauer von 4 Wochen als Basis, wäre es zumindest theoretisch denkbar, dass pro Jahr rund 36'000 Grenzverfahren in Albanien durchgeführt werden könnten. Angesichts der komplexen Abläufe des Modells und der bisherigen Erfahrungen erscheint diese Zahl aber kaum erreichbar.

⁶⁶ Siehe bei Fn. 62

Herkunftsstaates» richtet sich nach dem europäischen Recht,⁶⁷ wobei die entsprechende Länderliste Italiens zunächst auf der Stufe des Innenministeriums, seit dem 23. Oktober 2024 durch einen entsprechenden, sofort in Kraft tretenden Kabinettsbeschluss auf Stufe Gesetz geregelt ist. «Sicher» sind danach insgesamt 19 Staaten, darunter auch Bangladesch und Ägypten.⁶⁸

Operativ sieht das «Italien-Albanien Modell» vor, dass Personen auf hoher See, welche durch die italienische Küstenwache gerettet werden, zunächst vom Rettungsboot auf ein als «Hub» eingerichtetes grösseres Schiff der Marine gebracht werden («Nave Hub»). Bereits im Rettungsboot erfolgt ein erstes Screening, ob die aufgegriffenen Personen aus einem der «sicheren Herkunftsstaaten» stammen und ob Gründe vorliegen, welche zur Folge haben, dass das Grenzverfahren (durchgeführt in Albanien) nicht zur Anwendung kommt.⁶⁹ Im Nave Hub erfolgt ein weiteres Screening (Identifikation, Beurteilung einer allfälligen Vulnerabilität, ein erster Gesundheitscheck) und anschliessend, nach erfolgter Triage, der Transport nach Albanien zwecks Durchführung des Grenzverfahrens. Die Arbeit der italienischen Behörden auf Hoher See wird durch eine Vertretung des UNHCR im Sinne eines Monitorings beobachtet. Anwesend ist ebenfalls eine Vertretung von IOM, welche in die Beurteilung der Vulnerabilität einbezogen ist. Im Hafen von Shengjin erfolgen die Fortsetzung des Screenings, die Registrierung des Einreisegesuchs sowie allenfalls die Haftanordnung mit anschliessender Überstellung in die geschlossene Struktur nach Gjader. Dort werden die Verfahren fortgesetzt und eine allfällige Ausschaffungshaft vollzogen. Die italienischen Behörden rechnen mit Gesamtkosten von 650–670 Mio. Euro für Struktur-, Betriebs- und Personalkosten während der zunächst auf fünf Jahre befristeten Vertragsdauer des Protokolls (siehe dazu unten Ziff. 3.3.4.5.).⁷⁰

Die Umsetzung der italienischen Grenzverfahren, durchgeführt auf albanischem Territorium, erweist sich als schwierig und ist – Stand Ende Mai 2025 – in seiner Umsetzung blockiert. Bis zu diesem Zeitpunkt sind im Rahmen dreier Operationen der Küstenwache lediglich 73 Personen nach Albanien gebracht worden; sie stammten aus Ägypten und Bangladesch sowie bei der dritten Operation zusätzlich auch aus der Elfenbeinküste und Gambia. Im Rahmen des Haftprüfungsverfahrens mussten die Gesuchstellenden jeweils allesamt aufgrund von Urteilen italienischer Gerichte freigelassen und für die Durchführung eines Asylverfahrens aufs italienische Festland gebracht werden. Die Gerichte sahen bei Ägypten und Bangladesch die Voraussetzungen für eine Einstufung als «sicheres Herkunftsland» mit Blick auf die Menschenrechtssituation in diesen Staaten und namentlich aufgrund regionaler Konflikte als nicht gegeben an.⁷¹ Die Gerichte beriefen sich auf die dem italienischen Recht entgegenstehende

⁶⁷ Siehe vorne Ziff. 2.2.

⁶⁸ Weiter gelten Albanien, Algerien, Bosnien-Herzegowina, die Elfenbeinküste, Gambia, Georgien, Ghana, Cap Verde, Kosovo, Marokko, Montenegro, Nordmazedonien, Peru, Senegal, Serbien, Sri Lanka und Tunesien als «sichere Herkunftsstaaten» im Sinne des Dekrets.

⁶⁹ Dies ist bei vulnerablen Personen der Fall, siehe Fussnote 6, ferner bei Personen, welche über einen gültigen Reisepass verfügen.

⁷⁰ Zu den Kosten siehe auch NZZ vom 31.10.2024. Den ursprünglichen Planungsannahmen lagen etwas tiefere Aufwendungen zugrunde.

⁷¹ Siehe Urteile des Tribunale ordinario di Roma vom 18.10.2024, Nr. 42251 R.G. 2024 (Ägypten) und Nr. 42256 R.G. 2024 (Bangladesch).

Rechtsslage gemäss EU-Verfahrensrichtlinie⁷², welche durch die Rechtsprechung des EuGH jüngst konkretisiert wurde: Danach müssen die Voraussetzungen der «Sicherheit» – verbrieft durch die Einhaltung der Menschenrechte in einem demokratischen System – landesweit vorliegen.⁷³

Die für die Fortsetzung des Italien-Albanien-Modells momentan entscheidende Frage der Definition des «sicheren Herkunftsstaates» und deren Anwendbarkeit auf Länder wie Bangladesch oder Ägypten ist aktuell im Rahmen eines Vorlageverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig. Ein Urteil steht – Stand Ende Mai 2025 - noch aus.

Gestützt auf ein neues Dekret setzte die italienische Regierung Ende März 2025 neue innerstaatliche Regelungen in Kraft, um die Strukturen in Albanien auch als ordentliche Rückführungszentren (CPR, Centri di permanenza per i rimpatri) zu betreiben.⁷⁴ Die CPR dienen der Sicherstellung der Ausschaffung von Asylsuchenden und Migrant:innen im Nachgang zu einem vollziehbaren Wegweisungsentscheid. Dabei dient Albanien den italienischen Behörden nur als Haftort. Die betroffenen Personen werden nach in Italien abgeschlossenen Verfahren vom italienischen Festland zwecks Haft nach Albanien verbracht und anschliessend – zwecks Durchführung der Ausschaffung – wieder nach Italien transportiert. Per Ende Mai 2025 konnte Italien auf diese Weise 30 Personen in ihren Herkunftsstaat zurückführen.⁷⁵

Im Rahmen der in Italien geführten Gespräche⁷⁶ mit Vertreterinnen und Vertretern von internationalen Organisationen, nicht-staatlichen Organisationen und Expertinnen und Experten wurde darauf hingewiesen, dass das «Italien-Albanien-Modell» von seinem Konzept her in verschiedenen Bereichen Angriffsflächen bietet, namentlich auch rechtlicher Art. Folgende Punkte wurden dabei insbesondere hervorgehoben:

- Die im Rahmen des Screening-Verfahrens bereits auf hoher See eingeleitete Vulnerabilitätsprüfung, welche angesichts der schwierigen Umstände nach einer Seenotrettung und der Verhältnisse auf den Schiffen der Küstenwache als ungeeignet und fehlerbehaftet beurteilt wird;
- Das – routen- bzw. organisationsbedingt⁷⁷ – bis zu vier Tage dauernde Festhalten an Bord der Schiffe, welches als Freiheitsentzug ohne gesetzliche Grundlage und richterliche Überprüfung gewertet wird;

⁷² Siehe Anhang 1 Verfahrensrichtlinie (Auszug): Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtsslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

⁷³ EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2024, Rechtssache C-406/22.

⁷⁴ Euronews vom 29.3.2025.

⁷⁵ Erklärung vom 25. Mai 2025 des italienischen Innenministers Piantedosi, siehe «Dal CPR in Albania rimpatriate 30 persone», www.ansa.it.

⁷⁶ Liste der Gesprächspartner in Italien, siehe Anhang.

⁷⁷ Die Dauer hängt, gemäss gegenüber MEG gemachten Aussagen diverser Gesprächspartner:innen, damit zusammen, dass gerettete Personen nicht zwingend sofort an Land gebracht würden. Das als «Hub» benutzte Schiff der Marine habe bei den bisher getätigten Operationen jeweils noch weitere Seenotrettungen abgewartet, bevor es Kurs auf Albanien nahm.

- Der erschwerte Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Rahmen des Haftprüfungsverfahrens auf albanischem Boden. Gemäss italienischem Recht ist die amtliche Rechtsvertretung bei Haft zwingend. Die räumliche Distanz zu italienischen Anwältinnen und Anwälten auf dem Festland erschwert deren Vorbereitung auf die anberaumten Anhörungen, bei welchen überdies lediglich ein Zuschalten der Rechtsvertretung per Videokonferenz möglich ist.
- Schliesslich ist offen, inwieweit der in Albanien im Rahmen des Grenzverfahrens systematisch angeordnete Freiheitsentzug im Lichte von Art. 5 EMRK durch die italienischen Gerichte beurteilt werden wird.⁷⁸

Das «Italien-Albanien-Modell» kann angesichts der beschränkten Erfahrungswerte nur vorläufig beurteilt werden, wobei die oben erwähnten, möglicherweise heiklen Umsetzungsmodalitäten besonders aufmerksam beobachtet werden müssten. Im Sinne einer ersten Einschätzung lässt sich folgendes festhalten: Dem Modell liegt eine Zielsetzung zugrunde, die sowohl aus Schengen-rechtlichen als auch aus flüchtlingspolitischen Gründen legitim ist: Das Verhindern von irregulären Einreisen von nicht schutzbedürftigen Personen.⁷⁹ Insofern kann es – wie die italienische Regierung es in ihren Stellungnahmen regelmässig betont – als Vorwegnahme des kommenden Aussengrenzverfahrens gemäss Migrations- und Asylpakt betrachtet werden. Fest steht, dass es sich nicht um eine Externalisierung im Sinne der Übertragung von Verantwortung und Zuständigkeit an einen Drittstaat handelt. Albanien stellt im Rahmen des Modells lediglich eine, allerdings fiktive, Ausdehnung des italienischen Territoriums dar. Mit der durch das Mittelmeer bedingten Trennung der Territorien und der faktischen und rechtlichen «Isoliertheit» der durch die italienischen Behörden geführten Strukturen in Albanien ergeben sich eine Reihe logistischer und rechtlicher Probleme (siehe vorne). Deren Überwindung im Hinblick auf ein funktionstüchtiges Modell ist noch offen. Ebenfalls offen ist, ob sich der von der Regierung erhoffte Abschreckungseffekt des Modells mit Bezug auf offensichtlich unbegründete Asylgesuche dereinst realisieren wird. Nicht zielführend erscheint der gegenwärtige Versuch, die in Albanien vorhandenen Strukturen als Rückführungszentren zu benutzen. Das Hin- und Her-Pendeln zwischen Italien und Albanien von Personen, welche in Italien ein (für sie negatives) Verfahren durchlaufen haben und dann ohnehin von dort aus in ihre Herkunftsstaaten zurückgeführt werden, erscheint insbesondere unter dem Aspekt des Kosten-Nutzen-Verhältnisses wenig effizient.

⁷⁸ Art 6-8 RL 2013/32/EU und Art. 28 Dublin-III-Verordnung 604/2013 erlauben im Rahmen von Grenzverfahren einen Freiheitsentzug von max. vier Wochen. Bei einem negativen Ausgang des Einreise- oder des Asylverfahrens kann anschliessend, gestützt auf Art. 15 Rückführungsrichtlinie 2008/13 eine Ausschaffungshaft bis zu 6 Monaten, verlängerbar bis zu 18 Monaten (künftig: bis 24 Monate), angeordnet werden. Indessen müssen die konkreten Umstände und die Verhältnismässigkeit der Haft stets individuell geprüft werden (siehe EGMR, Saadi vs. United Kingdom, Nr. 13229/03, Urteil vom 29.1.2008). Da die Gesuchsteller das Gelände mit den durch die italienischen Behörden genutzten Strukturen grundsätzlich nie verlassen dürfen, steht systematisch nie eine Alternative zur Haft – im Sinne einer weniger einschneidenden Massnahme – zur Verfügung. Darüber, dass es sich bei der Unterbringung in den geschlossenen Zentren von Shengjin und insbesondere Gjader um Freiheitsentzug (und nicht etwa lediglich um Freiheitsbeschränkung) handelt, kann im Lichte der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 5 EMRK kein Zweifel bestehen (siehe EGMR, Guzzardi vs. Italien, Nr. 7367/76, Urteil vom 6.11.1980).

⁷⁹ Siehe auch die Stellungnahme des EU-Kommissars für Justiz und Inneres Brunner vom 5.2.2025, Frage im Rahmen des EU-Parlaments P-002206/2024.

3.3.2.2. Dänemark

Am 3. Juni 2021 verabschiedete das dänische Parlament ein Gesetz, das die Möglichkeit der Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten vorsieht.⁸⁰ Probleme mit dem aktuellen Asylsystem und viele Todesopfer im Mittelmeer und entlang den Flüchtlingsrouten seit 2014 bewegten die dänische Regierung dazu, unter dem Titel «Solidarität mit einem kohärenten Ansatz», ein «faites und humanes Asylsystem» einzuführen. Als weiterer Grund für den Erlass des Gesetzes wurden die Probleme bei der Rückkehr genannt. Laut Regierung wurden die Ressourcen mit der zunehmenden Dauer der Rückkehrverfahren immer ineffizienter genutzt. Mit diesen Ressourcen könnte in den Herkunftsregionen deutlich mehr Menschen geholfen werden. Dänemark wolle mehr in den Herkunftsregionen investieren und am UNO-Resettlement-Programm teilnehmen.⁸¹ Im Dezember 2022 entschied die Regierung, dass Dänemark das Gesetz nicht umsetzen werde, jedoch seine Vorstellungen in die EU-Kommission und bei den EU-Staaten einbringen werde. Trotzdem ist der rechtliche Rahmen dieses Modells von Interesse.

Das Gesetz schafft den allgemeinen rechtlichen Rahmen für zwei mögliche Modelle:⁸²

- Bei beiden Modellen findet die *erste Prüfung* zur Frage, ob ein Asylsuchender in ein Drittland überstellt werden kann, *in Dänemark* statt. Sobald dazu ein endgültiger Entscheid des unabhängigen Berufungsausschusses für Flüchtlinge ergangen ist, sind die dänischen Behörden verpflichtet, den Entscheid zu vollziehen.
- Modell 1 geht bezüglich der Asylverfahren davon aus, dass *dänische Behörden in dem betreffenden Drittstaat anwesend sind*, dass diese die Asylfälle dort bearbeiten und für die Unterbringung zuständig sind. Dies muss in Übereinstimmung mit der dänischen Gesetzgebung und Dänemarks völkerrechtlichen Verpflichtungen geschehen.
- Modell 2 sieht vor, dass die Bearbeitung von Asylfällen *durch die Behörden des Drittstaates* erfolgt.

Unabhängig davon, ob Modell 1 oder Modell 2 zur Anwendung kommt, wird davon ausgegangen, dass Dänemark ein *Abkommen mit dem Drittland* abschliessen muss. Dieses Abkommen muss genügende Garantien enthalten, damit die internationalen Verpflichtungen Dänemarks und auch die Garantien in der Praxis eingehalten werden. Bei beiden Modellen wird davon ausgegangen, dass Dänemark denjenigen, denen Asyl gewährt wird, selber keinen Schutz gewährt. Stattdessen gewährt der Drittstaat den Schutz. Wird dem Antragstellenden das Asyl verweigert, so ist bei beiden Modellen der Drittstaat für die Abschiebung der betreffenden

⁸⁰ Dänemark hatte bereits 1986 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgeschlagen, die Asylverfahren in Transitstaaten durchzuführen. Vgl. dazu Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) 2017, S. 57–59.

⁸¹ Siehe dazu und zum Folgenden *Pernille Breinholdt Mikkelsen*, Abteilungsleiterin des Ministry of Immigration and Integration, Dänemark «Die Verlagerung der Bearbeitung von Asylfällen in Recht und Praxis», Skript der Rede anlässlich der Menschenrechtskonferenz vom 22./23.01.2025 in Ålborg.

⁸² Legal analysis of the possibilities for transferring asylum seekers to a third country for processing of asylum applications within the framework of international law, Ministry of Immigration and Integration, 2021, Copenhagen; siehe auch Transfer of asylum seekers from Denmark to a partner country, Explanatory Paper of Procedural Steps, Ministry of Immigration and Integration Copenhagen, 21.07.2021.

Person zuständig. Zudem können bestimmte Gruppen von Ausländer:innen von der Anwendung des neuen Gesetzes ausgenommen werden.⁸³

Das Gesetz gibt keine Antwort auf die Frage, ob Modell 1 oder 2 anzuwenden ist; die Wahl des Modells hängt von der Vereinbarung mit dem Drittstaat ab, in der auch die verschiedenen Elemente und Verpflichtungen zwischen den Ländern genauer aufzulisten sind. Für den Fall der Umsetzung ist ein Monitoring vorgesehen.

Die dänische Regierung ist der Auffassung, dass beide Modelle mit dem EU-Recht kompatibel sind, namentlich weil das «Verbindungserfordernis» (Verbindung zwischen Asylbewerber:in und Drittstaat) im EU-Recht⁸⁴ für Dänemark wegen des dänischen Opt-outs nicht zur Anwendung gelange. Die Modelle seien auch vereinbar mit der EMRK und der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Allerdings betont die Regierung, dass sich bisher keine Gerichte zur rechtlichen Zulässigkeit geäußert haben und dass die rechtliche Bewertung einer gewissen Unsicherheit unterliege.⁸⁵

Die dänischen Pläne zur Verlegung von Asylbewerber:innen wurden sowohl in Dänemark als auch international kritisch als Versuch bewertet, die Last der Migrant:innen und Flüchtlinge von Europa weg auf Drittstaaten zu verlagern, die bereits viele Flüchtlinge aufnehmen und überlastet sind.⁸⁶ Regierungsvertreter haben in Gesprächen mit MEG darauf hingewiesen, dass sich nun der politische Kontext in Europa gewandelt habe und vor allem seit 2024 mehrere Staaten die gleiche Absicht wie Dänemark verfolgten und dass entsprechende Prüfungsaufträge noch am Laufen seien. Dänemark sei es gelungen, eine grosse Gruppe von EU-Ländern zusammenzubringen, um gemeinsam zu fordern, dass das europäische Asylsystem überdacht werde. Die dänische Regierung werde sich für ein Konzept einsetzen, das eine Regelung für die Verbringung von Asylbewerbern in Drittstaaten ermögliche. Parallel zum Verlagerungsansatz verstärkte Dänemark seine Migrationsaussenpolitik, welche insbesondere auch auf die Prävention der irregulären Migration in den Herkunftsregionen abzielt.⁸⁷

Angesichts mehrerer offener Fragen ist eine abschliessende Beurteilung der beiden Modelle nicht möglich.⁸⁸ Dänemark hat in der Zeit der Umsetzung 2021 und 2022 keinen Drittstaat als

⁸³ *Breinholdt Mikkelsen* (Fn. 81).

⁸⁴ Siehe dazu vorne Ziff. 2.2.1.

⁸⁵ Vgl. *Legal Analysis* (Fn. 82), S.1.

⁸⁶ *Breinholdt Mikkelsen* (Fn. 81); siehe auch *Michala Clante Bendixen, A Firm Hand, Danish Policies on Rejected Asylum Seekers and Return, Refugees Welcome, Copenhagen 2021, S. 139.*

⁸⁷ Siehe dazu hinten Ziff. 5.2.3.4.

⁸⁸ Aus dem Gesetzesvorhaben geht auch nicht hervor, welche Anforderungen an eine vertragliche Beziehung mit dem Drittstaat gestellt würden, z.B. in Bezug auf Menschenrechte, rechtsstaatliche Verfahren und auf das Gebot des «Non-refoulement». Die Anforderungen müssten vor allem gegenüber einem Drittstaat, der das Asylverfahren selbst durchführt und die abgewiesenen Asylbewerber zurückführt, klar formuliert sein und auch gemäss dänischer Regierung noch in einem Abkommen geregelt werden. Auch die Kostenfrage wurde nicht näher behandelt. Die praktische Umsetzung würde somit noch eine Reihe von rechtlichen, administrativen, diplomatischen und praktischen Schritten erfordern.

möglichen Partnerstaat einer Externalisierung gefunden, auch wenn es mit Ruanda über die Verlagerung im Dialog stand.⁸⁹

3.3.2.3. *Diskussionen in Deutschland*

Angesichts der starken Zuwanderung der vergangenen Jahre wird auch in Deutschland intensiv über eine Reduzierung der Zahl der Flüchtlinge und über Reformen des Asylrechts diskutiert. Dazu gehören unter anderem Vorschläge für eine Externalisierung des Flüchtlingsschutzes. Auch die 2021 gewählte Regierung von SPD, FDP und Grünen hatte in ihrem Koalitionsvertrag eine Prüfung entsprechender Vorschläge vereinbart. Im November 2023 erteilten die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder der Bundesregierung den Auftrag, zu prüfen, ob die Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten unter Achtung der FK und der EMRK auch in Transit- oder Drittstaaten erfolgen könne.

Im Rahmen dieses Prüfprozesses organisierte die Bundesregierung im Frühjahr 2024 Anhörungen mit Sachverständigen sowie einen Austausch mit anderen europäischen Regierungen und internationalen Organisationen. Diskutiert wurden im Wesentlichen drei Modelle: das Albanien-Modell, das Ruanda-Modell und ein sog. «Hinwegmodell» (Prüfung von Asylgesuchen in Transitstaaten vor Einreise nach Europa, damit eine vorverlagerte Prüfung und keine eigentliche Auslagerung): alle drei sehen die Schaffung zusätzlicher extraterritorialer Antrags- und Verfahrensoptionen für Schutzsuchende vor. In Ergänzung zu diesen Modellen wurde der Aufbau von Einrichtungen in Drittstaaten für das Stellen und die Bearbeitung von Asylanträgen erörtert, wobei als Varianten ein Betrieb durch Deutschland bzw. die EU allein oder – eine entsprechende Vereinbarung vorausgesetzt – in Kooperation mit dem Transitstaat und dem UNHCR diskutiert wurden.

In ihrem Sachstandsbericht vom Juni 2024⁹⁰ zog die Bundesregierung den Schluss, dass das internationale Recht und das EU-Recht Modelle zur Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten in Dritt- oder Transitstaaten zwar nicht grundsätzlich ausschliessen, dass sich allerdings viele Sachverständige skeptisch bis kritisch zu den rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten geäußert hätten oder solche Modelle klar ablehnten. Mit Blick auf Deutschland sei erkennbar geworden, dass extraterritoriale Modelle wie das Ruanda-Modell und das Albanien-Modell unter den gegebenen rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen in dieser Form nicht übertragbar wären. Deutschland unterliege anderen nationalen und unionsrechtlichen Rahmenbedingungen als Grossbritannien. Und anders als Italien sei Deutschland kein Mittelmeeranrainer, weshalb eine schutzsuchende Person bereits das nationale Territorium erreicht habe und der vollständigen nationalen und europäischen Jurisdiktion unterläge.

⁸⁹ Regierungsvertreter:innen verweisen auch auf den Emergency Transit Mechanism [ETM] in Ruanda, in dessen Rahmen Flüchtlinge und Asylbewerber, die sich in libyschen Auffanglagern befinden, in ein Transitzentrum in Ruanda evakuiert werden. Hier können die Bedürftigen Schutz und humanitäre Hilfe erhalten. Das Projekt wird vom UNHCR in Zusammenarbeit mit den ruandischen Behörden durchgeführt. Dänemark beteilige sich an der Finanzierung des ETM, vgl. *Breinholdt Mikkelsen* (Fn. 81). Siehe hierzu ausführlich Ziff. 3.5.3.

⁹⁰ Sachstandsbericht der Bundesregierung. «Asylverfahren in Drittstaaten» (Fn.52).

Darüber hinaus seien in den Anhörungen zahlreiche und teilweise eng miteinander verbundene rechtliche und praktische Hindernisse benannt worden. Mögliche Kooperationsstaaten müssten eine ganze Reihe von Anforderungen erfüllen. Auch übergreifende Fragen entwicklungspolitischer und aussenpolitischer Natur müssten einbezogen werden, etwa Auswirkungen auf regionale Stabilität, Handel, multilaterale und regionale Absprachen.

Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Auslagerungsmodelle sei problematisch. Die veranschlagten Kosten pro Kopf seien beim Ruanda- und beim Albanien-Modell sehr hoch. Zudem sei nicht erwiesen, ob die Modelle einen Abschreckungseffekt hätten. Bis auf Australien, das geographisch und rechtlich Bedingungen unterliege, die mit Deutschland nicht vergleichbar seien, habe bislang kein Staat ein solches Drittstaatenmodell implementiert. Hinzu träten logistische Schwierigkeiten, insbesondere dann, wenn deutsche Behörden im Drittstaat Asylverfahren durchführen sollten oder wenn im Rahmen eines solchen Modells eine grosse Anzahl an Personen in einen Drittstaat verbracht würde.

Ende April 2025 legte die Regierung nach Aufforderung der Bundesländer einen ergänzten Schlussbericht vor, in dem sie bei den diskutierten Ansätzen zwischen drei Modellen unterschied: Externalisierungsmodelle (ähnlich dem UK-Ruanda-Abkommen), Extraterritorialisierungsmodelle (analog dem Albanien-Modell) und Hinwegmodelle.⁹¹ Sie kommt zum Schluss, dass die beiden letzteren Modelle nur bei wesentlichen Änderungen des nationalen und des Unionsrechts umsetzbar wären, dass rechtliche Risiken bestünden, dass die Steuerungswirkung der Ansätze ungewiss sei und dass sich teils erhebliche praktische Herausforderungen und Hürden ergäben.

Hingegen sei mit dem Zuständigkeitssystem gemäss Dublin-III-Verordnung eine europäische Version von Externalisierung bereits im geltenden Unionsrecht und auch im künftigen GEAS vorgesehen. Auf jeden Fall müssten vor einem Transfer in einen Drittstaat die individuellen Umstände und Ersuchen in jedem Einzelfall geklärt werden, was zu einer langen Dauer der «Verlagerungsverfahren» führen würde. Ausserdem bestünden auch weiterhin erhebliche praktische Hürden, namentlich der Kapazitätsaufbau in den betreffenden Drittstaaten und die hohen Kosten. Das Drittstaatenverfahren tauge daher nicht als Massenverfahren; es könne lediglich einen Baustein unter vielen zur Migrationssteuerung darstellen, und dies auch nur, wenn die Anwendung auf bestimmte Personen- oder Fallgruppen beschränkt würde. Zudem müssten bestimmte Personengruppen generell ausgenommen werden, etwa Minderjährige, Familien und Vulnerable.

Zusammenfassend lässt sich zur deutschen Diskussion über Externalisierung feststellen, dass die bis Frühjahr 2025 amtierende Bundesregierung die Risiken der bislang diskutierten Ansätze grösser als deren Nutzen eingeschätzt und keine eigenen Externalisierungsvorhaben umgesetzt hat. Die neue Koalitionsregierung aus CDU/CSU und SPD hat in ihrem Koalitionsvertrag vom April 2025 auf Hinweise zur Verlagerung von Asylverfahren verzichtet. Allerdings haben die Koalitionäre mit Blick auf Debatten um das Konzept der sicheren Drittstaaten auf europäischer Ebene eine Initiative zur Streichung des Verbindungselements⁹² beschlossen, um Rückführungen und Verbringungen zu ermöglichen.⁹³

⁹¹ *Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Abschlussbericht (Fn. 1), S.4.

⁹² Siehe vorne Ziff. 2.2.1 und 2.2.2.

⁹³ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 9.4.2025; zum Verbindungskriterium siehe oben Ziff. 2.2.2.2.

Jenseits von direkten Verlagerungen haben sich die vergangenen Bundesregierungen auch um bilaterale Vereinbarungen mit Herkunfts- und Transitländern zur Steuerung von Migration und zur Förderung von Rückkehr bemüht. Hierzu gehören zum einen Migrationspartnerschaften, zum anderen migrationspolitische Beratungszentren in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Migrationspartnerschaften können neben der Zusammenarbeit bei der Rückkehr abgelehnter Asylsuchender auch Aspekte wie den Ausbau wirtschaftlicher Zusammenarbeit und den Transfer von Technologie enthalten.⁹⁴

Für diese Studie allenfalls von Interesse sind die seit 2023 als «Zentren für Migration und Entwicklung» (zunächst 2017 als «Zentren für Jobs, Migration und Reintegration bezeichnet») funktionierenden Einrichtungen. Diese bieten Menschen aus den Partnerländern bei der regulären Migration verlässliche Information und Beratung über legale Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland, in die EU und innerhalb der Herkunftsregion sowie über Weiterbildungsmöglichkeiten an. In den Zentren werden auch Rückkehrende aus Drittstaaten beraten. Eine umfassende Bewertung der Zentren einschliesslich der Frage nach dem Einfluss der Beratung auf die Wanderungsentscheidungen der Betroffenen steht noch aus.

3.3.2.4. *Ein Fallbeispiel: Tunesien als Kooperationspartner der EU und potenzieller Drittstaat für Auslagerungen?*

Tunesiens Kooperation mit der EU hat sich seit der tunesischen Revolution verstärkt, auch seit dem Krieg in Libyen, welcher zu vielen irregulären Überquerungen des Mittelmeers von Tunesien nach Europa geführt hat, ebenso wegen starker Zuwanderung aus Subsahara-Staaten nach Tunesien. Über den EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) wurde 2012 im Rahmen des Aktionsplans EU-Tunesien (2013–2017) eine Mobilitätspartnerschaft geschlossen. Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Sicherheitsaspekt der Migration, der die Stärkung des Grenzschutzes, die Verhinderung irregulärer Migration und die Rückübernahme tunesischer Staatsangehöriger umfasst.⁹⁵

Im Rahmen der Bestrebungen mehrerer EU-Staaten zur Auslagerung von Asylverfahren wurde Tunesien oft als möglicher Aufnahmestaat genannt. Die tunesische Regierung hat sich allerdings gegen entsprechende Projekte ausgesprochen. Auch das «Memorandum of Understanding (MoU) über eine strategische und globale Partnerschaft zwischen der EU und Tunesien»⁹⁶ enthält keine Bestimmungen über ausgelagerte Asylverfahren; ebenso wenig befasst es sich mit Zentren für rückgeführte Flüchtlinge und Migrant:innen. Das MoU bezieht sich unter anderem auf den Nexus Migration und Entwicklung, hält aber ausdrücklich fest: «Tunesien bekräftigt seinen Standpunkt, dass es kein Land ist, das irreguläre Migranten aufnimmt. Es bekräftigt auch seine Position, nur seine eigenen Grenzen zu kontrollieren.»⁹⁷

⁹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Bilanz der Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen der aktuellen Bundesregierung“, Drucksache 20/14619 v. 15.1.2025.

⁹⁵ *Fatma Raach/Hiba Sha'ath*, Tunisia – EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment, in: Sergio Carrera Nunez/Eleni Karageorgiou/Gamze Ovacik/Nikolas Feith Tan (Hrsg.), *Global Asylum Governance and the European Union's Role*, S. 220.

⁹⁶ European Commission «Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia», 16.7.2023.

⁹⁷ Vgl. dazu und zum Folgenden, Memorandum (a.a.O.), S.3 f.

Priorität hat gemäss dem MoU der Kampf gegen die irreguläre Migration. Bezüglich Rückkehr haben beide Parteien vereinbart, «die Rückkehr und die Rückübernahme tunesischer Staatsangehöriger aus der EU, die sich in einer irregulären Situation befinden, zu unterstützen, im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Wahrung ihrer Würde und erworbener Rechte». Überdies soll die sozio-ökonomische Reintegration in Tunesien gemeinsam gefördert werden.⁹⁸

Tunesien hat somit die bisherige Position beibehalten, wonach die Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden aus Europa nur für eigene Staatsangehörige⁹⁹ und nicht für Drittstaatsangehörige zugelassen ist.¹⁰⁰ Schon deshalb wäre gemäss geltender Praxis ein Abkommen zwischen Tunesien und einem europäischen Land wie jenes zwischen UK und Ruanda nicht realisierbar, wenn auch Drittstaatsangehörige nach Tunesien geführt würden. Erschwerend käme im Falle einer Auslagerung von Asylverfahren hinzu, dass Tunesien kein Asylgesetz kennt. Zwar verabschiedete das Parlament 2018 ein vom Justizministerium vorgelegtes (und mit technischer Unterstützung der EU ausgearbeitetes) Asylgesetz, doch die Ratifizierung wurde auf der Ebene der Exekutive blockiert wegen Befürchtungen, zu einem Hotspot zu werden und als sicheres Drittland für Rückführungen zu gelten. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Asylgesetz in Kraft tritt, wäre wahrscheinlich höher gewesen, wenn es nicht Teil der EU-Aussenpolitik gewesen wäre.¹⁰¹ Das Fehlen eines Asylgesetzes dürfte als gewichtiger Grund gegen die Einstufung Tunesiens als sicherer Drittstaat i.S. des EU-Rechts gelten.¹⁰²

In den Gesprächen für diese Studie wird darauf hingewiesen, dass Tunesien, aber auch andere nordafrikanische Staaten, sich gegen die Auslagerung von Asylverfahren aussprechen, weil sie gegenüber Subsahara-Staaten wie auch gegenüber anderen Drittstaaten mit dem gleichen Problem konfrontiert wären wie viele europäische Staaten: Es fehlen Rückübernahmeabkommen. Ausserdem bestünden bereits heute grosse Spannungen mit nordafrikanischen Staaten und Subsahara-Staaten in Migrationsfragen; diese würden noch verstärkt, wenn Tunesien Abgewiesene in diese Länder rückführen müsste.¹⁰³ Es wird auch darauf verwiesen, dass Tunesien weder die Kapazitäten noch die Infrastruktur für ausgelagerte Asylverfahren habe. Zudem würde nicht nur die Regierung, sondern auch das Wahlvolk Projekte zur Auslagerung von Asylverfahren und Wegweisungen aus EU-Staaten nach Tunesien ablehnen. Gravierende innenpolitische Spannungen zwischen den Abgeschobenen und der einheimischen Bevölkerung wären vorprogrammiert. In Tunesien gibt es keine rechtliche Grundlage, aus EU-

⁹⁸ Verschiedene europapolitische Akteure hatten Vorbehalte zum MoU. So beklagte die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović: «The text of the Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia relating to migration only includes very general language on human rights, and no concrete indication of whether safeguards would be put in place or what those would be.» Council of Europe, Commissioner for Human Rights, European states' migration co-operation with Tunisia should be subject to clear human rights safeguards, 17.7.2023.

⁹⁹ Laut bisheriger tunesischer Praxis akzeptiert Tunesien nur bilaterale Abkommen – so etwa mit der Schweiz in Form einer funktionierenden Migrationspartnerschaft, die seit 2012 besteht und unter anderem ein Rückübernahmeabkommen und Projekte bzgl. Aus- und Weiterbildung, legalen Immigrationswegen, Projekten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Kapazitätsaufbau enthält.

¹⁰⁰ Vgl. *Hiba Sha'ath/Fatma Raach*, Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission, *European Journal of Migration and Law* 26 (2024), S.188.

¹⁰¹ *Bachirou Ayoub Tinni et al.*, Shortcomings in EU Cooperation for Externalization of Asylum: Lessons from Niger, Serbia, Tunisia and Turkey Publication, November 2023, European Policy Brief November 2023, S.4.

¹⁰² Siehe Fatma Raach/Hiba Sha'ath (Fn. 95), S. 227.

¹⁰³ Siehe dazu 3.3.4.

Staaten abgeschobenen Personen einen Aufenthaltsstatus zu erteilen, selbst jenen, die in einem Verfahren einen positiven Entscheid erhalten haben; ohne Aufenthaltsstatus würden diese Personen auf dem Arbeitsmarkt nicht zugelassen und müssten illegal arbeiten.

Angesichts der ablehnenden Haltung der tunesischen Regierung, aber auch der skeptischen oder kritischen Stimmen aus der eigenen Zivilgesellschaft zu den rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten ist es unwahrscheinlich, dass Tunesien seine Position in naher Zukunft ändern wird.

3.3.3. Externalisierungsansätze von Nicht-EU-Staaten

3.3.3.1. *Vereinbarung Vereinigtes Königreich-Ruanda*

Die Vereinbarungen zwischen dem Vereinigten Königreich (UK) und Ruanda gelten als erstes konkretes Projekt in Europa, mit welchem versucht wurde, in ähnlicher Weise wie Australien¹⁰⁴ Asylsuchende zwecks Durchführung des Asylverfahrens und zur Schutzgewährung in einen Drittstaat zu verbringen. Das Modell hat weite Beachtung gefunden.

UK ist Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK, aber es ist weder an das Gemeinsame Europäische Asylsystem noch an die EU-Rückführungsrichtlinie gebunden.¹⁰⁵ Damit gelten verschiedene Vorgaben bezüglich sicherer Drittstaaten gemäss EU-Recht nicht, was es der britischen Regierung rechtlich erlaubt hat, neue Modelle zur Auslagerung von Asylverfahren und Schutzgewährung zu entwickeln.

Am 13. April 2022 einigten sich UK und Ruanda auf ein rechtlich nicht verbindliches Memorandum of Understanding (MoU) über eine Asylpartnerschaft,¹⁰⁶ zusammen mit zwei ergänzenden Notes Verbales.¹⁰⁷ Das MoU führt in der Präambel an, dass ein neues faires und menschliches Asylsystem eine abschreckende Wirkung hinsichtlich irregulärer Migration habe. Damit sollten sichere und legale Routen für Verfolgte geschaffen werden, auch um dem Geschäftsmodell von Schleppern entgegenzutreten. Das MoU hält fest, dass aus der Vereinbarung keine individuellen einklagbaren Rechte geschaffen werden sollen (§ 2.2.). Ruanda erklärt sich einverstanden, Asylsuchende aus UK aufzunehmen, deren Gesuche das Vereinigte Königreich für unzulässig erklärt¹⁰⁸ (§ 2.1.), und erhält dafür eine finanzielle Gegenleistung

¹⁰⁴ Zur australischen «Offshore-Politik» siehe Ziff. 3.3.3.2.

¹⁰⁵ Siehe zu diesen rechtlichen Grundlagen oben Ziff. 2.

¹⁰⁶ Memorandum of Understanding Between the Government of The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of The Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement, vom 13. April 2022.

¹⁰⁷ Note Verbale on Assurances in Paragraph 9 of the MoU Between the United Kingdom and Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement, vom 28. November 2022, und Note Verbale on Assurances in Paragraphs 8 and 10 of the MoU Between the United Kingdom and Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement, vom 28. November 2022.

¹⁰⁸ Dem Urteil des High Court i.S. AAA u.a. vom 19. Dezember 2022 ([2022] EWHC 3230) lässt sich der Hinweis auf die Inadmissibility Guidance des Home Secretary entnehmen, wonach eine asylsuchende Person dann für eine Überführung nach Ruanda in Frage kommt, wenn die Reise nach UK als «gefährlich» (dangerous) zu betrachten ist, d.h. in aller Regel, wenn sie per Boot, meist über den Ärmelkanal, erfolgt ist. Gemäss Bericht des *Migration Policy Institute* soll Ruanda auch

(§ 19). Das MOU bezeichnet UK als verantwortlich für den Screening-Prozess zwecks Überstellung nach Ruanda und UK teilt Namen, Geschlecht, Geburtsdatum und Nationalität mit und übermittelt allfällige Reisedokumente, Hinweise auf besondere Bedürfnisse der Personen, Gesundheits- und Sicherheitsaspekte, biometrische Daten und weitere zweckdienliche Informationen (§ 5). Nach dem Lufttransport nach Ruanda, für den UK verantwortlich ist (§ 6), werden die überstellten Personen von Ruanda angemessen untergebracht (§ 8) und das Asylverfahren durch die zuständige ruandische Behörde durchgeführt (§ 9). Als Flüchtlinge anerkannte Personen würden in Ruanda Asyl erhalten, abgewiesene u.U. in ein Land, in welchem sie ein Aufenthaltsrecht haben, zurückgeführt werden (§10). Nur auf Ersuchen von UK kann eine Person von Ruanda rücküberstellt werden (§ 11). Schliesslich sieht § 16 vor, dass UK eine Anzahl der verletzlichsten Flüchtlinge aus Ruanda aufnimmt (Resettlement). Die «Note Verbale on Assurances in paragraphs 8 and 10» enthält detaillierte Bestimmungen u.a. zu Unterkunft, Verpflegung, anderen materiellen Bedürfnissen und Zugang zur Gesundheitsinfrastruktur, die andere «Note Verbale» zu § 9 (Verfahrensgarantien im Asylverfahren). Die Vereinbarung enthält somit selbst weder eine Anzahl der nach Ruanda überstellbaren noch der im Resettlement nach UK zu übernehmenden Personen, ebenso wenig Angaben zu den finanziellen Hilfen, deren Höhe erst später bekannt wurde.

Ein erster Versuch einer Überstellung nach Ruanda scheiterte an einer vorsorglichen Massnahme des EGMR gestützt auf Art. 39 der Verfahrensverordnung, mit welcher der Transit eines irakischen Staatsangehörigen, der gemäss ärztlichem Zeugnis möglicherweise Opfer von Folter geworden war, bis zur materiellen Behandlung der Beschwerde untersagt wurde. Das erstinstanzliche Gericht, der High Court, hatte seiner Beschwerde keine aufschiebende Wirkung erteilt und argumentiert, im Falle einer Gutheissung könnte er nach UK zurückgeführt werden.¹⁰⁹ Der EGMR begründete die vorsorgliche Massnahme mit der Sorge um einen Zugang zu einem fairen Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Ruanda, wobei auch der High Court Zweifel an der Sicherheit von Ruanda geäussert hatte.

In einem Verfahren betreffend zehn Asylsuchende aus Syrien, Irak, Iran, Vietnam, Sudan und Albanien, welche nach Ruanda hätten überstellt werden sollen, befassten sich nacheinander der High Court, der Court of Appeal für England und Wales und der Supreme Court mit deren Beschwerde (AAA and others). Der High Court¹¹⁰ kam zum Schluss, dass die Vereinbarung zwischen Ruanda und der britischen Regierung zwar rechtmässig sei, auf die Zusicherungen Ruandas abgestellt werden könne und ein faires Verfahren gewährleistet sei.¹¹¹ Im Einzelfall hob der High Court indessen alle Entscheide des Innenministeriums auf und wies diese zur erneuten Beurteilung zurück, da die Umstände der Einzelfälle nicht angemessen untersucht worden seien.¹¹² Anders sah dies der Court of Appeal in seinem Urteil vom 29. Juni 2023,¹¹³ der zum Schluss kam, dass Ruanda aufgrund der Mängel im Asylverfahren nicht als sicherer Drittstaat bezeichnet werden könne. Dieser Haltung schloss sich am 15. November 2023 auch

erklärt haben, dass sie keine Personen aus Nachbarstaaten oder mit Vorstrafen übernehmen wird; siehe *Hanne Beirens/Samuel Davidoff-Gore*, *The UK-Rwanda Agreement Represents Another Blow to Territorial Asylum*, MPI Commentaries, vom April 2022, www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement.

¹⁰⁹ EGMR, K.N. v. the United Kingdom, Nr. 28774/22.

¹¹⁰ Siehe oben bei Fn. 108.

¹¹¹ A.a.O. (Fn. 108) §, 59 ff., 62 ff., 119 ff.

¹¹² A.a.O. (Fn. 108) §, 178 ff.

¹¹³ Court of Appeal, Urteil vom 29.6.2023, [2023] EWCA Civ 745.

der Supreme Court an, der ebenso die Sicherheit von Ruanda bestritt und eine tatsächliche Gefahr einer unmenschlichen Behandlung i.S. von Art. 3 EMRK bei einem Refoulement erkannte.¹¹⁴

In der Folge schloss die britische Regierung am 5. Dezember 2023 mit Ruanda eine neue Vereinbarung, diesmal in Form eines völkerrechtlich bindenden Vertrags, der am 25. April 2024 in Kraft trat und bis zum 13. April 2027 gültig sein soll.¹¹⁵ Im Wesentlichen entspricht dieser Vertrag dem früheren Memorandum, mit einigen Neuerungen, z.B. in Bezug auf eine explizite Erwähnung der (beschränkten) Kapazitäten Ruandas (Art. 4 Abs. 3), die Bekanntgabe von Vorstrafen durch UK (Art. 5 Abs. 2) und die Klarstellung, dass Ruanda im Einzelfall keine Verpflichtung hat, einem Transfer zuzustimmen (Art. 5 Abs. 5). Um den Bedenken einer möglichen Verletzung des Non-Refoulement-Gebots Rechnung zu tragen, wird vereinbart, dass kein Individuum, welches von UK transferiert worden ist, aus Ruanda weggewiesen werden soll, mit Ausnahme einer Überführung nach UK (Art. 10 Abs. 3). Personen, die in Ruanda als Flüchtlinge anerkannt werden, sollen die Rechte aus der FK geniessen können (Art. 10 Abs. 1). Das neue Abkommen wurde durch eine Gesetzesänderung begleitet, den «Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act» vom 25. April 2024, welcher Ruanda per Gesetz zu einem sicheren Drittstaat erklärte und damit der Beurteilung durch die Gerichte entziehen wollte, obwohl der Regierung bewusst war, dass dies im Widerspruch zur EMRK stehen könnte.¹¹⁶

Bis zum Abbruch des Projekts nach den britischen Wahlen im Juli 2024 durch die neue Labour-Regierung wurden im Rahmen eines anderen Programms auf freiwilliger Basis vier Personen von UK nach Ruanda überführt.¹¹⁷

Offen bleiben einige Fragen nach den Kosten und der Anzahl der Personen, die nach Ruanda hätten transferiert werden können. Gemäss dem Migration Observatory¹¹⁸ mit Hinweis auf Daten, die unter dem Transparenzgesetz von der Regierung bekanntgegeben wurden und dem nationalen Rechnungshof (National Audit Office) beliefen sich die gesamten Kosten von April 2022 bis Juni 2024 auf insgesamt 715 Millionen Pfund (bei Gesamtausgaben von 4.7 Milliarden Pfund für das ganze Asylsystem), wobei Ruanda 290 Millionen Pfund erhielt.¹¹⁹ Das Kosten-Nutzen-Verhältnis kann indessen nicht abschliessend geklärt werden, da dieses vom Ausmass des abschreckenden Effekts auf irreguläre Überfahrten nach UK abhängt, wie auch von der Anzahl der überführten Personen, die ebenfalls Auswirkungen auf den abschreckenden

¹¹⁴ Supreme Court, Urteil vom 15.11.2023, [2023] UKCS 42, § 149.

¹¹⁵ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants, Treaty Series No. 20 (2024).

¹¹⁶ Siehe die entsprechende Erklärung des Innenministers, welche dem publizierten Gesetzesakt vorangeht (gov.uk/media/65709c317391350013b03c36/Rwanda_Bill_as_introduced.pdf). Das Gesetz wollte auch die Anwendung von vorsorglichen Massnahmen des EGMR einschränken bzw. die Entscheidung dem Minister überlassen.

¹¹⁷ *Peter William Walsh*, Q&A: The UK's former policy to send asylum seekers to Rwanda, The Migration Observatory, 25. Juli 2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/qa-the-uks-policy-to-send-asylum-seekers-to-rwanda>.

¹¹⁸ *Peter William Walsh/Madeleine Sumption*, The uncertain financial implications of the UK's Rwanda policy, 26. April 2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk>.

¹¹⁹ Gemäss Medienberichten soll Ruanda für den geplatzten Deal nachträglich zusätzliche 50 Millionen Pfund für das Jahr 2025 verlangt haben: Reuters, Rwanda asking UK for \$63 millions over cancelled asylum deal, 4. März 2025.

Effekt haben könnte. Betreffend der Anzahl Personen, die Ruanda zu übernehmen bereit gewesen wäre, finden sich in den Vereinbarungen keine Zahlen, auch nicht betreffend des Resettlement nach UK, so dass hierzu keine Angabe möglich ist.¹²⁰ Eine Schätzung, wie viele Personen die Option der freiwilligen Rückkehr gewählt hätten, wenn sie vor die Wahl gestellt würden, nach Ruanda überführt oder in die Heimat zurückzukehren, ist ebenfalls nicht möglich. Schliesslich bleibt auch weitgehend offen, welche Interessen und Anreize Ruanda veranlasst haben, diesen Deal mit UK einzugehen, ausser finanziellen Interessen und der Möglichkeit, vulnerable Flüchtlinge im Resettlement nach UK überführen zu können. Manche Beobachter¹²¹ vertreten indessen die Auffassung, dass sich Ruanda damit die Unterstützung der Veto-Macht UK im UNO-Sicherheitsrat sichern wollte, dies vor dem Hintergrund des Konfliktes im Kongo.

Eine Beurteilung des UK-Ruanda-Modells ist kaum möglich, da es keine auswertbaren Erfahrungen damit gibt, die Hinweise auf das Funktionieren eines solchen Modells geben könnten. Dies betrifft die Qualität des Verfahrens, der Unterbringung und weiterer materieller Standards in Ruanda; es wurden allerdings starke Zweifel an der Zulässigkeit des Modells geäussert.¹²²

Die Praxis der nationalen Gerichte und des EGMR zeigen indessen, dass eine *Einzelfallprüfung vor Überstellung in einen Drittstaat* (hier Ruanda) *unerlässlich bleibt* und nicht gesetzlich wegbedungen werden kann, wie dies auch den Erfahrungen und der Praxis im Dublin-Zuständigkeitssystem entspricht. Damit verlieren Auslagerungsmodelle allerdings auch einen Teil ihrer Wirksamkeit, da zunächst in einem Screening-Verfahren im Inland die Zulässigkeit eines Transfers im Einzelfall abgeklärt werden muss und eine Beschwerdemöglichkeit mit aufschiebender Wirkung, wenn das Rechtsmittel nicht aussichtslos erscheint, offenstehen muss.

3.3.3.2. Australien

Das bekannteste aussereuropäische Beispiel eines extraterritorialen Asylverfahrens ist die sogenannte «Pacific Solution», die Australien 2001 bis 2007 in Nauru und Papua-Neuguinea (PNG) praktizierte. Dabei wurde im Sinne eines «Offshoring» das Recht Australiens, das die Externalisierung betrieb, angewandt. Flüchtlinge, die einen positiven Asylbescheid erhielten, sollten nach Australien gebracht werden; es fand aber auch eine Übersiedlung in Drittstaaten statt.¹²³ Zwischen 2008 und 2012 wurde diese Praxis vorübergehend eingestellt und anschliessend wieder aufgenommen. In den Jahren 2012 und 2013 wurden verschiedene Programmänderungen beschlossen. Zwischen dem 13. August 2012 und dem 18. Juli 2013 sollten alle Asylsuchenden, die mit dem Boot ankamen, nach Nauru und PNG gebracht werden: Von ca. 24 000 betroffenen Personen wurden allerdings nur ca. 1 050 transferiert, die grosse Mehrheit verblieb in Australien. Die Unterbringung der Transferierten erfolgte in geschlossenen Zentren. 2013 wurde die Option, überhaupt auf australisches Festland zugelassen zu werden, abgeschafft. Seit 2014 fängt die australische Regierung Boote auf hoher See ab und führt

¹²⁰ Peter William Walsh/ Madeleine Sumption (Fn. 118): Unknown 2 – The number of people who would have been relocated to Rwanda.

¹²¹ Aussagen von Expert:innen in den Interviews mit den Verfassern der Studie.

¹²² Siehe UNHCR, Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update, 15. Januar 2024.

¹²³ Vgl. SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik), Die Externalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes, eine rechtliche, praktische und politische Bewertung aktueller Vorschläge, SWP – Aktuell, Nr. 12. März 2024, S.3ff.

«Pushbacks» durch, z.B. nach Indonesien. Das Offshoring wurde zwar noch weitergeführt, aber in Nauru und PNG hielten sich zunehmend weniger Personen auf. Viele wurden von dort wieder nach Australien gebracht, meist aus medizinischen Gründen. 2016 erklärte der Oberste Gerichtshof von PNG die Haftbedingungen auf Manus Island für verfassungswidrig, worauf dieses Lager 2017 geschlossen wurde. Nauru blieb formal weiterhin in Betrieb, aber es wurde nur eine kleine Anzahl Asylsuchender überstellt.¹²⁴

Das Programm der australischen Regierung wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch von UN-Organisationen (z.B. UNHCR) kritisiert, weil – wie dies auch das Verfassungsgericht von PNG festgestellt hatte – die Lagerbedingungen als unmenschlich eingestuft werden müssten. Auch das Gebot des «Non-Refoulement» sei nicht eingehalten worden. Zudem wird verschiedentlich darauf verwiesen, dass – entgegen anderslautenden Stellungnahmen der Regierung – kein Kausalzusammenhang zwischen Offshoring und dem Rückgang von Bootsankünften habe festgestellt werden könne.¹²⁵ Schliesslich erwähnen die Kritiker oft die erheblichen Kosten. So soll Australien umgerechnet ca. 3,4 Millionen australische Dollar pro Person für das Offshore-Verfahren in Nauru und Papua-Neuguinea bezahlt haben.¹²⁶

Ausgelagerte Asylverfahren sollen gemäss der australischen Regierung einen Abschreckungseffekt erzielen. Für ein europäisches Land kann Australien aber nicht nur wegen der anders gelagerten geografischen Situation, sondern vor allem auch aufgrund der eigenen Ansprüche¹²⁷ im Bereich des Flüchtlingsschutzes und der Menschenrechte nicht als Vorbild dienen.

3.3.4. Beurteilung aus Sicht von Regierungen, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Expert:innen

Auslagerungswillige Regierungen, mögliche Partnerstaaten, internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Expert:innen bewerten die bislang diskutierten Externalisierungsmodelle höchst unterschiedlich. Die Einschätzungen umfassen neben grundsätzlichen Fragen auch spezifische rechtliche und politische Aspekte sowie operative und praktische Gesichtspunkte.

3.3.4.1. Grundsätzliche Aspekte

In den vergangenen Jahren haben Befürworter der verschiedenen Auslagerungsansätze argumentiert, der internationale Flüchtlingsschutz sei in seiner bestehenden Form nicht

¹²⁴ Vgl. im einzelnen *Madeline Gleeson/Natasha Yacoub*, «Offshore processing» in Australia, in: *Externalising Asylum*, 28.6.2024, <https://externalizingasylum.info/offshore-processing-in-australia/>, S. 1 ff; vgl. auch *Judith Kohlenberger*, Wie abschreckend wirkt die Auslagerung von Asylverfahren auf Menschen auf der Flucht? in: *Externalising Asylum*, 14.6.2024, <https://externalizingasylum.info/de/wie-abschreckend-wirkt-die-auslagerung-von-asylverfahren-auf-menschen-auf-der-flucht/>, S.2 ff.

¹²⁵ Siehe dazu *Madeline Gleeson/Natasha Yacoub* und *Judith Kohlenberger* (a.a.O., Fn. 124).

¹²⁶ UNSW 2022: *The Cost of Australia's Asylum and Refugee Policies, A Source Guide*, S.1. Im Jahre 2023 soll Australien für die Auslagerung der Asylverfahren umgerechnet 278 Millionen Franken bezahlt haben, und dies obwohl sich auf Nauru nur gerade 22 Personen befanden, siehe Daniel Gerny, in *NZZ* vom 16. März 2025, Das Drittstaatenmodell liegt im Trend.

¹²⁷ Siehe vorne Ziff. 2.1.

wirkungsvoll und nicht gerecht. Einigen wenigen Aufnahmeländern würden grosse Lasten aufgebürdet, während andere kaum Flüchtlinge aufnahmen. Zudem lüden die Unzulänglichkeiten des Systems zu Missbrauch ein. Profitieren würden nicht diejenigen, die besonders schutzbedürftig sind, sondern diejenigen, die über die meisten Finanzmittel und die besten Netzwerke verfügen.¹²⁸

Einige Regierungen weisen insbesondere auf die grosse Zahl von Toten als Folge der irregulären Zuwanderungsversuche etwa im Mittelmeer hin und verlangen eine Richtungsänderung der EU-Flüchtlingspolitik. So hat beispielsweise Dänemark das Gesetz vom Juni 2021 zur Verlagerung von Asylverfahren in Drittstaaten ausdrücklich mit der Notwendigkeit der Reduzierung der Todesopfer und des Kampfes gegen Menschenhandel und -schmuggel begründet.¹²⁹

Ein weiteres Argument von Regierungen, die Verlagerungen befürworten, lautet, dass die Aufnahme, die Versorgung und vor allem die langwierigen Verfahren bis zur endgültigen Feststellung des Flüchtlingsstatus in den EU-Staaten erhebliche Ressourcen erfordern, die bei einem Schutz in den Herkunftsregionen effizienter genutzt werden könnten. Die meisten Befürworter von Auslagerungen betonen zudem die zu erwartenden abschreckenden Wirkungen. So hat die britische Regierung die Abschreckung als zentrales Argument für das Abkommen mit Ruanda angeführt und diesem in der politischen Debatte grössere Bedeutung zugemessen als Fragen der Ressourcen und der Wirtschaftlichkeit.¹³⁰

Aus Sicht von Staaten wie Österreich und Dänemark, die Auslagerungen befürworten, bietet die GEAS-Reform gute Ansätze bezüglich einer besseren Kontrolle der EU-Aussengrenzen. Sie sei aber dennoch ungenügend, weil die Voraussetzungen für die Auslagerung in Drittstaaten zu hoch seien. Auch mit dieser Reform fehle es im EU-Recht an einer klaren rechtlichen Grundlage für Auslagerungen und Wegweisungen. Diese Regierungen sprechen sich daher für entsprechende Änderungen beim GEAS¹³¹ und eine passende Gestaltung der neuen EU-Rückführungsrichtlinie¹³² aus, in diesem Zuge müssten dann auch EU-weite Resettlement-Programme eingerichtet und von den Mitgliedstaaten unterstützt werden.¹³³

Die bis Frühjahr 2025 amtierende deutsche Bundesregierung hat keine eigenen Externalisierungsvorhaben umgesetzt und auch die neue Koalitionsregierung aus CDU/CSU und SPD hat in ihrem Koalitionsvertrag vom April 2025 auf Hinweise zur Verlagerung von Asylverfahren verzichtet.¹³⁴

Befürwortende Experten wie *Daniel Thym*¹³⁵ erachten Drittstaatsmodelle als neuen Ansatz, der das Flüchtlingsrecht neu ausrichten soll, namentlich zur Verdeutlichung eines Kontrollsignals, damit die Asylmigration in geordneten Bahnen verläuft, wobei solche Signale nur im

¹²⁸ Siehe u. a. *Koopmans* (Fn. 41); *Daniel Thym*, Migration steuern. Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, München 2025 (zit. Thym, Migration steuern); *Gerhard Knaus/Peter R. Neumann*, Asylpolitik mit Mut und Mass; fünf Schritte zur Begrenzung der Migration, Der Spiegel, 08.04.2025.

¹²⁹ Interview mit Regierungsvertretern Dänemarks. Im Dezember 2022 entschied die Regierung, dass Dänemark das Gesetz nicht umsetzen wird, seine Vorstellungen aber in die Diskussion der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten einbringen wird.

¹³⁰ Interview mit britischem Experten.

¹³¹ Siehe hierzu vorne Ziff. 2.2.1.2.

¹³² Zum aktuellen Stand vorne Ziff. 2.2.2.

¹³³ Interview mit Regierungsvertretern Österreichs.

¹³⁴ Siehe vorne Ziff. 3.3.2.3.

¹³⁵ *Thym*, Migration Steuern (Fn. 128), S. 110-116.

Verbund mit sonstigen Massnahmen erfolgversprechend seien. Drittstaaten in Nordafrika und auf dem Balkan müssten unterstützt werden, damit sie zuverlässige Schutzprüfungen durchführen könnten. Dies sei jedoch schwierig, weil es belastbare Asylsysteme für Einzelfallprüfungen in vielen Ländern gar nicht gebe. Im Übrigen müssten es Herkunftsländer sein, die weder Verfolgung noch einen Bürgerkrieg kennen. Nach *Gerhard Knaus*¹³⁶ müssten Drittstaaten-Abkommen ermöglichen, dass ab einem bestimmten Stichtag faire Asylverfahren nicht mehr in der EU, sondern in einem sicheren Drittstaat ausserhalb der EU durchgeführt werden. Wer neu in Europa ankäme, würde in den Drittstaat gebracht, wo sein Antrag entsprechend internationalen Standards (z.B. vom UNHCR)¹³⁷ geprüft würde. Schutzbedürftige Personen dürften bleiben. Dafür gäbe es dann Kontingente für legale Aufnahmen von Flüchtlingen. Die Verfahren müssten europäischen Standards entsprechen.

Kritiker:innen¹³⁸ von Auslagerungsbemühungen weisen hingegen darauf hin, dass der internationale Flüchtlingsschutz auf dem Prinzip der Verantwortungsteilung, nicht auf der Verlagerung von Verantwortung und Verpflichtungen auf andere Staaten beruhe. Völkerrechtlich sei die Auslagerung nur zulässig, wenn alle rechtlichen Voraussetzungen (Genfer Flüchtlingskonvention, EMRK, EU-Recht) erfüllt seien. Die Debatte über die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes auf Nicht-EU-Staaten schade diesem weltweit und berge die Gefahr der Aushebelung des internationalen Flüchtlingsschutzes. Wenn selbst wirtschaftlich stärkere Staaten sich daraus zurückzögen, hätte das Nachahmungs- oder Dominoeffekte in anderen Staaten.

Vertreter:innen von NGO und Expert:innen¹³⁹ weisen bisweilen darauf hin, dass Externalisierungsmodelle die Abhängigkeit von den betreffenden Drittstaaten verstärken könnten und dass die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung von Flüchtenden bestehe. Letztlich sei die Auslagerung von Asylverfahren nur eine Scheinlösung, mit der die aktuellen Herausforderungen des internationalen Flüchtlingsschutzes nicht bewältigt werden könnten. Darüber hinaus seien bei den bisherigen Auslagerungsmodellen entwicklungspolitische und aussenpolitische Fragen nicht hinreichend beachtet worden. Auslagerungsmodelle könnten Auswirkungen auf andere aussen- und sicherheitspolitische Interessen haben wie z.B. regionale Stabilität, Handel, multilaterale und regionale Zusammenarbeit oder entwicklungspolitische Kooperation. Es ginge somit auch um die Kohärenz der Politik sowie um Nachhaltigkeit der Ansätze.

¹³⁶ *Knaus/Neumann* (Fn. 128), S. 1 f. und *Gerhard Knaus*, Das ist Theaterpolitik, was wir an der deutschen Grenze erleben, in *NZZ*, 21.05.2025.

¹³⁷ Ein Vorschlag, der allerdings von UNHCR grundsätzlich abgelehnt wird (siehe oben bei Fn. 42).

¹³⁸ Interview mit Vertreterin von ECRE; Interview mit Expertin aus Tunesien; Interview mit ehem. Vertreterin der AU; *Pauline Endres de Oliveira*, Die Grenzen der Externalisierung: zur Rechtmässigkeit der Prüfung von Asylanträgen in Drittstaaten, Humboldt Universität, Berlin, 13.05.2024 (zit. Grenzen); *Deutscher Caritasverband*, Positionierung des Deutschen Caritasverbandes (Externalisierung) zur Auslagerung von Asyl- und Rückkehrverfahren, 29.1.2025, S. 8 (https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2025/02/Caritas_Positionierung_Externalisierung_2025_01_29.pdf); *Victoria Rietig*, Drittstaatenlösung: Weg vom Prinzip Hoffnung, hin zur Huckepack-Strategie, German Council of Foreign Relations, Berlin, Juni 2024.

¹³⁹ Im Mai 2023 unterzeichneten über 50 deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen eine grundsätzliche Erklärung gegen die Externalisierung der EU-Migrationspolitik und forderten die Bundesregierung auf, den Flüchtlingsschutz in der EU sicherzustellen und keiner Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten zuzustimmen. Insbesondere solle die Bundesregierung gegen die Erweiterung des Konzepts «sicherer Drittstaaten» stimmen; Interview mit Vertreterin von ECRE.

3.3.4.2. Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz

Externalisierungsmodelle setzen das Einhalten rechtlicher Standards voraus (siehe vorne Ziff. 2). Die Regierungen der auslagerungswilligen Staaten betonen, dass sie durchaus Partnerländer finden könnten, die menschenrechtliche und andere Rechtsstandards achten und dass sie die Einhaltung solcher Standards auch zu überprüfen vermögen. So hat die vormalige britische Regierung eine umfangreiche Liste mit möglichen Partnerländern erstellt und dabei neben der Rechtsstaatlichkeit auch Auswahlkriterien wie Erfahrungen mit Fluchtbewegungen, Verantwortungsbewusstsein und gute diplomatische Beziehungen verwendet. Dieses Verfahren habe zur Auswahl von Ruanda geführt, dessen Regierung sich nach Einschätzung der britischen Regierung als guter und flexibler Partner erwiesen habe.¹⁴⁰

Ähnliche Kriterien für Drittstaaten hat die vormalige österreichische Regierung formuliert: Einhaltung der Menschenrechte, gute Partnerschaft, keine Kettenabschiebungen sowie adäquate Verfahren und Schutz. Allerdings seien in Drittstaaten nicht die gleichen Standards anzusetzen wie in EU-Staaten, insbesondere in Hinblick auf Zugang zu Bildung, Gesundheit und Arbeit.¹⁴¹

Expert:innen¹⁴² und NGO führen dagegen an, es könne nicht garantiert werden, dass in den Drittstaaten faire und rechtsstaatliche Asyl- und Rückkehrverfahren durchgeführt würden, worauf auch Urteile nationaler und internationaler Gerichte hingewiesen hätten. Insbesondere bestehe das Risiko völkerrechtswidriger Zurückweisungen in Verletzung des Non-Refoulement-Gebots nach Art. 33 Abs. 1 FK, einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung im Drittstaat (Art. 3 EMRK, Art. 4 GrCh) sowie eines fehlenden Zugangs zu effektivem Rechtsschutz (Art 13 EMRK, Art. 47 GrCh). Gerade bei geschlossenen Zentren wie im Italien-Albanien-Abkommen, aber auch bei Migrations- und Rückführungszentren bestehe die Gefahr der willkürlichen Inhaftierung von Schutzsuchenden bzw. der Unterbringung unter haftähnlichen Umständen (Art. 5 EMRK).

Auch das UNHCR weist schon seit längerem auf menschenrechtliche Risiken hin, die mit einer Externalisierung des Flüchtlingsschutzes einhergehen können. Der Hochkommissar hatte bereits 2010 in einem Grundsatzpapier dargelegt, welche menschenrechtlichen und flüchtlingsrechtlichen Normen bei der extraterritorialen Bearbeitung der Asylanträge von Personen, die auf See aufgegriffen werden, zu beachten sind.¹⁴³ Die vier bis dahin von Regierungen angewandten Modelle von extraterritorialen Verfahren (in Drittstaaten, ausserhalb des eigenen Staatsgebietes, in der Region und an Bord) seien im Flüchtlingsschutz zwar eine Ausnahme, gleichwohl sei auch bei solchen Modellen der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung einzuhalten. Dieser sei Völkergewohnheitsrecht und gelte auch dann, wenn ein Staat de jure oder de facto extraterritoriale Hoheitsbefugnisse habe.

¹⁴⁰ Interview mit britischem Experten.

¹⁴¹ Interview mit Regierungsvertretern Österreichs.

¹⁴² Kritisch äussern sich *Endres de Oliveira*, Drittstaatenlösungen (Fn. 1); *Hans Vorländer/Wilfried Kluth*, Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur. Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten, In: *Externalising Asylum*, 24.6.2024, S. 5 (<https://externalizingasylum.info/de/menschenrechte-und-genfer-fluechtlingskonvention-als-richtschnur/>); *Rietig* (Fn. 138); Interview mit Vertreterin ECRE.

¹⁴³ UNHCR, Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing, November 2010.

Im Mai 2021 veröffentlichte UNHCR eine weitere Stellungnahme zum Thema Externalisierung, in der die Organisation aktuelle Konzepte kritisierte.¹⁴⁴ Eine solche Externalisierung des internationalen Schutzes sei aber zu unterscheiden von rechtmässigen Praktiken eines Transfers von Verantwortung des Flüchtlingsschutzes, bei dem die internationalen Standards eingehalten werden.¹⁴⁵ Bei der internationalen Zusammenarbeit im Flüchtlingsschutz und bei der Verantwortungsteilung seien grundlegende Prinzipien einzuhalten, etwa die Erfassung des Schutzbedarfes der Flüchtlinge, eine schutzsensible Gestaltung aller Massnahmen im Zusammenhang mit Externalisierung, die Einhaltung der Verpflichtungen bei Asylverfahren und bei der Aufnahme der Flüchtlinge, die Einhaltung der Rechtsnormen des internationalen Flüchtlingsschutzes, sobald ein Staat die «effektive Kontrolle» über die Flüchtlinge ausübe.¹⁴⁶

Generell betonen Kritiker von Auslagerungen, dass die Unterzeichnerstaaten der FK von 1951 gehalten seien, sich im Geist internationaler Zusammenarbeit und Solidarität am Schutz von Flüchtlingen zu beteiligen. Dies bedeute zwar nicht die Verpflichtung, allen Schutzsuchenden territoriales Asyl zu gewähren. Es seien auch Resettlement, sichere Drittstaatenregelungen und ähnliche Mechanismen möglich.¹⁴⁷

Die Debatte in Grossbritannien und die Gerichtsurteile des UK Supreme Courts über die Ruanda-Pläne der Vorgängerregierung haben überdies gezeigt, dass die Einhaltung der EMRK eine wichtige Voraussetzung für die Verlagerung von Asylverfahren nach Ruanda, aber auch bezüglich künftiger Auslagerungen von Asylverfahren darstellt.¹⁴⁸ Zum Italien-Albanien-Abkommen hat sich auch der Menschenrechtskommissar des Europarates grundsätzlich kritisch geäussert. Das Abkommen werfe eine Reihe von Menschenrechtsfragen im Bereich des Flüchtlingsschutzes auf.¹⁴⁹

Eine besondere Herausforderung bei der Auslagerung von Asylverfahren stellt aus Sicht von Kritikern¹⁵⁰ auch der Umgang mit besonders schutzbedürftigen Menschen dar, insbesondere mit Minderjährigen, Schwangeren, Folteropfern, Personen mit schweren körperlichen oder psychischen Erkrankungen und LSBTIQ+-Personen.

¹⁴⁴ «The externalization of international protection refers here to measures taken by States—unilaterally or in cooperation with other States—which are implemented or have effects outside their own territories, and which directly or indirectly prevent asylum-seekers and refugees from reaching a particular ‘destination’ country or region, and/or from being able to claim or enjoy protection there. Such measures constitute externalization where they involve inadequate safeguards to guarantee international protection as well as shifting responsibility for identifying or meeting international protection needs to another State or leaving such needs unmet; making such measures unlawful »; UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Note on the ‘Externalization’ of International Protection, 28.5.2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>.

¹⁴⁵ Nach Auffassung der Verfasser dieser Studie stellt das Dublin-System eine solche bzgl. der meisten EU-Staaten weitgehend unbedenkliche «Externalisierung» des Flüchtlingsschutzes dar.

¹⁴⁶ UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Note on the ‘Externalization’ of International Protection’, 28.5.2021, S. 2.

¹⁴⁷ *Vorländer/Kluth* (Fn. 142), S. 13.

¹⁴⁸ Siehe Ziff. 3.3.3.1.

¹⁴⁹ Siehe Dokument des Menschenrechtskommissars des Europarates: Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures, 13.11.2023.

¹⁵⁰ U.a. *Marcus Engler*, Auslagerung von Asylverfahren – Chance oder Risiko? In: *Heimatkunde*. Migrationspolitisches Portal der Heinrich-Böll-Stiftung, 5.12.2024.

3.3.4.3. *Umsetzungsfragen*

Auch die operative Umsetzung der bislang diskutierten Verlagerungsmodelle steht zur Debatte. Befürworter von Auslagerungen wie etwa die vormalige britische Regierung weisen darauf hin, dass entsprechende Abkommen realisierbar seien, dass sie aber erhebliche Investitionen in den Aufbau und die Stärkung von Kapazitäten, Rechtsentwicklung und Institutionen erfordern und eine entsprechend lange Zeitperspektive erfordern. Im Fall von Australien seien dies 20 Jahre gewesen. Ebenso wichtig für die Konzeption solcher Modelle sei die Beschaffung und Aufarbeitung von Informationen über das Partnerland und die Situation dort.¹⁵¹

Kritiker¹⁵² weisen auf grosse Herausforderungen bei der Einhaltung von Versorgungs- und Betreuungsstandards hin. Ein wesentliches Erfordernis für die Rechtmässigkeit einer Externalisierung des Asylverfahrens und der Schutzgewährung sei auch, dass die schutzsuchenden Personen im Drittstaat tatsächlich Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsschutz haben müssen. Angesichts des erheblichen logistischen und finanziellen Aufwands sind die Umsetzbarkeit und Wirkung eines solchen Modells auch davon abhängig, welche Personengruppen und wie viele irregulär eingereiste schutzsuchende Personen von dem jeweiligen Modell erfasst werden. Hingegen halten die Befürworter¹⁵³ von Verlagerungsmodellen die operativen Herausforderungen der Externalisierung bei entsprechendem politischem Willen und Ressourceneinsatz für überwindbar.

3.3.4.4. *Zur Perspektive möglicher Partnerstaaten*

Zu den rechtlichen Anforderungen gehört auch das Vorhandensein von zumutbaren Lebensumständen und -perspektiven im Drittstaat. Dies ist bei der Suche nach geeigneten Partnerstaaten im Rahmen von Externalisierungsvorhaben ebenfalls zu beachten. Bislang hatten auslagerungswillige Staaten erhebliche Schwierigkeiten, Drittstaaten zu finden, die diese komplexen Anforderungen erfüllen.¹⁵⁴

Aber auch auf Seiten möglicher Partnerstaaten ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit nicht einfach vorhanden. Die australische Regierung konnte die politisch und wirtschaftlich sehr schwachen und von Australien abhängigen Staaten Nauru und Papua-Neuguinea zwar zur Zusammenarbeit bewegen.¹⁵⁵ Die Lage in der europäischen Nachbarschaft oder in Afrika ist damit aber nicht vergleichbar.¹⁵⁶ Von Ruanda und Albanien abgesehen, sind die europäischen Staaten bei ihren Bemühungen um ähnliche Vereinbarungen nicht weitergekommen. Die Afrikanische Union (AU) hat sich bereits 2019 kritisch zu extraterritorialen Aufnahmezentren auf ihrem Kontinent geäussert, nicht zuletzt, weil die Regierungen vermuteten, dass es in ihren

¹⁵¹ Interview mit Vertretern der britischen Regierung; im Interview mit dem Vertreter ICMPD wird auch auf grosse Herausforderungen bei der Umsetzung hingewiesen.

¹⁵² Interview mit den Vertreterinnen von ECRE und von AU.

¹⁵³ Interview mit den Vertreterinnen der dänischen und der österreichischen Regierung.

¹⁵⁴ Interview mit dem Vertreter von ICMPD, der vor allem auf die Rechtsstaatlichkeit und die stabile Sicherheitslage verweist. Siehe auch *Hans-Eckhard Sommer*, Paradigmenwechsel im deutschen und europäischen Asylrecht, ZAR (Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik) 2025/3, S. 110ff. Er erachtet die Auslagerung von Asylverfahren nicht als realistische Option, weil Asylverfahren in Staaten wie Ruanda nicht unionskonform durchgeführt werden könnten und europäische Staaten erpressbar wären.

¹⁵⁵ Siehe vorne Ziff. 3.3.3.2.

¹⁵⁶ So auch Thym, Migration steuern (Fn. 128), S. 114.

Ländern an öffentlicher Zustimmung zu einer solchen Politik fehlen könnte.¹⁵⁷ Beobachter aus dem AU-Umfeld¹⁵⁸ weisen darauf hin, dass die Pläne einiger EU-Staaten mit internationalem Recht, namentlich mit der Genfer Flüchtlingskonvention wie auch mit den allgemeinen Menschenrechten nicht vereinbar seien. Selbst wenn sich ein Drittstaat finden würde, müssten die logistischen Voraussetzungen für die Implementierung eines bestimmten Modells gegeben sein, was in den allermeisten afrikanischen Staaten schlicht nicht realistisch sei. Aus Sicht von nordafrikanischen Staaten wird eingewandt, dass diese die gleichen Probleme mit Migrant:innen aus Subsahara-Staaten hätten wie die europäischen Staaten, nämlich mit den Rückführungen, da nur wenige afrikanische Staaten untereinander Rückübernahmeabkommen geschlossen hätten. Tunesien beispielsweise habe sich bisher immer geweigert, von EU-Staaten abgewiesene Drittstaatsangehörige aufzunehmen; es nehme nur eigene Staatsangehörige zurück. Abkommen wie zwischen UK und Ruanda seien nicht realisierbar. Befürchtet wird, dass Auslagerungen angesichts der Arbeitslosigkeit in den meisten afrikanischen Staaten und der Perspektivlosigkeit vor allem junger Menschen zusätzliche soziale Spannungen erzeugen könnten. Dies gelte insbesondere für die nordafrikanischen Staaten, wo heute schon grosse Spannungen zwischen Nordafrikanern und aus Subsahara-Staaten Zugewanderten bestünden.¹⁵⁹ So könnten die im Rahmen von solchen Programmen Zugewanderten als Konkurrenz auf den lokalen Arbeitsmärkten betrachtet werden, was auch sicherheitspolitische Probleme zur Folge haben könnte.¹⁶⁰

Von afrikanischer Nichtregierungsseite¹⁶¹ ist zu hören, Auslagerungen in Afrika müssten oft in Kooperation mit korrupten Regierungen erfolgen; deshalb könnten sie nicht funktionieren und die auslagernden Staaten würden erpressbar. Realistisch seien nur die freiwillige Rückkehr mit Reintegrationsprojekten oder Rückkehrgeld. Es brauche einen ganzheitlichen Ansatz statt unilateraler Auslagerungsbemühungen.

In den Gesprächen wurde darauf hingewiesen, dass gerade autokratische Regimes ihre Interessen selbstbewusst geltend machen. Dabei ginge es oft nicht einfach um finanzielle Vorteile, sondern – wie auch die EU-Türkei-Erklärung zeige – um politische Interessen und dementprechende Anreize.¹⁶²

3.3.4.5. *Kosten*

Bei der Verlagerung von Asylverfahren und Flüchtlingsschutz können erhebliche Kosten entstehen. Befürworter¹⁶³ weisen immer wieder darauf hin, dass anfänglich hohe Investitionen nötig seien, um mittel- und längerfristig Abschreckungseffekte zu erzielen. Dies sei beispielsweise für die britische Auslagerung nach Ruanda zu erwarten gewesen, nicht zuletzt, weil die Unterbringungs- und Betreuungskosten für Geflüchtete in Grossbritannien wegen der Unterbringung in Hotels und ähnlichen Einrichtungen bedeutend seien. Kritiker¹⁶⁴ halten dem

¹⁵⁷ www.theguardian.com/profile/daniel-boffey, 2019.

¹⁵⁸ Interview mit dem AU-Vertreter.

¹⁵⁹ Interview mit einer nordafrikanischen Expertin, siehe dazu auch Ziff. 3.3.2.4.

¹⁶⁰ Interview mit Vertreter von ICMPD.

¹⁶¹ Interview mit afrikanischem NGO-Vertreter.

¹⁶² Interview mit türkischem Experten.

¹⁶³ Interview mit britischem Regierungsvertreter.

¹⁶⁴ Interview mit Vertreterin von ECRE.

entgegen, die Kosten seien unverhältnismässig hoch und letztlich kaum seriös zu beziffern. Die Zweifel betreffen vor allem den organisatorischen und finanziellen Aufwand für Auslagerungsmodelle im Verhältnis zum Nutzen in Hinblick auf eine Reduktion der irregulären Migration.

Tatsächlich erscheinen die veranschlagten finanziellen Kosten gemäss Planung beim «Ruanda-Modell» als sehr hoch. Australien gab im Jahre 2023 350 Millionen australische Dollar aus, um Aufnahmezentren auf Nauru zu erhalten, die 22 Personen beherbergten. Solche Ausgaben seien, so Kritiker,¹⁶⁵ unverhältnismässig, insbesondere im Vergleich zu Massnahmen zur Versorgung von Menschen auf der Flucht in Erstaufnahmeländern.

Beim «Italien-Albanien-Modell» geht die italienische Regierung in einem Zeitraum von fünf Jahren von 650–670 Mio. Euro (d.h. rund 130 Mio. EUR pro Jahr) aus, basierend auf der Kapazität der Strukturen in Albanien von max. 3000 Plätzen. Davon entfallen 260 Mio. Euro auf Betriebs- und Personalkosten, 104 Mio. Euro auf Transporte, Investitionskosten für den Bau der Infrastruktur auf 94 Mio. Euro, 30 Mio. Euro für Aufwendungen im Bereich Rechtsvertretung und Übersetzung, 94 Mio. Euro für Kosten im Bereich Sicherheit der Anlagen, 42,4 Mio. Euro für Ausbildung/Einarbeitung, 18 Mio. für Entscheidungskosten sowie rund 12 Mio. Euro für Diverses.¹⁶⁶ Zum Vergleich: Die Planung des Bundesrates im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylbereichs ging von jährlichen Betriebskosten von rund 155 Mio. Fr. für 5000 Plätze in den Bundesasylzentren aus,¹⁶⁷ dies bei einem gegenüber den Verhältnissen in Italien deutlich höheren Kostenniveau. Bei der Beurteilung der Kosten des Italien-Albanien-Modells, welches an sich lediglich eine territoriale Verlagerung darstellt,¹⁶⁸ wäre insbesondere auch zu berücksichtigen, welche Investitions- und Betriebskosten anfallen würden, wenn diese statt in Albanien in Italien stattfinden würden. Beim Modell «Italien-Albanien» stellen namentlich Transportkosten, Abgeltungszahlungen an Albanien sowie allfällige Kosten, welche mit der Verlagerung von Personal entstehen, «modellbedingte» Zusatzkosten dar.

Wie diese Ausführungen zeigen, greift es indessen zu kurz, Externalisierungsinitiativen per se und vor allem wegen zu hohen Kosten zu kritisieren. Die Kosten hängen jeweils vom konkret gewählten Modell und der Vereinbarung mit dem Partnerstaat ab, und bei einer Betrachtung sind auch die Kosten einzubeziehen, welche entstünden, wenn die Asylsuchenden im Entsendestaat verblieben. Mögliche Einsparungen, welche sich Regierungen dank eines Abhalte-Effekts erhoffen, können hingegen erst über einen längeren Zeithorizont hinaus geschätzt und beurteilt werden. Wie bei jedem neuen Vorhaben im Bereich des Migrationsmanagements bedingt auch eine Externalisierungsinitiative bereits bei der Planung eingehende Kosten-Nutzen-Überlegungen.

¹⁶⁵ Vgl. vorne Ziff. 3.3.3.1. Zu Australien: *Madeline Gleeson/Natasha Yacoub* Gleeson (Fn. 124), S. 5.

¹⁶⁶ Siehe *Corriera della Sera* vom 25. März 2024: *Milena Gabanelli/Simona Ravizza*, *Accordo Italia-Albania: Uno Spot da 650 Milioni*.

¹⁶⁷ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs), BBl 2014, 8118. Die Betriebskosten der Bundesasylzentren sind seit ihrer Inbetriebnahme am 1.3.2019 namentlich in den Jahren 2022 – 2024 deutlich gestiegen, insbesondere bedingt durch hohe Asylgesuchszahlen, den Ukraine-Krieg und einem damit verbundenen erheblichen Ausbau der verfügbaren Unterbringungskapazitäten.

¹⁶⁸ Siehe vorne Ziff. 3.3.2.1.

3.3.4.6. Skalierbarkeit

Im europäischen Kontext stellt sich zudem die Frage, in welcher Grössenordnung die Auslagerung von Verfahren realistisch ist. Kritikern scheint es angesichts von über einer Million Asylanträgen pro Jahr in der EU kaum denkbar, dass die Verfahren aller Antragstellenden verlagert werden könnten: «Mit ein paar Flügen bringt man die internationalen Flüchtlingsströme nicht zum Erliegen». ¹⁶⁹ Für Europa sei nicht davon auszugehen, dass die Externalisierung von Asylverfahren Fluchtbewegungen reduzieren oder das Sterben im Mittelmeer beenden würde. Damit solche Verfahren durchführbar seien, liessen sich diese immer nur auf eine geringe Anzahl von Personen anwenden. Alle anderen Flüchtlinge und Migranten würden weiterhin über gegebenenfalls noch gefährlichere Fluchtrouten in die EU und deren Mitgliedstaaten kommen. Auch das deutsche Bundesministerium des Innern und für Heimat schreibt im Abschlussbericht «Asylverfahren in Drittstaaten»: «Die Erfahrungen anderer Staaten sowie die im Bericht und auch den Stellungnahmen der Sachverständigen ausführlich dargelegten Herausforderungen und Schwierigkeiten führen dazu, dass die Anwendung des Drittstaatenkonzepts nicht als Massenverfahren taugt. Es kann allenfalls ein Baustein von vielen zur Migrationssteuerung sein.» ¹⁷⁰

Befürworter argumentieren hingegen, nicht der tatsächliche Umfang der Auslagerung sei relevant, sondern die durch die Implementierung solcher Modelle zu erzielende Abschreckung. ¹⁷¹ Für andere Befürworter wie *Thym* ¹⁷² ist entscheidend, dass eine Abschreckungswirkung wohl nur bei einer grossen Zahl an Überstellungen eintritt. Nur dann würden allfällige immense Kosten politisch Sinn machen. Das Italien-Albanien-Modell ist nach diesem Autor kritisch zu beurteilen, da das «Mengengerüst» des Modells im Verhältnis zu den jährlichen Anlandungszahlen bescheiden sei. Kritiker sind der Auffassung, dass die vermeintlich abschreckende Wirkung von Externalisierungsabkommen bis heute empirisch nicht nachgewiesen werden kann, «da diese Deals grundlegende Migrations- und Fluchtdynamiken sowie die individuellen Absichten migrationswilliger Menschen verkennen.» ¹⁷³

3.3.5. Beurteilung aus Sicht MEG

Die bisherigen Erfahrungen, auch die ergebnislosen Diskussionen der letzten Jahrzehnte, zeigen, dass die Umsetzung von Externalisierungsplänen auf eine Vielzahl von Schwierigkeiten stösst. Mit Ausnahme der «pazifischen Lösung» Australiens ist bisher kein Modell in der Praxis umgesetzt worden, welches Asylverfahren und /oder Schutzgewährung externalisiert. Beim zwischen europäischen Staaten wirkenden Dublin-Zuständigkeitssystem handelt es sich um einen, mit den diskutierten Modellen nicht vergleichbaren, Spezialfall einer Externalisierung ¹⁷⁴. Das australische Modell ist insofern ebenfalls schlecht übertragbar, als es von den geographischen Gegebenheiten her nicht mit der Situation in Europa vergleichbar ist. Zudem besteht ein

¹⁶⁹ So der amtierende Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Deutschland, *Sommer* (Fn. 154), S. 110ff.

¹⁷⁰ *Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Abschlussbericht (Fn. 1), S.35.

¹⁷¹ *Knaus/Neumann* (Fn. 128), S. 2.

¹⁷² *Thym*, *Migration steuern* (Fn. 128), S. 112f.

¹⁷³ Siehe dazu *Kohlenberger* (Fn. 124), ausführlich, mit Verweisen auf Australien, Ruanda, Israel, S. 1–7; sowie *Rietig* (Fn. 138), S. 2.

¹⁷⁴ Siehe vorne Ziff. 3.1.

unterschiedlicher Rechtsrahmen (EMRK, GEAS), und die Bereitschaft, europäische Grundwerte in einem Ausmass zu opfern, wie dies die australische Regierung mit der Auslagerung auf Nauru und der Inkaufnahme der langjährigen Inhaftierung auch von vulnerablen Personen getan hat, dürfte in den allermeisten europäischen Staaten nicht mehrheitsfähig sein. Auch ist zu bedenken, dass nationale Alleingänge bei Auslagerungen zu unerwünschten Ausweichbewegungen bei asylsuchenden Personen führen können, womit Nachbarstaaten stärker belastet würden, wie dies die Erfahrung Irlands nach der Einigung von UK mit Ruanda gezeigt hat. Daher besteht *prima vista* ein Koordinationsbedarf zwischen den wichtigen Asylstaaten in einer Region, sollten Auslagerungen ins Auge gefasst werden.

Die EU-Türkei-Erklärung dient ebenfalls nicht als Modell, als dass der Erfolg dieser Vereinbarung nicht dem zugrundeliegenden Mechanismus (nämlich der nicht-umgesetzten «Eins zu Eins-Regelung») zu verdanken ist, sondern einem robusten Grenzmanagement durch die Türkei mit finanzieller Entschädigung durch die EU, was eine andere Art der Auslagerung bedeutet. Ebenso wenig ist die Vereinbarung zwischen Italien und Albanien als Auslagerungsmodell *stricto sensu* zu verstehen, da Italien für Verfahren, Schutzgewährung und Wegweisungsvollzug zuständig geblieben wäre. Nur die Vereinbarung und der spätere Vertrag zwischen UK und Ruanda hätte dem Modell einer Auslagerung von Verfahren und Schutzgewährung entsprochen. Mangels Umsetzung konnten aber keine Erfahrungen in Bezug auf die Durchführbarkeit fairer Verfahren vor Ort, die Grösse der von Ruanda zu übernehmenden Anzahl Asylsuchender, der Auswirkungen auf die Zahl von irregulären Einreisen nach UK und damit auch des Kosten-Nutzen-Verhältnisses gewonnen werden. Das Scheitern dieses Projektes, namentlich auch aufgrund von Gerichtsentscheiden, hat immerhin die rechtlichen Hürden für eine Auslagerung aufgezeigt, wonach es immer einer Einzelfallüberprüfung vor dem Transfer in einen Drittstaat bedarf, welche die Menschenrechtskonformität *in casu* beurteilen muss. Diese Prüfung in Bezug auf die individuellen Umstände und die zu erwartende Situation im Drittstaat hätte auch dann zu erfolgen, wenn sich das Modell *per se* als völkerrechtskonform erweisen würde. Die gleichen Erfahrungen betreffend Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung machen im Übrigen auch die Dublin-Mitgliedstaaten, da das Zuständigkeitsmodell konzeptionell von einem problemlosen Transfer einer asylsuchenden Person an den für die Durchführung des Verfahrens (und die Schutzgewährung) zuständigen Staat ausging, aber aufgrund zahlreicher Mängel in verschiedenen Mitgliedstaaten eine teilweise aufwändige Einzelfallprüfung notwendig wurde. Diese Überprüfungen bei einer Überstellung an – wohl auch aussereuropäische – Drittstaaten dürfte aller Voraussicht nach noch kritischer und damit noch aufwändiger werden.

Die voraussichtlich grösste Herausforderung wird indessen das Eruiere eines willigen und geeigneten Staates werden, der sich bereit erklären würde, auch grössere Zahlen von Asylsuchenden aufzunehmen, faire Asylverfahren durchzuführen und danach u.U. auch angemessenen Schutz zu gewährleisten. Verschiedene Abklärungen und Gespräche, welche MEG mit Expert:innen, Verantwortlichen möglicher Kooperationsstaaten und schweizerischen Auslandsvertretungen durchgeführt hat, zeigten grösste Zurückhaltung bis hin zu offener Ablehnung.

3.4. Wegweisungsvollzug in Drittstaaten ausserhalb des Schengen/Dublin-Raums

3.4.1. Politische Vorstösse und Kontext

Zur vorliegenden Studie gehört der Auftrag, auch Vorschläge zur Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden in nicht-europäische Drittstaaten zu analysieren. Die eidgenössischen Räte haben im März bzw. Juni 2024 eine entsprechende Motion (Gössi, 23.4440)

angenommen, welche den Bundesrat beauftragt, ein Transitabkommen abzuschliessen, welches es ermöglicht, abgewiesene eritreische Asylsuchende in einen Drittstaat zurückzuführen. Das Abkommen, für welches rasch ein dazu bereiter Drittstaat gefunden werden soll, würde zunächst nur für eritreische Staatsangehörige gelten, deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Die Motion trägt dem Bundesrat auf, das Muster eines mit Senegal unterzeichneten Transitabkommens aus dem Jahr 2003 zu verwenden. Begründet wird die Forderung mit der Tatsache, dass Eritrea zwangsweise Rückführungen eigener Staatsangehöriger ablehnt. Der Bundesrat äusserte in seiner ablehnenden Stellungnahme vom 14. Februar 2024 Zweifel an der Übertragbarkeit des Senegal-Abkommens und führte an, dass auch der Transit durch ein Drittland nicht möglich wäre, da Eritrea die unfreiwillige Rückkehr seiner Staatsangehörigen kategorisch ablehne.

In ähnlicher Weise verlangte die vom Nationalrat als Zweitrat im Dezember 2023 abgelehnte Motion Müller Damian (23.3176) die Lancierung eines Pilotprojekts in einem Drittstaat für die Rückführung von Eritreern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Neben der raschen Identifizierung eines Drittstaates, der bereit ist, abgelehnte eritreische Staatsangehörige aufzunehmen, fordert die Motion vom Bundesrat, einen Mechanismus für die Rückführung in dieses Drittland einzurichten, indem dem aufnehmenden Drittstaat eine finanzielle Entschädigung gewährt wird. Dem Parlament ist nach einem Jahr ein Evaluierungsbericht über dieses Pilotprojekt vorzulegen. Die Motion sieht ausdrücklich auch die Möglichkeit vor, dass Eritreer u.U. nicht in ihren Heimatstaat zurückkehren, sondern sich im Drittstaat integrieren oder sich in einem anderen Land der Region niederlassen. In seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2023 verweist der Bundesrat auf rechtliche und praktische Hürden, so u.a. fehlende gesetzliche Grundlagen und auf die Voraussetzung, dass bei der Auslagerung des Vollzugs der Rückführung in einen Drittstaat sichergestellt werden muss, dass die menschenrechtlichen Standards eingehalten werden, was entsprechende Garantien des Drittstaates voraussetzen würde.

Die beiden Motionen reihen sich in aktuelle Diskussionen in zahlreichen europäischen Staaten und auf EU-Ebene ein, welche unter der Bezeichnung «Return Hubs» in ähnlicher Weise Instrumente zur Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsrecht (namentlich abgelehnte Asylsuchende) in Drittstaaten ermöglichen wollen. Dabei sind bis anhin – mangels Praxis – verschiedene konzeptionelle Fragen offen, etwa ob und gegebenenfalls welche Verbindungen zum Drittstaat bestehen müssen, ob bei Unmöglichkeit der Rückkehr aus dem Return Hub eine Wiederaufnahmeverpflichtung besteht oder die Personen im Drittstaat verbleiben dürfen, und welche Kategorien von Rückkehrpflichtigen in einen Drittstaat transferiert werden können. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine neue Rückführungsverordnung (oben Ziff. 2.2.2.2. und unten Ziff. 3.4.3.) gibt hierzu erste Anhaltspunkte. Ebenso können Erkenntnisse aus früheren Ansätzen und Praktiken, namentlich auch der Schweiz, gewonnen werden, die in der Folge darzustellen sind.

3.4.2. Bisherige Erfahrungen

3.4.2.1. *Das (gescheiterte) Abkommen der Schweiz mit Senegal*

Die Motion Gössi (23.4440) möchte das Transitabkommen der Schweiz mit Senegal aus dem Jahr 2003 als Muster u.a. für ein neues Rückführungsregime für Eritreer über einen Drittstaat

verwenden. Das Abkommen, das nicht veröffentlicht ist,¹⁷⁵ wurde am 8. Januar 2003 in Dakar von der Schweiz und Senegal unterzeichnet, in der Folge aber von Senegal nicht ratifiziert.¹⁷⁶ Gemäss Vertragstext beschränkt sich der Transit auf Angehörige aus dem ECOWAS-Raum und verpflichtet den ersuchenden Staat (die Schweiz), Personen, deren Weiterreise nicht möglich ist, zurückzunehmen (Art. 3 Abs. 3). Laut Art. 7 beträgt der maximale Aufenthalt im Transit 72 Stunden; bei einer Weigerung der betroffenen Person, ein Flugzeug zur Weiterreise zu besteigen, ist diese von der Schweiz innert 24 Stunden zurückzunehmen (Art 7 Abs. 2). Mehrere Bestimmungen befassen sich mit den Modalitäten der Feststellung der Staatsangehörigkeit. Diese sahen eine Identifikation durch die Konsulate der in Dakar stationierten ECOWAS-Staaten und die Kostenübernahme durch die Schweiz vor.

Damit geht es beim Abkommen mit Senegal, wie auch der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motionen Gössi (24.4440) und Müller Damian (23.3176) ausführt, um die Durchbeförderung ausreisepflichtiger abgewiesener Asylsuchender, die nicht direkt in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland zurückgeführt werden können, dies mit einer Rücknahmeverpflichtung durch die Schweiz, sollte die Weiterreise nicht möglich sein. Insofern kann das Senegal-Abkommen nicht als Muster für einen Transfer in einen Drittstaat zwecks Rückführung in den Heimatstaat dienen, falls sich dieser weigert, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen. Dazu bedarf es anders ausgestalteter Vereinbarungen.

3.4.2.2. *Vereinbarungen von Israel mit Uganda und Ruanda für «freiwillige Ausreisen» in Drittstaaten*

Zwischen 2013 and 2018 transferierte Israel sudanesische und eritreische Asylsuchende nach Uganda und Ruanda, gestützt auf geheim gehaltene Transferabkommen.¹⁷⁷ Dies geschah formell auf Basis von «Freiwilligkeit», aber faktisch unter Druck, da die Asylsuchenden während langer Zeit inhaftiert und vor die Wahl gestellt wurden, in den Heimatstaat zurückzureisen, in einen Drittstaat (Ruanda oder Uganda) auszureisen oder auf unbestimmte Zeit in Israel inhaftiert zu bleiben. Der Oberste israelische Gerichtshof¹⁷⁸ stufte die Einwilligungen zum Transfer in einen Drittstaat wegen des Zwangs aufgrund unbestimmt langer Haft als rechtswidrig ein, ebenso das Geheimhalten der Vereinbarungen. Gemäss Berichten sollen viele der nach Ruanda und Uganda Transferierten später mit Hilfe von Schleppern nach Europa gelangt sein.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Den Verfassern ist das Dokument vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt worden.

¹⁷⁶ Die Gründe lassen sich einem Schreiben des senegalesischen Aussenministeriums vom 3. März 2003 an Bundesrätin Metzler, damals Vorsteherin des EJPD, entnehmen, welches auf Kritik der Zivilgesellschaft (Befürchtung, dass Senegal zum «Auffangbecken Westafrikas» wird) und auch von Parlamentsmitgliedern verweist und auf den drohenden Schaden für das Image des Landes, die Bedeutung der Respektierung der Würde der Individuen und ihrer Grundrechte, neben weiteren Punkten.

¹⁷⁷ Hierzu *Rebekka Moser*, die Zulässigkeit von Überstellungen bei fehlendem Anknüpfungspunkt der Asylsuchenden im Zielstaat, Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/2016, Bern 2016, S. 124ff, mit zahlreichen Hinweisen. Auch *Daisy Walsh*, What happened when Israel sent its refugees to Rwanda, BBC World Service, 23. Juni 2022, www.bbc.com/news/world-61882542.

¹⁷⁸ *Yoram Gidron*, Israel's High Court allows transfers of Sudanese and Eritreans to Rwanda and Uganda but strikes down indefinite imprisonment: an analysis, 21.9.2017, <http://refugee-rights.org/israels-high-court-allows-transfers-of-sudanese-and-eritreans-to-rwanda-and-uganda-but-strikes-down-indefinite-imprisonment-an-analysis/>

¹⁷⁹ *Daisy Walsh*, a.a.O. (Fn. 177).

Damit erweisen sich die Vereinbarungen von Israel mit Uganda und Ruanda als für die Schweiz untaugliches Modell, da verschiedene Grundrechte verletzt wurden und das Geheimhalten der Vereinbarungen (die von Uganda und Ruanda teils als nicht existent bezeichnet wurden) unter dem Aspekt der erforderlichen gesetzlichen bzw. völkerrechtlichen Grundlage für einen Transfer rechtsstaatlich unhaltbar wäre.

3.4.2.3. *Wegweisungen in Drittstaaten in Einzelfällen: Der Fall Zaoui*

Der algerische Staatsbürger Ahmed Zaoui¹⁸⁰, der von den Schweizer Behörden als islamistischer Gefährder eingestuft wurde, war 1997 aus Belgien kommend in die Schweiz eingereist und hier nach Ablehnung seines Asylgesuches vorläufig aufgenommen worden, da eine Ausschaffung nach Algerien als unzulässig erachtet wurde (Art. 3 EMRK). Aufgrund erheblicher Sicherheitsinteressen suchte die Schweiz einen Staat, der bereit war, Zaoui aufzunehmen. 1998 schloss die Schweiz mit Burkina Faso ein Abkommen, das einen Transfer dorthin erlaubte. Im Oktober 1998 wurde Zaoui mit seiner Familie von der Schweiz nach Burkina Faso überstellt. In einer Antwort auf die einfache Anfrage Berberat (99.1122, Beherbergungskosten von Ahmed Zaoui in Burkina Faso) führte der Bundesrat am 20. Dezember 1999 aus, es handle sich bei der mit den Behörden Burkina Fasos getroffenen Abmachung um einen sehr komplexen Einzelfall ohne präjudizielle Wirkung. Die Schweiz habe mit Burkina Faso vereinbart, die Lebenshaltungskosten für die Familie Zaoui grundsätzlich zu übernehmen. Es sei vorgesehen, dass die Situation und damit die Voraussetzungen für weitere Zahlungen durch die Schweiz in einem jährlichen Rhythmus überprüft werden. Nur diese Lösung habe es Burkina Faso erlaubt, Zaoui und seine Familie aufzunehmen. Der Bund rechnete mit Kosten von ca. Fr. 300 000.– für fünf Jahre.¹⁸¹ Allerdings reiste Zaoui mit seiner Familie bereits im Jahr 2000 nach Malaysia weiter und liess sich später in Neuseeland nieder.

Gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen, namentlich aufgrund der Einschränkungen aus der Rückführungsrichtlinie¹⁸² (Rückführungen nur in den Heimatstaat oder in einen Transitstaat, bei Einwilligung dieses Staates), wäre heute ein solches Transferabkommen de lege lata nicht (mehr) möglich; der Vorschlag der EU-Kommission für eine neue Rückführungsverordnung¹⁸³ würde einem solchen Vorgehen indessen keinen Riegel schieben. Die hohen Kosten und der Aufwand für eine solche Aktion setzen allerdings Grenzen für eine allfällige Abschiebung grösserer Gruppen. Bei hohen Sicherheitsinteressen oder staatspolitischen Interessen der Schweiz erweist sich das Vorgehen indessen als bedenkenswert.

3.4.3. Vorschläge auf EU-Ebene: Einrichtung von «Return Hubs»

In jüngster Zeit tauchen auf EU-Ebene Überlegungen für die Einrichtung von Rückführungszentren in Drittstaaten auf, die konzeptionell indessen nicht weit gediehen sind und unter der

¹⁸⁰ Siehe hierzu den Artikel auf Wikipedia (https://en.wikipedia.org/wiki/Ahmed_Zaoui), unter Verwertung zahlreicher Medienberichte.

¹⁸¹ Die Kosten beliefen sich laut Antwort des Bundesrates auf die einfache Anfrage Berberat auf Fr. 145'527.40.– im ersten Jahr (inkl. Ausschaffungskosten), wobei die Lebenshaltungskosten Fr. 37'000 betragen. Die Finanzierung der Lebenshaltungskosten sei grundsätzlich nicht befristet, und die Höhe würde jährlich neu festgelegt.

¹⁸² Siehe zur Rückführungsrichtlinie oben 2.2.2.1.

¹⁸³ Oben 2.2.2.2.

Bezeichnung «Return Hubs» diskutiert werden. Erste Ansätze im Bereich der freiwilligen Rückkehr finden sich in Mitteilungen der EU-Kommission aus dem Jahr 2021.¹⁸⁴ Im Mai 2024 verlangten fünfzehn EU-Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Brief «neue Lösungen» zur Bekämpfung irregulärer Migration nach Europa, darunter auch die Prüfung möglicher Kooperationen mit Drittstaaten im Rahmen eines «Return Hub Mechanism» und luden die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten dazu ein, mögliche Modelle im Rahmen des gegenwärtigen EU-acquis zu erwägen, aber auch Reformen der Rückführungsrichtlinie anzugehen.¹⁸⁵ Diese Forderungen wurden in einem «Non-paper» vom 4. Oktober 2024¹⁸⁶ betreffend den Transfer von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in Drittstaaten von fünfzehn EU-Staaten aufgenommen, namentlich betreffend die Anpassung der Rückführungsrichtlinie, um Rückführungen in Drittstaaten, die nicht Transitstaaten sind, rechtlich ermöglichen zu können. Die Staatengruppe schlug kein konkretes Modell vor, hielt aber fest, dass jeder Transfer in einen «Return Hub» auf einer Einzelfallprüfung beruhen müsse. Die Modalitäten der Unterbringung müssten mit dem Drittstaat in einem spezifischen Abkommen geregelt werden. Das Non-Paper sieht hierzu zwei Möglichkeiten vor: Unterbringung des transferierten Drittstaatsangehörigen im Return Hub in einem offenen Zentrum mit Zugang zum Territorium des Drittstaates, u.U. mit zusätzlichen Vorteilen wie z.B. Zugang zum Arbeitsmarkt; oder eine Unterbringung mit Freiheitsentzug in Haftzentren, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Vulnerablen.

Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Revision der Rückführungsrichtlinie vom März 2025 sieht in der neuen Rückführungsverordnung nun eine explizite Grundlage für die Schaffung von «Rückkehrzentren» in Ländern vor¹⁸⁷, zu welchen die rückzuführende Person keine vorherige Verbindung haben muss, und verweist für die Regelung der Modalitäten – wie im offenen Brief der fünfzehn EU-Staaten skizziert – auf die betreffende Vereinbarung mit dem Drittstaat, welche u.a. die Bedingungen für den Aufenthalt im Drittstaat enthalten muss und Regelungen betreffend Rückkehr in den Herkunftsstaat oder andere Drittstaaten.

Die Europäische Grundrechteagentur hat für die Errichtung solcher Rückkehrzentren eine Reihe von Voraussetzungen¹⁸⁸ definiert, die erfüllt sein müssten, so u.a. eine individuelle Beurteilung jedes Transfers, Beachtung allfälliger menschenrechtlicher Rückschiebungshindernisse, inkl. der Gefahr willkürlicher Haft (was bedingt, dass der Drittstaat in der

¹⁸⁴ Mitteilung der EU-Kommission, Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme als Teil einer fairen, wirksamen und umfassenden EU-Migrationspolitik, 10.2.2021, COM(2021) 56 final (mit dem Vorschlag, im Bereich der freiwilligen Rückkehr mit Partnerländern zusammenzuarbeiten; Ziff. 3.2. und 5.); Mitteilung der EU-Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, 27.4.2021, COM(2021) 120 final (ähnlich, Ziff. 3.3.). Für bereits frühere Überlegungen zur Einrichtung von Rückkehrzentren in Tunesien aus dem Jahr 2017 siehe *Thomas Gutschker*, Neue Wege für Abschiebungen gesucht: Die EU-Innenminister befassen sich mit Rückkehrzentren in Drittstaaten, FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) vom 8.10.2024.

¹⁸⁵ Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe, 15.05.2024; siehe auch oben bei Fn. 24.

¹⁸⁶ «Non-paper on transfer of third-country nationals staying illegally on the territory of an EU Member State to a third country pending return (return hub mechanism)», bei den Verfassern. Siehe auch den Hinweis bei *FRA* (European Union Agency for Fundamental Rights), Planned Return Hubs in Third Countries. EU Fundamental Rights Law Issues, Position Papier, Wien, 6. Februar 2024, S. 12, auf ein späteres Dokument vom 14.10.2024, in welchem allerdings der Verweis auf einen «Return Hub Mechanism» fehlt.

¹⁸⁷ Ausführlich oben Ziff. 2.2.2.2.

¹⁸⁸ *FRA* (Fn.186).

Wegweisungsverfügung genannt werden muss), Berücksichtigung der Situation vulnerabler Personen, Priorisierung freiwilliger Rückkehr, effektiver Rechtsschutz vor dem Transfer, eine klare gesetzliche Grundlage für den Transfer und ein völkerrechtlich bindendes Abkommen mit dem Drittstaat, welches fundamentale Rechte garantiert, Beachtung einer rechtmässigen Behandlung der in den Drittstaat überstellten Personen, wobei die materiellen Bedingungen und Dienstleistungen von den Mitgliedstaaten oder dem Drittstaat zur Verfügung gestellt werden können, schliesslich auch ein robustes Monitoring. In ähnlicher Weise hat sich auch UNHCR schon früher generell zu Transfer-Vereinbarungen¹⁸⁹ geäussert und seine Position kürzlich vor dem Hintergrund der erwarteten Vorschläge der EU-Kommission zu «Return Hubs»¹⁹⁰ aktualisiert und sich explizit mit den Anforderungen an Rückkehrzentren befasst, i.S. einer Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Staaten, die es ermöglicht, irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige freiwillig oder unfreiwillig in einen anderen als den Herkunftsstaat zu transferieren, wenn die Rückkehr in den Herkunftsstaat nicht ohne weiteres möglich erscheint.¹⁹¹

Mangels bisherigem Anwendungsfall und Praxis¹⁹² ist eine Beurteilung der Funktionsweise eines «Return Hub» damit kaum möglich, hängt diese doch wesentlich von der konkreten Vereinbarung mit dem betreffenden Drittstaat ab. Offen bleiben müssen verschiedene Fragen, wie namentlich nach den Aufnahmebedingungen im Drittstaat, der Frage, ob die Transferierten in haftähnlichen Einrichtungen untergebracht werden oder sich frei bewegen können, was im Fall einer Nichtrücknahme durch den Herkunftsstaat geschieht, ob namentlich der überführende Staat die Personen wieder zurücknehmen muss, oder ob allenfalls gar ein Risiko der Abschiebung in einen weiteren Staat besteht, welche das Non-Refoulement-Prinzip tangieren könnte. Aus rechtlicher Sicht sind die Anforderungen beim Transfer in einen Drittstaat zwecks Rückführung sicher weniger hoch als beim Konzept des «sicheren Drittstaates», weil bereits in einem Asylverfahren geklärt worden ist, dass im Herkunftsstaat weder Verfolgung noch schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Dennoch ist die Menschenrechtssituation im Staat mit einem «Return Hub» genau zu untersuchen. Letztlich bleibt der überführende Staat, der solche Einrichtungen in einem Drittstaat wenn nicht gar selbst betreibt, aber doch initiiert und finanziert, nach Auffassung des UNO-Menschenrechtsausschusses für allfällige Menschenrechtsverletzungen, wie z.B. willkürliche Haft, verantwortlich.¹⁹³

Schliesslich ist in zeitlicher Dimension darauf hinzuweisen, dass mit einem Inkrafttreten der neuen Rückführungsverordnung, welche die rechtliche Grundlage für Rückführungen in «Return Hubs» schaffen würde¹⁹⁴, erst für das Jahr 2028 gerechnet werden kann, falls es bis zum Sommer 2026 zu einer Verabschiedung kommt.

¹⁸⁹ UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Division on International Protection, May 2013.

¹⁹⁰ Siehe auch die Anmerkungen von UNHCR zum Kommissionsvorschlag, UNHCR Observations on the European Commission's Proposal for a Return Regulation (COM/2025/101) vom Mai 2025.

¹⁹¹ UNHCR, The Need for Effective Return Systems and the Potential Role of Return Hubs, März 2025

¹⁹² Betreffend Italien, dass seine Einrichtungen in Albanien vorübergehend als Rückführungszentren verwenden möchte, siehe oben Ziff. 3.3.2.1. Allerdings handelt es sich nicht um ein typisches Modell, da Italien die Lager extraterritorial hoheitlich selbst betreibt und daher keine Transfervereinbarung notwendig ist.

¹⁹³ Siehe oben bei Fn. 14.

¹⁹⁴ Oben Ziff. 2.2.2.2.

3.4.4. Beurteilung aus Sicht MEG

Die spärliche Praxis erlaubt keine Beurteilung von Chancen, Nutzen und Risiken von Rückkehrzentren. Die neue Rückführungsverordnung wird, falls sie von Rat und Parlament der EU so angenommen werden sollte, die rechtliche Grundlage dafür schaffen. Wie bei den diskutierten Drittstaatenlösungen (Ziff. 3.) wird die grösste Herausforderung das Finden eines Staates sein, der sich als «Return Hub» anbietet und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Geographische Aspekte dürften hierbei noch eine wichtigere Rolle spielen als bei den anderen Drittstaatenlösungen, da primär ermöglicht werden soll, dass die transferierten Migrant:innen in ihren Herkunftsstaat zurückkehren können. Hingegen können gewisse Standards in einem Transitstaat tiefer angesetzt werden als in einem Drittstaat, in den Verfahren und/oder Schutzgewährung ausgelagert werden, weil in einem Asylverfahren bereits zuvor der fehlende Schutzbedarf festgestellt worden ist und damit keine Rechte aus der Flüchtlingskonvention tangiert werden. Wie bei den anderen Drittstaatenlösungen stellen sich aber Fragen nach der Zumutbarkeit der Wegweisung und den Möglichkeiten, ein menschenwürdiges Leben zu führen, insbesondere, wenn sich die Weiterreise als unmöglich erweist und die Personen längere Zeit im Rückkehrzentrum verbleiben.

Einzelvereinbarungen zur Rückschiebung einzelner Personen aus erheblichen staatspolitischen Interessen, namentlich aus Sicherheitsüberlegungen, könnten eine sinnvolle punktuelle Ergänzung der Rückführungspolitik darstellen, wenn die Bereitschaft besteht, auch die u.U. hohen Kosten dafür zu tragen.

Hingegen dient das gescheiterte Abkommen zwischen der Schweiz und Senegal nicht als Modell für das Konzept der «Return Hubs», da dieses einen wesentlich anderen Charakter aufwies mit den kurzen Fristen für entweder die Durchbeförderung abgewiesener Asylsuchender in deren Herkunftsstaat oder die Rückübernahme durch die Schweiz bei Scheitern der Durchbeförderung.

3.5. Weitere alternative Konzepte und Lösungsansätze

In der Debatte um die Auslagerung von Asylverfahren, Schutzgewährung und Wegweisungen werden verschiedene verwandte Konzepte wie z.B. die Einrichtung von Asylprüfzentren auf Migrations- und Fluchtrouten oder Ansätze zur besseren Steuerung von Migration, die auch eine Verringerung der irregulären Migration bewirken sollen, diskutiert. Nachfolgend sollen einige dieser Ansätze, teilweise blosse Konzepte, teilweise bestehende aktuelle oder frühere Politiken, dargestellt werden, um Anstösse für mögliche Alternativen zu Externalisierungspolitiken zu vermitteln.

3.5.1. USA: «Safe Mobility Offices»

Die USA haben in jüngerer Zeit keine der derzeit in Europa diskutierten Ansätze zur Externalisierung verfolgt. Allerdings hat sich die Biden-Administration (2021–2025) bemüht, die externe Dimension ihrer Politik zu stärken und dabei insbesondere die Zusammenarbeit mit den südlichen Nachbarstaaten auszubauen. Hierzu zählten neben Abkommen mit Mexiko zur Übernahme von aus- und zurückgewiesenen Personen auch aus Drittstaaten vor allem die Bemühungen um den Aufbau von «Safe Mobility Offices» (SMO) in vier Transitländern

(Kolumbien, Ecuador, Costa Rica und Guatemala), als zentrales Element der von der Biden-Administration im Juni 2023 lancierten «Safe Mobility Initiative».¹⁹⁵ Dabei handelt es sich primär um ein kostenloses Online-Verfahren, bei dem sich Flüchtlinge und Migranten über die Webseite www.movilidadsegura.org registrieren und Informationen erhalten konnten, ob es für sie legale Wege in die USA oder Möglichkeiten für eine lokale Integration im betreffenden Gastland gibt. Für die europäische Diskussion im Kontext der «Verlagerung» von Interesse sind diejenigen Elemente der SMO, welche der Vorbeugung der irregulären Migration und der Rückkehr dienen.

Die in Kolumbien, Costa Rica, Guatemala und Ecuador eingerichteten SMO unterschieden sich jeweils bezüglich der Nationalitäten, die antragsberechtigt waren. In der Regel konnten aber nur Antragsteller aus der Region die Verfahren nutzen, und die Gastländer verlangten, dass sich die Bewerber bereits zum Zeitpunkt der Einrichtung der Verfahren regulär bei ihnen aufgehalten haben. Beides begrenzte die Zahl der Berechtigten. Diese SMOs wurden von UNHCR, IOM und anderen Partnern betrieben. Die Antragsteller mussten die Anträge in dem Land, in dem sie sich aufhielten, stellen und die Verfahren auch in diesem Land fortführen. Die Bewerberinnen und Bewerber wurden je nach Fall an UNHCR oder IOM weitergeleitet, die den Antragstellenden Gesprächstermine anboten. Waren die Antragstellenden schutzbedürftig, leitete UNHCR den Fall an das US Refugee Admissions Program weiter, das dann über eine Neuansiedlung entschied. War die Person nicht schutzbedürftig, wurde sie zur Beratung über andere legale Zuwanderungswege in die USA an IOM verwiesen; IOM informierte über solche Wege, etwa über die «humanitäre Bewährung» («humanitarian parole»), über Bedingungen für die Familienzusammenführung und über Arbeitsvisa. Die SMOs informierten nicht nur über legale Wege in die USA, sondern auch über Möglichkeiten der Neuansiedlung in anderen Staaten, etwa Kanada, Neuseeland und Spanien. Im Rahmen der SMO wurden bis Januar 2025 267.000 individuelle Bewerbungen aufgenommen.

Die flankierenden migrationsaussenpolitischen Massnahmen der Biden-Administration hatten einen erheblichen Anteil am Rückgang der irregulären Zuwanderung. Grundlegend für diese Politik war die Erklärung von Los Angeles vom Juni 2022,¹⁹⁶ bei der 22 Regierungen der westlichen Hemisphäre eine engere Zusammenarbeit und eine bessere Lastenteilung bei der Bewältigung der Fluchtbewegungen vereinbart haben. Entscheidend war, dass die US-Regierung unter anderem Kolumbien, Costa Rica, Ecuador und Peru erhebliche Finanzmittel und weitere Unterstützung für die Versorgung und Integration von Flüchtlingen insbesondere aus Venezuela, Haiti, Nicaragua und Kuba zusagte. Die an der Los-Angeles-Erklärung beteiligten Staaten vereinbarten neben der Unterstützung der besonders betroffenen Aufnahmestaaten gemeinsame Grundsätze für das Migrationsmanagement, zur Förderung legaler Migrationswege, eine Koordinierung der Visavergabe für Länder, aus denen irreguläre Migranten stammten, und eine Beschränkung der Transitmigration in die USA insbesondere durch die

¹⁹⁵ U.S. Department of State, Safe Mobility Initiative: Helping Those in Need and Reducing Irregular Migration in the Americas, <https://www.state.gov/bureau-of-population-refugees-and-migration/safe-mobility-initiative-helping-those-in-need-and-reducing-irregular-migration-in-the-americas>.

¹⁹⁶ The White House, Los Angeles Declaration on Migration and Protection, 10. Juni 2022, www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection; siehe hierzu auch *Andrew Selee*, The Los Angeles Declaration Could Represent a Big Step for Real Migration Cooperation across the Americas, MPI Short Reads, Juni 2022.

Bekämpfung von Schleusernetzwerken. Praktisch sichtbar wurden die neue Zusammenarbeit und Lastenteilung in der oben bereits angesprochenen Bereitschaft Mexikos, nicht-mexikanische Rückkehrer aus den USA aufzunehmen.¹⁹⁷

In ersten Bewertungen sprechen Beobachter den Safe Mobility Offices eine positive Rolle sowohl bei der Prävention der irregulären Migration als auch zur Erleichterung legaler Zugangswege zu. Die Verfahren würden die Identifikation von Migrant:innen und Flüchtlingen erlauben und diesen verlässliche und zielgerichtete Informationen bieten.¹⁹⁸

Mit der zweiten Amtsübernahme durch Präsident Trump wurden diese Programme ausgesetzt.¹⁹⁹ Offen ist die Frage, inwiefern die Trump-Administration weiterhin Externalisierungspläne verfolgen wird. In seiner ersten Amtszeit hatte Trump mit Guatemala, Honduras und El Salvador Abkommen geschlossen, um Asylverfahren dorthin auszulagern und Abschiebungen zu erleichtern. Umgesetzt wurde dies allerdings nur in Guatemala, und auch dort nur ansatzweise.²⁰⁰ Medienberichten zufolge finden aktuell Gespräche statt zwischen den USA und Ruanda.²⁰¹

3.5.2. Europäische Union: Regionale Schutzprogramme

Bereits im Dezember 2005 hatte der Europäische Rat den Gesamtansatz für Migration (GAM) beschlossen, um die migrationspolitische Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und die Kooperation mit afrikanischen Staaten und denen des Mittelmeerraumes zu verbessern. Vorgesehen war insbesondere eine engere Zusammenarbeit mit Libyen, Tunesien und Marokko. Dieses Programm enthielt noch keine konkreten Externalisierungspläne.

Auch die Weiterentwicklung des GAM zum «Gesamtansatz für Migration und Mobilität» (GAMM) im Jahr 2012²⁰² sah keine Verlagerungen vor, wohl aber «Regionale Schutzprogramme» (RPP) zur Stärkung der Asylsysteme der Partnerländer und -regionen, mehr Neuansiedlungen in der EU, verstärkte Anstrengungen zur Lösung lang andauernder Flüchtlingssituationen einschliesslich einer gezielten Hilfe für Vertriebene und eine Unterstützung bei der

¹⁹⁷ *Susan Fratzke/Andrew Selee*, Legal Pathways and Enforcement: What the U.S. Safe Mobility Strategy Can Teach Europe about Migration Management, MPI Short Reads, Dezember 2024, <https://www.migrationpolicy.org/news/lessons-us-safe-mobility-strategy-europe>.

¹⁹⁸ Siehe hierzu und zum Folgenden ausführlich: *Lucy Hovil/Olivia Bueno/ Armando David/Hernández Gamboni*, The influence of Safe Mobility Offices on mixed migration in Latin America, MMC Research Report, August 2024, <https://mixedmigration.org/resource/influence-smo-mixed-migration-latin-america/>.

¹⁹⁹ Nach der Vereidigung des neuen Präsidenten am 20.1.2025 wurden die wichtigsten asyl- und migrationspolitischen Reformen der Biden-Administration, wie die SMO, ausgesetzt. Dazu gehörte auch die Abschaltung der CBP One-App, mit der Flüchtlinge Termine für das Beantragen von Asyl vereinbaren konnten; siehe Camilo Montoya-Galvez, CBS News (online), 19.1.2025. Zudem setzte der Präsident das Resettlement-Programm auf unbestimmte Zeit aus und beendete das Aufnahmeprogramm «CHNV parole».

²⁰⁰ *Nadine Knapp/Emma Landmesser*, in: Laura von Daniels/ Stefan Mair (Hrsg.), Trumps Rückkehr und Europas aussenpolitische Herausforderungen., SWP-Studie 2025/S 03, 12.02.2025, <https://www.swp-berlin.org/publikation/trumps-rueckkehr-und-europas-aussenpolitische-herausforderungen>.

²⁰¹ Siehe Süddeutsche Zeitung vom 6. Mai 2025, Ruanda und USA, Gespräche über Migrationsabkommen.

²⁰² Europäische Kommission, Gesamtansatz für Migration und Mobilität, COM (2011) 743.

erforderlichen Finanzierung und Implementierung.²⁰³ Die RPP²⁰⁴ und ihre 2014 eingeführten Nachfolgeprogramme, die «Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme» (RDPP), sollen den Aufnahmestaaten helfen, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden. Diese neuen RDPP sollten nicht mehr primär Kapazitäten im Asylbereich verbessern, sondern die Entwicklung der lokalen Aufnahmegemeinschaften genauer in den Blick nehmen. Dahinter stand die Erkenntnis, dass in langandauernden Flüchtlingskrisen flüchtlingsbezogene humanitäre Hilfe nicht ohne Entwicklung der Aufnahmegemeinschaften geleistet werden kann.²⁰⁵ Diesen Ansatz bekräftigte die EU-Kommission auch in der «Europäischen Migrationsagenda» vom Mai 2015,²⁰⁶ und in seinem Aktionsplan bestimmte der EU-Afrika-Gipfel von Valletta im November 2015²⁰⁷, dass solche RDPPs bis Mitte 2016 eingerichtet und einsatzbereit sein sollten. Tatsächlich wurden in der Folge RDPPs für den Nahen Osten, Nordafrika und das Horn von Afrika aufgebaut. Derzeit befindet sich beispielsweise das von Dänemark geleitete und von Österreich, der Tschechischen Republik, Irland, den Niederlanden und der Schweiz geförderte Nahost-Programm bereits in einer dritten Phase bis 2026.²⁰⁸ Die RDPPs werden aus dem Europäischen Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) und dem «European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa» (EUTF for Africa) finanziert. Im Kontext der Verlagerungsdiskussion sind diese Programme beachtlich, insofern als sie der Prävention der irregulären Migration und der Verhinderung der Sekundärmigration von Flüchtlingen dienen. Erfolgreiche Programme leisten damit ebenfalls einen Beitrag, den Migrationsdruck auf die europäischen Aussengrenzen zu vermindern. Beobachter stellen jedoch fest, dass die für die Programme zur Verfügung gestellten Mittel im Vergleich zu den ambitionierten Zielsetzungen zu knapp seien. In dieses Bild fügt sich

²⁰³ Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion Die Linke, Engagement der Bundesregierung im internationalen Flüchtlingsschutz, Drucksache 17/12506, 17. Wahlperiode 27. 02. 2013,

²⁰⁴ Die EU richtete im Rahmen der RPPs ab 2005 zunächst zwei Pilotprojekte ein: Die Ukraine, Moldau und Belarus wurden beim Ausbau ihrer Kapazitäten zur Identifizierung von Flüchtlingen, beim Zugang zu Asylverfahren und bei der lokalen Integration von Geflüchteten unterstützt, und ab 2007 richtete die EU ein Pilotprojekt in Tansania ein. Tansania hatte zu dem Zeitpunkt eine grosse Zahl von Flüchtlingen aus Burundi und der Demokratischen Republik Kongo aufgenommen. Hier war das Ziel, Kapazitäten zur Flüchtlingsbetreuung aufzubauen, diese Massnahmen mit anderen humanitären Hilfsmassnahmen der EU in der Region abzustimmen und Neuansiedlungen zu ermöglichen. Europäische Kommission, Mitteilung über Regionale Schutzprogramme, KOM(2005) 388, 1.9.2005. Diese Pilotprojekte wurden im Jahr 2009 evaluiert, mit ambivalentem Resultat: Es seien zwar Fortschritte beim Flüchtlingsschutz erzielt worden, in Tansania auch bei der lokalen Integration. Grundsätzlich seien die Projekte aber zu wenig flexibel für sich ändernde Bedingungen vor Ort gewesen, eine spezifische Haushaltslinie habe gefehlt, die Projekte seien kaum sichtbar gewesen, die Partnerländer zu wenig einbezogen worden, und die Neuansiedlung in den EU-Mitgliedstaaten sei unzureichend gewesen. Insgesamt habe eine strategische Koordinierung durch die EU gefehlt. Siehe European Parliament, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, EU Cooperation with Third Countries in the field of migration, 2015; ECRE, Regional Protection Programmes: An effective policy tool? Discussion Paper, Januar 2015.

²⁰⁵ Vgl. *Giuseppe Morgese*, The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS): Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool?, In: Ida Caracciolo/ Giovanni Cellamare/Pietro Gargiulo (Hrsg.) International Migration and the Law, Legal Approaches to a Global Challenge, London 2024, S. 559f.

²⁰⁶ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Die europäische Migrationsagenda, KOM (2015) 240 final, 13.5.2015.

²⁰⁷ Valletta Summit Action Plan, 12.11.2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf.

²⁰⁸ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Regional development and Protection Programmes Phase III, <https://openaid.um.dk/project/XM-DAC-3-1-288191?appBasePath=projects>.

ein, dass die EU-Kommission die RDPPs im Migrations- und Asylpaket von 2020 nicht ausdrücklich erwähnt hat, sondern die Mitgliedstaaten lediglich in der Empfehlung zu legalen Schutzwegen (2020/1364) aufgefordert hat, die RDPPs finanziell und organisatorisch zu unterstützen.²⁰⁹

3.5.3. Europäische Union und UNHCR: Notfall-Transitmechanismen mit Niger und Ruanda

Zu den europäischen Externalisierungsansätzen im weiteren Sinn zählen auch die seit 2017 von UNHCR entwickelten und von der EU verfolgten Bemühungen, in libyschen Lagern internierte und von Menschenrechtsverletzungen bedrohte Flüchtlinge und Migranten aus dem Land zu bringen und ihnen in Drittstaaten Schutz zu bieten. Mit Hilfe von UNHCR wurden 2017 solche Menschen, die zum Teil von der (europäisch unterstützten) libyschen Küstenwache auf dem Mittelmeer aufgegriffen und in diese Lager verbracht wurden, als Reaktion auf die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten evakuiert, wo ihre Asylgesuche geprüft wurden²¹⁰, ebenso wie die Chancen für eine Neuansiedlung dort oder in anderen Drittstaaten. Finanziell unterstützt wurde der «Emergency Transit Mechanism» (ETM) durch die EU. Partnerländer dafür waren zunächst Niger, dann Ruanda.

- Zunächst schloss UNHCR 2017 eine Evakuierungsvereinbarung mit Niger.²¹¹ Die Europäische Union hatte bereits ab 2015 eine engere Zusammenarbeit mit Niger gesucht, um die Transitrouten nach Nordafrika zu blockieren. Tatsächlich reduzierte die nigrische Regierung die Wanderungen nach Europa stark, und das Land galt als verlässlichster Partner der EU in der Sahelzone. Im Gegenzug erhielt Niger Militär- und Entwicklungshilfe aus Brüssel, zwischen 2015 und 2020 mehr als eine Milliarde Euro. Niger war 2017 das einzige afrikanische Land, das bereit war, den ETM zu beherbergen, alle anderen angefragten Staaten lehnten ab. Dementsprechend hatte die nigrische Regierung erhebliche Verhandlungsmacht bei der Ausgestaltung des ETM. Frankreich als eine der treibenden Kräfte der Vereinbarung wollte ursprünglich in Niamey ein Büro der französischen Asylbehörde OFPRA errichten, in dem französische Beamte Asylverfahren durchführen und den Flüchtlingsstatus vergeben sollten. Dies wurde von nigrischer Seite abgelehnt. Vereinbart wurden schliesslich neben einer Obergrenze für die Evakuierten auch, dass UNHCR die nationalen Behörden bei der Prüfung der Asylbegehren unterstützte und dass für diese Menschen mit finanzieller Unterstützung durch die EU dauerhafte Lösungen gefunden werden sollten, insbesondere eine Neuansiedlung in EU-Mitgliedstaaten und in anderen Ländern. Die Evakuierten sollten also das

²⁰⁹ Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, 2020/1364.

²¹⁰ Während UNHCR in diesem Notfallmechanismus an der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft beteiligt war, betont die Organisation, dass sie nicht zur Verfügung stehen würde, um Verfahren in Externalisierungsmodellen mit Auslagerung von Asylverfahren durchzuführen; siehe oben Fn. 42.

²¹¹ Dabei verzichteten die europäischen ETM-Verantwortlichen darauf, das 2009 für solche Zwecke in Zusammenarbeit mit IOM und UNHCR errichtete und betriebene «Emergency Transit Centre» Timisoara in Rumänien zu nutzen. Nach Auffassung einiger Beobachter hat die EU stattdessen ein afrikanisches Land für die Evakuierung aus Libyen gesucht, weil befürchtet wurde, dass die Evakuierten von Rumänien aus wieder in die EU einreisen könnten. Siehe *Laura Lambert*, *Extra-territorial asylum processing: the Libya-Niger Emergency Transit Mechanism*, *Forced Migration Review*, Nr. 68, <https://www.fmreview.org/externalisation/lambert/>.

nigrische Asylverfahren durchlaufen. Tatsächlich aber überzog UNHCR relativ schnell mit Verweis auf die Notsituation in Libyen die vereinbarte Obergrenze und übernahm nach einige Monaten faktisch die Verfahren, weil diese aus Sicht der Organisation zu lange dauerten.

Aus EU-Sicht war diese Zusammenarbeit weitgehend erfolgreich, nicht jedoch aus Sicht vieler Nigrer: Die nigrische Regierung hatte auf EU-Druck 2015 ein Anti-Schleuser-Gesetz (Gesetz 2015-36) erlassen, das den grenzüberschreitenden Transport von Personen ohne Dokumente untersagte und Beihilfe zur Ein- oder Ausreise aus dem Staatsgebiet unter Strafe stellte. Es wurden aber auch Menschen, die Flüchtlinge und Migranten innerhalb des Landes transportieren oder ihnen eine Unterkunft bieten, verhaftet und angeklagt. Die Sicherheitsbehörden fingern zudem Migranten ab, die sich legal dort bewegten, weil sie als ECOWAS-Bürger auch in Niger Reisefreiheit genossen. Hiergegen regte sich in Niger politischer Widerstand.²¹² Nach dem Militärputsch vom Juli 2023 hob der Nationale Rat zur Rettung des Vaterlandes, der in Niger seit dem Sturz des gewählten Präsidenten Mohamed Bazoum 2023 herrscht, die Zusammenarbeit mit der EU auf und schaffte auch das Gesetz 2015-36 ab. Seither sind die Schlepper wieder offizielle Transportunternehmer und werden mitunter sogar vom Militär durch die Wüste geleitet.²¹³

Insgesamt wurden bis Mai 2023 4.242 Menschen aus Libyen nach Niger geflogen, während 6.773 Menschen im Wege von Umsiedlungsprogrammen oder auf anderen Wegen Niger verlassen haben. Seitdem hat es keine Evakuierungsflüge aus Niger mehr gegeben, UNHCR hat aber die Suche nach Resettlement-Möglichkeiten auch im Jahr 2024 fortgesetzt.²¹⁴

- Mit Ruanda und der Afrikanischen Union (AU) hat UNHCR 2019 einen ähnlichen Evakuierungsmechanismus vereinbart. Das Aufnahmezentrum im Distrikt Bugesera wird aus dem EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) kofinanziert. UNHCR unterstützt die evakuierten Menschen während ihres Aufenthalts in Ruanda mit Unterkünten, Lebensmitteln, Wasser, medizinischer Versorgung, psychosozialer und rechtlicher Unterstützung sowie mit Sprachkursen. Das Zentrum kann bis zu 700 Flüchtlinge und Asylsuchende aufnehmen.²¹⁵ Die bisher evakuierten Flüchtlinge und Asylsuchenden stammen aus zehn Ländern: Eritrea, Sudan, Südsudan, Somalia, Äthiopien, Nigeria, Tschad, Kamerun, Guinea und Mali. Sobald sie in Ruanda angekommen sind, werden die Asylanträge von UNHCR bearbeitet. Die Geflüchteten werden über dauerhafte Lösungen beraten, einschliesslich der Umsiedlung in ein Drittland. Bisher haben nach Auskunft von UNHCR alle Flüchtlinge einer Umsiedlung zugestimmt. Wenn der Flüchtlingsstatus gewährt wird, stellt UNHCR Umsiedlungsanträge in Ländern, die Umsiedlungsplätze anbieten. Die Aufnahmeländer entscheiden, ob die betreffende Person für

²¹² *Mattea Weihe/Lea Müller-Funk*, Druck der EU beeinträchtigt zirkuläre Migration zwischen Niger und Libyen, GIGA Focus Nahost, 5/2021.

²¹³ *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Niger after the Coup: new migration patterns in the Sahel?, 8.5.2024, <https://www.fes.de/en/displacement-migration-integration/article-page-flight-migration-integration/niger-after-the-coup-new-migration-patterns-in-the-sahel>.

²¹⁴ UNHCR Flash Update, Emergency Transit Mechanism (ETM), Januar 2025, <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>.

²¹⁵ UNHCR's Emergency Transit Mechanism Centre in Rwanda.

eine Umsiedlung in Frage kommt, und führen mit den Flüchtlingen im Aufnahmezentrum Gespräche. Wird die Umsiedlung genehmigt, unterstützt UNHCR die Ausreise der Flüchtlinge in das Drittland. Dieser Prozess dauert im Durchschnitt sechs bis acht Monate.

Bis März 2025 wurden im Rahmen der Programme 2230 Menschen aus Libyen nach Ruanda evakuiert, 2062 Menschen wurden aus Ruanda umgesiedelt. Der Grossteil der Geflüchteten wurde nach Norwegen, Schweden, Kanada, Frankreich, Belgien, in die Niederlande, nach Finnland und in die USA umgesiedelt.²¹⁶

Im Kontext der Verlagerungsdiskussion können diese «Notfall-Transitmechanismen» nicht als Externalisierungen im Sinne der hier diskutierten Modelle bezeichnet werden, eher als *Vorverlagerungen* des Flüchtlingsschutzes, indem sie dazu gedient haben, Schutzsuchende aus einer unmittelbaren Notsituation zu evakuieren. Sie sind aber für den vorliegenden Zusammenhang insofern interessant, als sie – durch Information und Beratung vor Ort sowie punktuellen legalen Ausreisemöglichkeiten – ebenfalls einen Beitrag leisten, um der irregulären Migration nach Europa vorzubeugen.

4. Anforderungen an eine Auslagerungs- und Wegweisungspolitik

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und in Würdigung der Positionsbezüge und Einschätzungen von Regierungen, Vertretungen von internationalen Organisationen, nicht-staatlichen Organisationen und Expert:innen schälen sich im Sinne einer ersten Bilanz folgende Anforderungen an eine Auslagerungs- und Wegweisungspolitik heraus:

4.1. Rechtliche Belastbarkeit

Verschiedene gescheiterte Vorhaben zur Auslagerung von Schutzgewährung und/oder Asylverfahren, namentlich das Modell UK-Ruanda, zeigen, dass Externalisierungsprojekte auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage und einer umfassenden Beachtung europarechtlicher und menschenrechtlicher bzw. flüchtlingsrechtlicher Vorgaben fassen müssen. Angesichts der notwendigerweise anzustrebenden Langfristigkeit solcher Projekte und der möglicherweise hohen Kosten dürfen keine erkennbaren Risiken eingegangen werden, dass eine Zusammenarbeit mit einem Drittstaat von innerstaatlichen oder internationalen Gerichten für unzulässig erklärt wird. Eckwerte, die es zu beachten gilt, sind u.a.: keine Normen, welche eine Auslagerung verbieten; die Notwendigkeit einer individuellen Prüfung, die bei jedem Transfer in einen Drittstaat zu beachten ist; die sorgfältige Klärung, ob, und wenn ja welche, auch Vulnerable unter die Auslagerung fallen; genügende rechtliche Standards (z.B. für Asylverfahren) und Aufenthaltsbedingungen und keine Anordnung völkerrechtswidriger Haft im Drittstaat. Bei

²¹⁶ <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>.

der Auslagerung von Rückführungen gelten u.U. tiefere Standards, da bereits in einem Asylverfahren der Schutzbedarf verneint worden ist.

4.2. Nachhaltigkeit und Gouvernanz

Nach verbreiteter Expert:innenmeinung bedürfen Auslagerungsprojekte, die zu einer wirksamen Entlastung des nationalen Asylsystems beitragen sollen, eines längeren Zeithorizonts, bis diese Wirkung eintritt, und müssen auch längere Zeit funktionieren können, damit sie als nachhaltig bezeichnet werden können. Dies bedarf nicht nur stabiler Beziehungen zwischen dem auslagernden Staat und dem Zielstaat der Auslagerung, sondern auch eines breiten Konsenses von Regierung und Bevölkerung beider Staaten, die hinter einem solchen Modell stehen, damit nicht bei den nächsten Wahlen oder einem Regierungswechsel ein Abbruch stattfindet. Besonderes Augenmerk ist dem Risiko zu widmen, dass die Schweiz sich durch die Auslagerungspolitik in starke Abhängigkeit bewegen und so erpressbar würde. In diesem Zusammenhang ist auch die Gouvernanz («good governance») auf Seiten der möglichen Partnerstaaten äusserst wichtig.

Mit Vorteil werden mögliche Vereinbarungen mit Staaten gesucht, zu welchen die Schweiz bereits dauerhafte Beziehungen gepflegt hat oder bereit ist, eine umfassende Beziehung – auch über den Migrationsbereich hinaus – einzugehen. Im Vordergrund können daher Staaten stehen, mit welchen die Schweiz eine Migrationspartnerschaft oder ein Kooperationsabkommen mit dem Fokus auf Flucht- und Migrationsaspekte eingegangen ist oder abzuschliessen plant. Im Weiteren ist in dieser Perspektive auch die Stabilität des Drittstaates insgesamt von grosser Bedeutung (in politisch, ökonomischer und rechtsstaatlicher Hinsicht, z.B. in Bezug auf den ausländerrechtlichen Status). Dies verlangt das Postulat Caroni (23.4490), indem besonderes Augenmerk auf der Gewährleistung der materiellen und prozeduralen schweizerischen (bzw. europäischen) Asylstandards auch im Ausland und der europäischen Koordination gelten soll.

4.3. Kohärenz der Politik

Bei der Suche oder Auswahl von Drittstaaten, welche zu einer Verlagerungspolitik Hand bieten würden, müssen Fragen der Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik beachtet werden. Dies gilt in allgemeiner Weise für die Beachtung der aussenpolitischen Ziele (Art. 54 Abs. 2 BV) und – wie im Rahmen des Auftrags verlangt – auch der Berücksichtigung des internationalen Ansehens der Schweiz und ihrer Rolle als Gastland internationaler Organisationen («internationales Genf»), speziell in den Bereichen Flucht, Migration und Menschenrechte²¹⁷.

Von grosser Bedeutung ist dies insbesondere für die Schwerpunktbildung, den Einsatz von Geldern der internationalen Zusammenarbeit und der Beachtung der Entwicklungsziele, oder mindestens die Forderung, dass die Auslagerungspolitik nicht im Widerspruch zu diesen Zielen stehen sollte. Angesichts laufender Sparbemühungen in der internationalen Zusammenarbeit

²¹⁷ Siehe etwa die Leitlinien Menschenrechte 2021-2024 des EDA, https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aktuell/news/2021/20210603-leitlinien-menschenrechte_DE.pdf.

sollte vermieden werden, dass einem Kooperationsland Gelder für Projekte gestrichen werden, während gleichzeitig versucht würde, ein Abkommen zwecks Übernahme von Migrant:innen zu schliessen. Mit dem bereits bestehenden und erprobten Gesamtregierungsansatz (interdepartementale Zusammenarbeit in der Migrationsaussenpolitik) kann auch diesbezüglich die nötige Kohärenz geschaffen werden.

Zu vermeiden ist aber das Risiko des Eingehens politischer Abhängigkeiten zum «verlagerungsbereiten» Drittstaat, weil eine solche immer neue Forderungen im Rahmen des «Deals» nach sich ziehen könnte. Und schliesslich sind Verlagerungseffekte möglichst zu vermeiden, da erfahrungsgemäss nationale Auslagerungspolitiken zur Verdrängung von Schutzsuchenden und Migrant:innen in andere Länder und zu Streitigkeiten zwischen diesen Staaten führen.²¹⁸ Daher braucht es ein gemeinsames Vorgehen von wichtigen Asylländern.²¹⁹

4.4. Verhältnis von Kosten und Nutzen

Die Höhe der Kosten allein ist kein massgebendes Kriterium für die Auslagerung von Asylverfahren oder des Wegweisungsvollzugs, da eine – u.U. mit hohen Kosten verbundene – Auslagerung in mittel- und längerfristiger Perspektive auch zu erheblichen Einsparungen führen kann, insbesondere, wenn damit eine Abschreckungswirkung erzielt werden kann; eine solche Wirkung konnte bisher nicht nachgewiesen werden. Da staatliche Mittel immer im öffentlichen Interesse und effizient einzusetzen sind (Art. 5 Abs. 2 BV), müssen die oben beschriebenen Anforderungen an die Nachhaltigkeit von Auslagerungsprojekten zwingend beachtet werden, wobei sich u.U. ein Vorgehen mittels Pilotprojekten aufdrängt, damit entsprechende Erfahrungen überhaupt gesammelt werden können, bevor beträchtliche Ausgaben getätigt werden.

4.5. Geographische Aspekte

Nach welchen geographischen Gesichtspunkten mögliche Partnerländer für eine Auslagerung von Verfahren und/oder Schutzgewährung oder des Wegweisungsvollzugs auszuwählen sind, hängt stark vom gewählten Modell und dem Ziel der Verlagerungspolitik ab. So kann für eine Auslagerung des Verfahrens und/oder Schutzgewährung eher ein Staat in der weiteren Nachbarschaft der Geflüchteten in Frage kommen (damit transferierte Personen sich nicht sofort wieder in Richtung Europa aufmachen würden), während bei der Verlagerung der Wegweisung die Möglichkeiten einer allfälligen Weiterwanderung der Rückzuführenden je nach Herkunftsregion ausschlaggebend sind.

Für eine längerfristige Zusammenarbeit kämen europäische Staaten mit einer konkreten mittelfristigen EU-Beitrittsperspektive u.E. weniger in Frage, da diese mit dem Beitritt ohnehin Teil des GEAS und damit auch von «Dublin» würden. Zu achten wäre auch auf mögliche unerwünschte Auswirkungen von Auslagerungen, so z.B., wenn die Auslagerung von Verfahren in Zentren nahe der Aussengrenze nur Verlagerungen der Reiserouten nach Europa – so nach

²¹⁸ Siehe *Niklaus Nuspliger*, Aus Angst vor dem Rwanda-Pakt flüchten Migranten von Grossbritannien nach Irland, NZZ vom 2.5.2024, S. 4.

²¹⁹ *Christoph Wehrli*, Asylpolitik mit Drittstaaten: Möglichkeiten und Illusionen, SGA (Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, Dezember 2023).

Abweisung von Asylgesuchen und nicht möglichem Wegweisungsvollzug – zur Konsequenz hätte. Auch für die Möglichkeit und Zugänglichkeit vor Ort eines allfällig mit einem Drittstaat vereinbarten Monitorings der Einhaltung der Menschenrechte nach Rückkehr in den Drittstaat sind geographische Aspekte zu berücksichtigen.

5. Handlungsoptionen für die Schweiz

5.1. Handlungsoptionen in den Bereichen Externalisierung von Asylverfahren und Rückkehr

5.1.1. Ausgangslage

In den vorangehenden Kapiteln wurden der verfassungs- und völkerrechtliche Rahmen einer Auslagerung, die in der Staatengemeinschaft bisher umgesetzten Lösungsansätze sowie die verschiedenen Anforderungen an eine Auslagerungs- und Wegweisungspolitik untersucht.

Das folgende Kapitel widmet sich konkreten Handlungsoptionen, welche sich für die Schweiz ergeben, sollte eine Verlagerung von Asylverfahren bzw. des Wegweisungsvollzugs weiterverfolgt werden. Der Verlagerungsdiskussion inhärent ist der Versuch insbesondere europäischer Regierungen, den Migrationsdruck zu reduzieren und irreguläre Migration zu bekämpfen. Daher wird in dieser Studie auch auf mögliche «alternative Pisten» zur Verlagerung hingewiesen.

5.1.2. Interessen des «verlagerungsbereiten» Drittstaates

Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, sind Verlagerungskonzepte schwierig zu realisieren. Als grösste Herausforderung hat sich bisher die Suche und das Identifizieren eines «verlagerungsbereiten» Drittstaates erwiesen.

Währenddem das Schaffen der Voraussetzungen für eine Auslagerung im auslagernden Staat primär eine Frage des politischen Willens ist, erweisen sich *spezifische Interessen und Erwartungen* des Drittstaates oft als Stolperstein. Die bisherigen Beispiele einer «Verlagerungszusammenarbeit» legen nämlich den Schluss nahe, dass die wegleitenden Interessen des Drittstaates für eine Zusammenarbeit über eigentliches «Migrationsmanagement» weit hinausgehen:

- Beim sog. «EU-Türkei-Deal», verbrieft in einem Memorandum of Understanding, stellte die EU der *Türkei* nicht nur eine Finanzhilfe von 6 Mrd. Euro in Aussicht, sondern insbesondere auch die Wiederaufnahme der Verhandlungen über Visabefreiung und den Beitritt der Türkei zur Europäischen Union.²²⁰
- Bei der Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda soll gemäss Experten eine Rolle gespielt haben, dass sich *Ruanda* Vorteile durch die ständige Mitgliedschaft von Grossbritannien im UN-Sicherheitsrat erhoffte, dies im Kontext der kriegerischen Auseinandersetzungen in der Region sowie der aktuellen Spannungen mit der Demokratischen Republik Kongo und Burundi.²²¹ Eine ähnliche Beistandschaft

²²⁰ Siehe vorne Ziff. 3.3.1.

²²¹ Siehe vorne Ziff. 3.3.3.1.

dürfte sich Ruanda auch bei der sich möglicherweise anbahnenden Zusammenarbeit mit den USA erhoffen.²²²

- *Albanien* kann bei seiner Beitrittskandidatur zur Europäischen Union sicherlich auf die Unterstützung Italiens zählen. Die Gespräche im Rahmen dieser Studie haben gezeigt, dass die enge Zusammenarbeit in Migrationsfragen aber auch auf einer engen, historisch gewachsenen politischen Verbundenheit zwischen den beiden Staaten beruht. Dabei spielen die unmittelbare geographische Nachbarschaft, gemeinsame regionale Interessen an der EU-Aussengrenze sowie die thematisch breit gefächerte Zusammenarbeit in bi- und multilateralen Belangen eine herausragende Rolle.²²³
- In den Verhandlungen zwischen Deutschland und *Usbekistan* über die Errichtung eines «Return Hub» für afghanische Staatsbürger verlangt Usbekistan nach Medienberichten im Gegenzug die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für usbekische Fachkräfte.²²⁴

Die Erwartungen des Drittstaates bei einer Verlagerung liegen – zumindest in den gezeigten Beispielen – somit auch bei Fragen, welche über die unmittelbare Zusammenarbeit in Migrationsfragen hinausgehen: politische Partnerschaft bzw. Parteinahme, neue Möglichkeiten im Visabereich oder beim Zugang zum Arbeitsmarkt, umfangreichere wirtschaftliche oder entwicklungspolitische Unterstützung. Auch Interessen im Bereich des Zugangs zu Rohstoffen oder militärische Zusammenarbeit könnten beim Zustandekommen einer «Verlagerungsvereinbarung» im Raum stehen.

Dass sich verlagerungswillige Drittstaaten für ihre Bereitschaft «abgelten» lassen, ist nachvollziehbar: Durch ihre Bereitschaft zur Übernahme fremder Staatsangehöriger übernehmen sie gleichzeitig neue Risiken, die mit der irregulären Migration verbundenen sind: Mögliche Betroffenheiten liegen in den Bereichen Sicherheit, Ordre public, sozialer Zusammenhalt oder in negativen Folgen für den Arbeitsmarkt. Für die innenpolitische Akzeptanz der Verlagerung auf Seiten des aufnehmenden Staates dürfte es entscheidend sein, dass die Regierung konkret aufzeigen kann, worin für das Land und die eigene Bevölkerung der Mehrwert einer «Verlagerung» bzw. einer Übernahme neuer Aufgaben für einen anderen Staat liegt.²²⁵

Das Gesagte bedeutet nicht, dass Externalisierungskooperationen einfach erkaufte werden können. Gerade bei afrikanischen Staaten und Organisationen besteht diesbezüglich eine beträchtliche Skepsis. Es wird etwa darauf hingewiesen, dass der Kontinent schon heute die Hauptlast bei der Aufnahme von Flüchtlingen trägt und dass Externalisierungsmodelle die ungleiche Lastenverteilung (Burden Sharing) zwischen dem reichen Norden und dem ärmeren Süden noch verschärft. Befürchtet wird auch, dass in den Entsendestaaten eine Umschichtung

²²² Siehe Süddeutsche Zeitung vom 6. Mai 2025, «Ruanda und USA: Gespräche über Migrationsabkommen».

²²³ Siehe vorne Ziff. 3.3.2.1.

²²⁴ Tagesspiegel vom 16. Juni 2024.

²²⁵ An der fehlenden innenpolitischen Akzeptanz in Senegal scheiterte im Jahre 2000 das Abkommen zwischen der Schweiz und Senegal; siehe vorne Ziff. 3.2.3.1. Berichten zufolge hatten auch die Vereinbarungen von Niger und Mali mit der EU mit dem Ziel, die irregulären Durchreisen von Migrant:innen zu verhindern, massgeblich dazu beigetragen, die Autorität der alsdann gestürzten Regierungen zu untergraben; siehe dazu *Misereor*, Country Brief on EU-Migration Partnership with Niger, 17 Mai 2023.

der Gelder zulasten der Entwicklungshilfe erfolgen könnte, um Externalisierungsmodelle zu finanzieren.²²⁶

5.1.3. Mögliche Gegenleistungen der Schweiz

Wird eine Verlagerung von Aufgaben in den Bereichen Asyl und Rückkehr zu einem Drittstaat ins Auge gefasst, stellt sich somit auch für die Schweiz die Frage, was sie dem Drittstaat als Gegenleistung anbieten kann bzw. anzubieten gewillt ist. Dabei schränken die aussenpolitische Neutralität sowie nicht vorhandene Mitgliedschaften in supranationalen Organisationen (wie der EU) einige der oben erwähnten Optionen ein.

Angebote sind für die Schweiz aber u.E. in folgenden Bereichen möglich:

- *Migration*: Zusammenarbeit und Unterstützung in den Handlungsfeldern, wie sie auch Gegenstand der aktuellen Migrationspartnerschaften²²⁷ mit Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kosovo, Nigeria, Nordmazedonien, Serbien, Sri Lanka und Tunesien sind. Dabei geht es um Themen wie *Rückkehrhilfen*, *Visa-Erleichterungen im diplomatischen Bereich*, *Migrationsmanagement*, *Synergien in den Bereichen Migration/Entwicklungshilfe*, *Menschenhandel/Menschenschmuggel* etc.
- *Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe*: Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz und konzentriert sich auf fragile und konfliktbetroffene Regionen. Mit ihrer humanitären Hilfe, der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie dem globalen Ansatz setzt sie sich für die Linderung von Not und Armut, die Einhaltung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie und die Schonung der Umwelt ein. Im Vordergrund stehen die vier Instrumente humanitäre Hilfe, bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, die Förderung des Friedens und der Menschenrechte sowie der globale Ansatz. Die Umsetzung erfolgt in Abstimmung mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), wobei die DEZA den Fokus auf fragile und von Konflikten betroffene Regionen setzt. Weitere Handlungsfelder sind die Bekämpfung von Armut, der Zugang zu Bildung und Gesundheit, Umweltprobleme sowie das Schaffen besserer Perspektiven für junge Menschen und Frauen. Dabei setzt sie auf Berufsbildung und Einkommensförderung.²²⁸
- *Wirtschaftliche Zusammenarbeit*: Das SECO leistet in seinen Partnerländern einen Beitrag zu Wirtschaftswachstum und nachhaltigem Wohlstand. Im Zentrum der Aktivitäten steht die Förderung eines sozial-, umwelt- und klimaverträglichen Wirtschaftswachstums mit zusätzlichen Arbeitsplätzen für alle Bevölkerungsschichten. Der Fokus liegt auf dem Privatsektor, den öffentlichen Institutionen sowie der Infrastruktur- und Stadtentwicklung. Das SECO führt jährlich rund 300 Programme und Projekte in 14

²²⁶ Siehe dazu *Betts/Milner* (Fn. 48).

²²⁷ Art. 100 Ausländer- und Integrationsgesetz; zu den einzelnen Migrationspartnerschaften siehe auf der SEM-Website: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/ch-migrationsausserpolitik/abkommen/migrationspartnerschaften.html>,

²²⁸ Siehe Website der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (www.deza.eda.admin.ch/de/), Was macht die DEZA?

Schwerpunktländern im Süden und im Osten durch. Die Programme und Projekte sind langfristig angelegt.²²⁹

- *Visapolitik*: Es wäre grundsätzlich möglich, materielle und verfahrensmässige Erleichterungen im Sinne einer präferentiellen Behandlung bei der Erteilung von nationalen Visa (für Aufenthalte über drei Monate) zu prüfen.²³⁰
- *Öffnung des Arbeitsmarktes* im Rahmen der allgemeinen Grundsätze über die Zulassung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten. Die Schweiz war bisher sehr zurückhaltend mit Angeboten im Visabereich oder bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt. Beim Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkten sich allfällige Öffnungen bisher auf Nischenbereiche wie den vorübergehenden Aufenthalt einer kleinen Zahl von Personen zu Ausbildungszwecken²³¹ oder auf den Abschluss eines Stagiaire-Abkommens.²³² Bei allfälligen neuen Abkommen über grössere Zulassungen zum Arbeitsmarkt zugunsten von bestimmten Drittstaaten wären die verfassungsmässigen Schranken von Art. 121a Bundesverfassung (Steuerung der Zuwanderung) und Art. 121a Abs. 4 Bundesverfassung (Verbot, neue, mit Art. 121a BV nicht vereinbare völkerrechtliche Verträge im Bereich der Zuwanderung abzuschliessen) zu beachten.²³³
- Auch neue oder zusätzliche *Resettlement-Programme* zur Entlastung des Partnerstaates können eine mögliche Gegenleistung bei einer Externalisierung sein, wie dies z.B. der «EU-Türkei-Deal» ursprünglich vorsah.²³⁴ Eine solche Massnahme wäre kohärent mit der humanitären Tradition der Schweiz, welche darauf gründet, Verfolgte aufzunehmen bei gleichzeitiger Bekämpfung des Missbrauchs und der irregulären Migration insbesondere von nicht-schutzbedürftigen Personen.
- Schliesslich sind Gegenleistungen an verlagerungsbereite Drittstaaten im ganzen weitgefächerten Zuständigkeitsbereich (*Verkehr, Gesundheit, Bildung, Sicherheit* etc.) der Departemente des Bundes denkbar. Eine allfällige Bestandesaufnahme möglicher Optionen hätte im Rahmen der IMZ-Struktur²³⁵ zu geschehen.

Es geht somit um die Identifikation neuer oder zusätzlicher Massnahmen oder finanzielle Leistungen, welche als Gegenleistungen für eine Verlagerung in Frage kommen könnten.²³⁶

²²⁹ Siehe Website des SECO: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit_Entwicklung.html.

²³⁰ Im Bereich der sog. Schengen-Visa (Aufenthalte bis zu 90 Tagen während max. 180 Tage pro Kalenderjahr) bestehen keine nationalen Kompetenzen der Schweiz.

²³¹ So z.B. im Rahmen der Migrationspartnerschaft der Schweiz mit Nigeria: Aufenthalte zwecks Ausbildung von Diplomaten oder im Bereich der Landwirtschaft.

²³² Ein Stagiaire-Abkommen ist Teil der Migrationspartnerschaft der Schweiz mit Tunesien.

²³³ Statt vieler, mit Hinweisen: *Peter Uebersax*, Art. 121a BV, in Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney, Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, S. 1951ff.

²³⁴ Siehe vorne Ziff. 3.3.1.

²³⁵ Siehe hinten Ziff. 5.2.3.

²³⁶ Die Frage möglicher Gegenleistungen wird - im Kontext der Frage von zusätzlichen Möglichkeiten der Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden - vom Bundesrat auch im Rahmen der Behandlung des Postulats von Nationalrätin Corina Gredig (24.4245, Wirksame Migrationspartnerschaften und Rückübernahmeabkommen) geprüft. Das Postulat wurde vom Bundesrat am 20.11.2024 angenommen. NR Gredig nennt als mögliche Gegenleistungen der Schweiz für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten Angebote in den Bereichen Ausbildung, Arbeitsmarkt (Rekrutierungsprogramme in Sektoren des Fachkräftemangels) sowie die Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse.

Angebote, bei welchen *eigene Staatsangehörige* einen *unmittelbaren Nutzen* erhalten, sind für viele Drittstaaten attraktiv und für die obenerwähnte innenpolitische Akzeptanz einer Verlagerung bedeutsam. Es versteht sich von selbst, dass ein «Portfolio» an Gegenleistungen auf die Bedürfnisse des entsprechenden Drittstaats ausgerichtet sein müsste.

5.1.4. Rechtsgrundlagen im nationalen Recht

Sollte die Schweiz sich dazu entschliessen, Asylverfahren oder Wegweisungsvollzug an einen Drittstaat auszulagern, ist dies in einer völkerrechtlichen Vereinbarung mit diesem Drittstaat zu regeln. Darin müssten Grundsätze der Zusammenarbeit, die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien sowie allfällige Modalitäten enthalten sein.²³⁷ Art. 100 AIG ermächtigt den Bundesrat explizit zum Abschluss von Migrationspartnerschaften sowie von Abkommen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist breit zu verstehen, obwohl in Art. 100 Abs. 2 AIG einzelne konkrete Themen der Zusammenarbeit scheinbar abschliessend aufgeführt werden. Die entsprechende Auflistung von Themen hat jedoch organisationsrechtlichen Charakter, indem sie in den erwähnten Themen eine Kompetenzdelegation an die Departemente ermöglicht. Art. 100 AIG schliesst weitere mögliche Handlungsfelder nicht aus, sofern sie durch Ziel und Zweck der Bestimmung (Stärkung der Migrationszusammenarbeit, Bekämpfung der illegalen Migration) gedeckt sind.²³⁸

Ob über die völkerrechtliche Regelung hinaus auch die *innerstaatliche Gesetzgebung* angepasst werden muss, hängt von der Form der völkerrechtlichen Regelung, vom gewählten Externalisierungsmodell sowie von dessen konkreten Inhalten ab. Ein blosses «Memorandum of Understanding» mit einem Drittstaat dürfte dabei aber kaum ausreichen, um als «self-executing-Norm» entgegenstehendes inländisches Recht zu derogieren. Abweichungen vom geltenden Asylgesetz wären je nach Modell und Grad der Externalisierung in verschiedenen Bereichen denkbar, so etwa in den heutigen Kapiteln bzw. Abschnitten zur Asylgesuchseinreichung und zur Einreise (Art. 18ff. AsylG), dem erstinstanzlichen Verfahren (Art. 25ff.), der Stellung während des Asylverfahrens (Art. 42ff. AsylG), dem Vollzug der Wegweisung und der Ersatzmassnahmen (Art. 44ff. AsylG), sowie der Bestimmungen über die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Art. 49ff. AsylG). Gesetzestechisch könnten die verschiedenen, der Externalisierung konkret geschuldeten Änderungen zum Beispiel in einem separaten, neuen Kapitel zur «Auslagerung» bzw. zur Zuständigkeit von Drittstaaten umgesetzt werden.

Darüber hinaus kommen weitere Regelungsbereiche in Frage: Sollten mit der Externalisierung neue finanzielle Aufwendungen für den Bund bestehen oder finanzielle Leistungen an Dritte

²³⁷ Die entsprechende völkerrechtliche Regelung muss dabei im Einklang mit der EU-Rückführungsrichtlinie (neu: Rückführungsverordnung) stehen, siehe vorne Ziff. 2.2.2.

²³⁸ Sinn und Zweck von Art. 100 Abs.2 AIG ist organisationsrechtlich zu verstehen, da betreffend die genannten Aufgabenbereiche in Art. 100 Abs. 4 AIG eine Delegation an die Departemente zum Abschluss technischer Vereinbarungen ermöglicht wird. Siehe auch *Marion Panizzon*, Art. 100 AIG, in: Martina Caroni/Daniela Thurnherr (Hrsg.), *Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)*, 2. Auflage, Bern 2024, S. 1565ff.

begründet werden, braucht es – auch nach Auffassung des Bundesrates – eine formell-gesetzliche Grundlage im nationalen Recht.²³⁹

Eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung erscheint weiter erforderlich, sollten – je nach gewähltem Modell – mit der Externalisierung auch Schweizer Beamte in einen Drittstaat entsandt werden, die auf der Grundlage schweizerischer Gesetze Verfügungen und andere Hoheitsakte erlassen. So sieht auch Art. 100 AIG eine innerstaatliche Rechtsgrundlage vor für den Einsatz von Dokumentenberater:innen, welche im Ausland beratend tätig sind und keine hoheitliche Funktion ausüben.²⁴⁰ Nur schon aus Kohärenzgründen drängt sich eine explizite gesetzliche Regelung auf, auch wenn bloss Vollzugshandlungen territorial ausgelagert werden.

Aufgrund der Tatsache, dass mit der «Externalisierung» ein neues Instrument im Umgang mit Asylsuchenden eingeführt würde, rechtfertigt sich aber *aus Gründen der Transparenz und der demokratischen Legitimation* u.U. eine neue innerstaatliche Rechtsnorm, auch dann, wenn diese selber nicht konstitutiv für die Massnahme und deren Umsetzung ist.

Aktuell bilden Art. 114 AsylG²⁴¹ (Internationale Zusammenarbeit) und Art. 93 Abs. 1 lit.c. AsylG (Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration) den finanzrelevanten Rahmen für Massnahmen im Bereich der Migrationsaussenpolitik.²⁴² Ob dieser ausreichend ist oder erweitert werden muss, hängt vom gewählten Modell der «Externalisierung» sowie den damit verbundenen Begleitmassnahmen und Gegenleistungen und deren Kosten ab.

Das Konzept von Art. 93 AsylG scheint uns im Lichte einer auch *nachhaltig wirkungsvollen* Migrationsaussenpolitik grundsätzlich nicht ideal, da lediglich *kurzfristig wirkende* Massnahmen finanziert werden können.²⁴³ Eine Überprüfung dieser Bestimmung drängt sich namentlich dann auf, wenn es sich in der Praxis zeigen sollte, dass sinnvolle Vorhaben der Migrationsaussenpolitik aufgrund des zu engen Rahmens nicht finanziert werden können. Diese Frage ist auch im Hinblick auf mögliche «alternative Pisten» relevant (siehe unten Ziff. 2.2.).

5.1.5. Pilotprojekt

Sollte sich die Schweiz dazu entschliessen, Externalisierungskooperationen anzustreben, wäre es nicht zuletzt aus Gründen eines vernünftigen Verhältnisses von Kosten und Nutzen angezeigt, mit einem Pilotprojekt zu beginnen. Damit könnten entsprechende Erfahrungen der Zusammenarbeit gemacht werden, wenn sich ein geeigneter Partnerstaat finden lässt.

²³⁹ Motion 23.3176 von SR Damian Müller, Rückführung von Eritreern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Lancierung eines Pilotprojekts in einem Drittstaat. Antwort des Bundesrates vom 24.05.2023. Gemäss Bundesrat verlangt die Finanzierung von Massnahmen im Bereich eines Auslagerungsmechanismus eine entsprechende gesetzliche Grundlage.

²⁴⁰ Art 100a Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG).

²⁴¹ Gerade bei der Bekämpfung der irregulären Migration ist der Fokus auf eine kurzfristige Wirkung von Massnahmen zu eng und wird den unterschiedlichen Ursachen nicht gerecht.

²⁴² Siehe zur Umsetzung von Art. 93 AIG und Art. 114 AsylG auch die entsprechenden Verordnungsbestimmungen in AsylV 2, 3. Abschnitt, Programme im Ausland, Art. 71ff. AsylV 2.

²⁴³ Gemäss Wortlaut von Art. 93 AsylG.

Aufgrund der geringeren Komplexität²⁴⁴ würde sich ein solcher Pilot eher im Rahmen der Verlagerung des Wegweisungsvollzugs als im Rahmen der Verlagerung von Asylverfahren aufdrängen. Auch die EU-interne Debatte verlagert sich im Moment in Richtung von «Return Hubs».

Die Errichtung eines solchen «Return Hub» in einem Drittstaat wäre jedoch kein «Königsweg» zur Bekämpfung der irregulären Migration, sondern allenfalls ein *zusätzliches Tool* im Wegweisungsvollzug für bestimmte, schwierige Konstellationen.

Nicht gelöst werden können mit «Return Hubs» Fälle, bei welchen Herkunftsstaaten sich grundsätzlich weigern, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen, sofern diese nicht freiwillig einreisen wollen. Diese Konstellation liegt aktuell bei Iran und Eritrea vor. Besteht diese Weigerung grundsätzlich, dann wird sie sich auch gegenüber einem anderen Drittstaat manifestieren.²⁴⁵ Aus Sicht von MEG erscheint daher das Anliegen der Motion Gössi²⁴⁶, Wegweisungen etwa nach Eritrea mittels Transitstaaten zu vollziehen, als wenig realistisch.

Bei der Prüfung eines Pilotprojekts unter den oben dargelegten Voraussetzungen der Zulässigkeit und Zumutbarkeit von Rückführungen in Drittstaaten²⁴⁷ und den generellen Anforderungen an Auslagerungsmodelle²⁴⁸ müsste zunächst geklärt werden, bei welcher Zielgruppe eine Externalisierung – im Sinne der Auslagerung von Vollzugsaufgaben im Bereich des Wegweisungsvollzugs an einen Drittstaat – überhaupt einen Beitrag zur Problemlösung sein könnte. Als Zielgruppe denkbar wären etwa abgewiesene Asylsuchende aus Staaten, bei welchen eine Rückführung in den Heimatstaat zwar grundsätzlich möglich ist, aber der Vollzugsprozess überdurchschnittlich lange dauert. Hier könnte die freiwillige Rückkehr oder allenfalls die Rückführung in einen Drittstaat²⁴⁹ eine Alternative zum unter Umständen jahrelangen Verbleiben in der Nothilfe sein.²⁵⁰ Zu prüfen wäre auch, ob eine solche Initiative zur Zusammenarbeit mit einem aufnahmebereiten Drittstaat im Verbund mit anderen europäischen Staaten lanciert

²⁴⁴ Die Verlagerung von Asylverfahren ist deshalb von grösserer Komplexität, weil auch schutzbedürftige Personen betroffen sein können. Damit steigen die Anforderungen an die rechtlichen und aufenthaltsmässigen Standards im Drittstaat im Vergleich zu einer Verlagerung des Wegweisungsvollzugs bei rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden. Siehe dazu die Ausführungen in Ziff. 2.

²⁴⁵ Beim Iran gründet die Praxis der Behörden, nur freiwillige Rückkehren eigener Staatsangehöriger zu erlauben, in der iranischen Verfassung.

²⁴⁶ Motion 23.4440, NR Petra Gössi, Rückführung von Eritreern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Abschluss eines Transitabkommens mit einem Drittstaat.

²⁴⁷ Siehe vorne Ziff. 3.4.4.

²⁴⁸ Vorne Ziff. 4

²⁴⁹ Es kämen namentlich Drittstaaten in Frage, mit welchen die Schweiz bereits über eine Migrationspartnerschaft oder ein Migrationsabkommen verfügt.

²⁵⁰ Lange Vollzugsverfahren haben oft ihre Gründe in der fehlenden Bereitschaft der Personen, mit den Behörden zu kooperieren. Es ist durch zahlreiche Studien erhärtet, dass die Weigerung, in den Heimatstaat freiwillig zurückzukehren, in vielen Fällen mit Gefühlen des durch die Wegweisung erlittenen Prestigeverlusts und damit der Furcht vor sozialer Ausgrenzung zu tun hat; siehe z.B. *Khalid Koser*, Return migration and psychosocial wellbeing, in: *International Migration*, 39 (3), S. 5–7. *IOM*, Understanding the Factors Influencing Return and Reintegration, 2001; *SEM*, Faktenblatt Rückkehrhilfe. *European Return and Reintegration Network (ERRIN)*, Reintegration Handbook, 2002. Eine legale Ausreise in einen Drittstaat der Region könnte für Betroffene allenfalls als Alternative in Frage kommen.

werden könnte oder ob sich die Schweiz – im Kontext der europäischen Diskussionen über «Return Hubs» – einer entsprechenden Initiative anderer Staaten anschliessen könnte.²⁵¹

In zeitlicher Hinsicht wäre zu beachten, dass ein Pilotprojekt im Bereich «Return Hub» aufgrund der entsprechenden Bindungswirkung nicht vor Inkrafttreten der revidierten Rückführungsverordnung, d.h. voraussichtlich also nicht vor 2028, gestartet werden könnte.²⁵²

5.1.6. Länderkoalitionen anstreben

Wie gezeigt, erfordern «Verlagerungen» von Aufgaben in Drittstaaten neben unter Umständen beträchtlichen finanziellen Mitteln auch «leverages» im politischen Bereich (siehe vorne). Die Schweiz könnte eine grössere «Hebelwirkung» gegenüber möglichen Partnerstaaten wohl dann erzielen, wenn sie entsprechende Initiativen im Verbund mit anderen europäischen Staaten unternimmt. Dadurch ergeben sich Synergien in Bezug auf das Angebot an den Drittstaat, und das Gewicht der Schweiz in allfälligen Verhandlungen könnte in einer Koalition verstärkt werden.

Diese Feststellung trifft u.E. auf migrationsaussenpolitische Aktivitäten generell zu. Die Schweiz beteiligt sich bereits in einem solchen Verbund an einem Regionalen Schutzprogramm mehrerer europäischer Staaten im Nahen Osten. Andere solche Beispiele dürften existieren. Weitere Kooperationen mit anderen Staaten, die «like minded» sind, könnten gezielt angestrebt werden, selbst wenn letztlich auch bei der Migrationsaussenpolitik immer nationale Interessen im Vordergrund stehen (Rückübernahmeabkommen, Hilfe vor Ort u.a.).

5.2. Mögliche alternative Pisten

5.2.1. Ausgangslage

Die Diskussion um die Verlagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug in Drittstaaten findet im Kontext eines in den letzten Jahren noch gewachsenen Migrationsdrucks auf den europäischen Kontinent statt. Migrationsbewegungen sind Folge von Krisen, bewaffneten Konflikten, demographischen Herausforderungen und ökonomischer Perspektivlosigkeit in vielen Ländern und Regionen, welche in Reichweite des europäischen Kontinents liegen. Entsprechend sehen sich europäische Ziel- und Aufnahmestaaten mit sog. «mixed flows» von Menschen konfrontiert, welche teils sehr unterschiedliche Beweggründe und Schutzbedürfnisse haben. Dabei besteht, auch in der Schweiz, ein breit abgestützter Konsens, dass Flüchtlinge und Opfer von bewaffneten Konflikten und Gewalt, die nicht die Flüchtlingsdefinition erfüllen, primär einen Anspruch auf Schutz haben. Demgegenüber sind Massnahmen grundsätzlich legitim und notwendig, die darauf abzielen, irreguläre Einreisen von nicht-schutzbedürftigen Personen nach Europa bzw. in die Schweiz zu vermeiden bzw. sie in ihre Herkunftsstaaten zurückzuführen. Zu solchen Massnahmen gehören namentlich auch «Verlagerungsmodelle»,

²⁵¹ Siehe nachstehend Ziff. 5.1.6.

²⁵² Siehe vorne Ziff. 3.4.3.

sofern sie unter rechtstaatlichen Voraussetzungen umgesetzt und effektiv auch realisiert werden können (siehe vorne Ziff.4).

Können Verlagerungsmodelle nicht realisiert werden, gewinnen – im Sinne «alternativer Pisten» – andere Massnahmen mit Impact auf den Migrationsdruck noch mehr an Bedeutung.

5.2.2. Massnahmenbündel erforderlich

Dabei stehen bei der Bewältigung der mit der irregulären Migration verbundenen Herausforderungen weiterhin keine «Patentrezepte» zur Verfügung. Wirkung kann nur mit einem *Bündel von Massnahmen* erzielt werden, welches – im Kontext des Schengen-Raumes und der Schengen-Assoziierung der Schweiz – *innenpolitische, europäische und migrationsausserpolitische* Instrumente vereint. Für die Schweiz sollten diese Instrumente bzw. Massnahmen mit den übergeordneten Prämissen der in der Verfassung und Gesetzgebung verbrieften Asyl- und Migrationspolitik kongruent sein: humanitäre Tradition der Schweiz, strategische Zielsetzungen des Bundes im Umgang mit Schutzsuchenden (Schutz vor Verfolgung und schweren Menschenrechtsverletzungen, Missbrauchsbekämpfung, rasche und konsequente Rückführungen nicht schutzbedürftiger Personen) sowie Berücksichtigung des internationalen Ansehens der Schweiz, der Rolle als Sitzstaat von UNHCR und IOM sowie als Signatarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention.

5.2.2.1. *Innenpolitische Massnahmen*

Zentral sind zunächst *innenpolitische Massnahmen* für ein effizientes und effektives Asyl- und Migrationsmanagement. Stichworte sind Missbrauchsbekämpfung, rasche Prüfverfahren und ein konsequenter Vollzug von Rückführungen. Innenpolitische Massnahmen sind *nicht Gegenstand* dieser Studie und die Thematik wird dementsprechend auch nicht weiter ausgeführt.

Im Rahmen der Verlagerungsdiskussion wird als mögliche Alternative etwa auch das Botschaftsasyl erwähnt.²⁵³ Für die Schweiz wäre es die Wiedereinführung des seit 2013 abgeschafften Instruments. Für MEG sind die damaligen Gründe für die Abkehr vom Instrument des Botschaftsasyls (einziger Staat in Europa und damit einseitige Lastenverteilung; Komplexität der individuellen Durchführung und Prüfung eines Einreiseersuchens bzw. Asylgesuch auf einer Auslandvertretung; sehr hohe Ablehnungsquote) nach wie vor stichhaltig. Eine allfällige Wiedereinführung wäre nur im Rahmen eines für alle Schengen-Staaten geltenden Instruments zu erwägen, unter Einbezug von verbindlichen Verteilregeln. Im Rahmen dieser Studie ist das Thema ebenfalls nicht weiter zu vertiefen. Es ginge dabei auch nicht um ein Verlagerungsmodell, sondern um das – in der Zielsetzung legitime – Anliegen, legale Zufluchtmöglichkeiten für Flüchtlinge («safe avenues to asylum») zu schaffen. Ebenso wird in der vorliegenden Studie nicht weiter vertieft, dass die Bekämpfung von Schlepperorganisationen, von Menschenhandel und Menschenschmuggel und die internationale Polizeizusammenarbeit im Rahmen der Bekämpfung der irregulären Migration eine grosse Bedeutung haben.

²⁵³ Pflichtenheft SEM im Rahmen der Auftragsvergabe für die vorliegende Studie.

5.2.2.2. *Europäische Massnahmen*

Auf europäischer Ebene spielen – im Kontext des Schengen-Raumes ohne Binnengrenzen – die Massnahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und des neuen Asyl- und Migrationspakts der EU eine bedeutende Rolle bei der Minderung des «Migrationsdrucks».²⁵⁴ Insbesondere sind im Rahmen des Pakts neue Massnahmen zum Schutz der Aussengrenzen und zur Bekämpfung der irregulären Einreisen und der Binnenmigration vorgesehen. Auch migrationsausserpolitische Bemühungen der EU nehmen eine immer wichtigere Rolle ein. Die Schweiz ist auf europäischer Ebene bereits sehr aktiv, auch im Rahmen ihres Migrationsbeitrages an die EU (Rahmenkredit Migration als Teil des Zweiten Schweizer Beitrags).

Für die Schweiz könnten sich in spezifischen Bereichen neue und zusätzliche Handlungsoptionen ergeben, welche mit einem Ausbau finanzieller/personeller/logistischer Mittel verbunden wären:

- Engagement der Schweiz bei der Umsetzung des neuen Screening-Verfahrens und des Asylverfahrens an der Aussengrenze.
- Verstärkung der Beteiligung der Schweiz an Frontex-Operationen zum Schutz der Schengener Aussengrenze sowie bei gemeinsamen Rückführungsaktionen im Verbund mit anderen Schengen-Staaten.
- Beteiligung der Schweiz an «vorgelagerten» Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der irregulären Migration in Transitstaaten wie Tunesien. Für die Schweiz wäre die Mitwirkung in diesem Handlungsfeld der europäischen Zusammenarbeit ein Novum.

Die erwähnten Handlungsfelder haben einen direkten Impact auf den Migrationsdruck, da sie dazu beitragen, die Einreise von nicht schutzbedürftigen Personen in den Schengen Raum zu verhindern. Ein Ausbau des Engagements der Schweiz gerade in diesen Bereichen erscheint prüfenswert, weil sie aufgrund ihrer geographischen Lage direkte Nutzniesserin erfolgreicher Massnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration ist.

5.2.3. Migrationsausserpolitische Massnahmen in Dritt- und Herkunftsstaaten

5.2.3.1. *Übersicht*

Massnahmen zur Verringerung des Migrationsdruckes auf die Schengener Aussengrenze sind vor allem auch ein zentrales Handlungsfeld der Migrationsausserpolitik.

Angesichts der starken Migrationsbewegungen Richtung Europa – vor allem nach den Konflikten in Ex-Jugoslawien und speziell seit 2010, ausgelöst u.a. durch den arabischen Frühling und den Bürgerkrieg in Syrien, beschloss der schweizerische Bundesrat die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten in Migrationsfragen zu intensivieren und Lösungen im

²⁵⁴ Zum Migrations- und Asylpaket siehe die Webseiten von EU-Rat und EU-Kommission Migrations- und Asylpaket - Consilium; Migrations- und Asylpaket - Europäische Kommission. Zur Bedeutung für die Schweiz siehe die Webseite des SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/eu-migrations-asylpakt.html>), sowie die Ausführungen in dieser Studie Ziff. 2.2.1.2.

gegenseitigen Interesse zu finden.²⁵⁵ Dazu gehörten unter anderem regionale Strategien im Zusammenhang mit der Hilfe vor Ort, der Prävention der irregulären Migration, Schutz der Menschenrechte, der Rückkehr und der Reintegration (mit Rückübernahmeabkommen) sowie die Stärkung staatlicher und nicht-staatlicher Strukturen (capacity building) und Entwicklung. Diese Themen stehen nach wie vor im Vordergrund, sowohl bei Staaten, mit denen Migrationspartnerschaften bestehen²⁵⁶ als auch bei anderen Herkunftsstaaten, mit denen Kooperationsabkommen geschlossen werden.

Mit Programmen in Regionen von hohem Migrationsinteresse (z.B. Mittlerer Osten, Nordafrika, Horn von Afrika) legen Kooperationsabkommen den Fokus speziell auf Flucht- und Migrationssaspekte. Die Schweiz leistet humanitäre Hilfe vor Ort und in Erstaufnahmeländern, sie fördert überdies die Integration von Vertriebenen und von Migrantinnen und Migranten in die lokalen Arbeitsmärkte, z.B. im Horn von Afrika.²⁵⁷ Um die Zusammenarbeit der beteiligten Bundesstellen und die Kohärenz der Politik zu gewährleisten, etablierte der Bundesrat 2011 mit der Einsetzung einer Interdepartementalen Struktur für die Entwicklung und Umsetzung der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) einen «Gesamtregierungsansatz». Damit wurde die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen (u.a. Staatssekretariat für Migration, Staatssekretariat für Auswärtige Angelegenheiten, Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit) institutionalisiert. Dieser sog. *whole of government approach* hat sich bewährt: Effektivität, Effizienz und Kohärenz der Migrationsausserpolitik wurden gestärkt und intensiviert.²⁵⁸

Die beim SEM und der DEZA eingestellten, spezifisch für die Migrationsausserpolitik zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel betragen in den letzten Jahren gemäss SEM jährlich rund 29. Mio. Franken. Spezifisch zur *Prävention und Bekämpfung der irregulären Migration* könnte – im Sinne alternativer Pisten zur Verlagerung – das Engagement der Schweiz aber u.E. noch verstärkt und ausgebaut werden. Dabei wäre folgende Handlungsbereiche relevant, bei welchen eine *Intensivierung* der Massnahmen der IMZ geprüft werden könnte:

²⁵⁵ Vgl. dazu und zum Folgenden *Eduard Gnesa*, Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020, 29-33; siehe auch die alljährlichen Berichte des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsausserpolitik.

²⁵⁶ Migrationspartnerschaften bestehen seit 2009 mit Serbien und Bosnien-Herzegowina, mit Nigeria (2011), mit Tunesien und Kosovo (2012), mit Sri Lanka (2018), mit Georgien (2021) und mit Nordmazedonien (2022) Die Erfahrungen der Schweiz mit den Migrationspartnerschaften, die auch zu vermehrten Rückführungen von abgewiesenen Asylbewerbern geführt haben, zeigen, dass solche Ansätze funktionieren und dass sie weiterentwickelt und intensiviert werden können. Partnerschaften erfordern erhebliches politisches und finanzielles Engagement und eine entsprechende Zusammenarbeit der entsprechenden Stellen. Siehe die Ausführungen und Hinweise bei *Eduard Gnesa* (Fn. 255).

²⁵⁷ Siehe dazu die jährlichen Rechenschaftsberichte der Bundesverwaltung im Bereich der Internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) auf der Website des SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/ch-migrationsausserpolitik/imz.html>,

²⁵⁸ Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsausserpolitik, Schlussbericht concept, EJP/EDA, Bern, 30.11.2016.

5.2.3.2. *Handlungsfeld Migrationsrouten*

Ziel dieses Handlungsfelds ist es, Menschen, welche sich ohne anerkannte Asylgründe auf dem gefährlichen Weg entlang der Migrationsrouten nach Europa befinden, bei einer Rückkehr zu unterstützen. Mögliche Massnahmen wären u.a.: Verstärkung der strategischen Präsenz der Schweiz auf den für Europa und die Schweiz besonders relevanten Migrationsrouten.²⁵⁹ Dienstleistungen im Bereich der Information, Beratung und ggf. Unterstützung von rückkehrwilligen Personen mit dem Fokus auf Schutz in der Region und Rückkehr in den Heimatstaat. Dabei können entsprechende Erfahrungen der USA («safe mobility offices»²⁶⁰), der EU («Regionale Schutz- und Entwicklungsprogramme» RDPP²⁶¹) oder von internationalen Organisationen wie ICMPD («Migrant Resources Centres»²⁶²) bei der Planung und Umsetzung entsprechender Projekte berücksichtigt werden.

5.2.3.3. *Handlungsfeld Sekundärmigration*

Ziel möglicher Massnahmen in diesem Handlungsfeld ist es, Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen, welche in einem Erstaufnahmestaat bereits Schutz gefunden haben, von einer irregulären Weiterwanderung abzuhalten. Im Zentrum steht, im Erstaufnahmestaat die Lebenssituation zu verbessern und Perspektiven vor Ort zu ermöglichen. Zentrale Massnahmen sind die Sicherstellung der Versorgung im Erstaufnahmestaat sowie die Verbesserung individueller Lebens- und Entwicklungsperspektiven in Bereichen wie dem Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Zielführend kann zudem die Stärkung staatlicher und nicht-staatlicher Strukturen im Erstaufnahmestaat sowie der vor Ort tätigen internationalen Organisationen sein. Wie wichtig lokale Massnahmen zugunsten von Flüchtlingen in Erstaufnahmestaaten sind, zeigte sich in den Jahren der sog. Flüchtlingskrise 2014–2015. Am Ursprung der sehr grossen Wanderungsbewegungen nach Europa stand die dramatische

²⁵⁹ Bereits bestehende Massnahmen sind das bestehende ILO-Netz (Immigration Liaison Officers ILO) des SEM sowie Einsätze eines Sonderbotschafters in Regionen wie Maghreb oder Horn von Afrika, siehe weitere Informationen auf der Website des SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik/ilo.html>.

²⁶⁰ Siehe vorn, Ziff. 3.5.1.

²⁶¹ Die Regionalen Schutz- und Entwicklungsprogramme (RDPP – Regional Development and Protection Programmes) sind ein zentraler Bestandteil der Migrationsaussenpolitik der Europäischen Union (EU). Sie verbinden Migrationsmanagement, humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik. Ziele der RDPP: Nebst dem Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen in Herkunfts- und Transitländern (z. B. Libanon, Jordanien, Äthiopien), der Stärkung der Aufnahmekapazitäten dieser Länder (z. B. durch Unterstützung nationaler Asylsysteme) und weiteren Bereichen ist insbesondere auch die Verhinderung irregulärer Migration ein wichtiges Ziel, welches mit entsprechenden Massnahmen umgesetzt wird. Für weitergehende Informationen siehe die Website der EU-Institutionen EEAS und DG Home, z.B. https://www.eeas.europa.eu/node/7895_en (RDDP (Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq) | EEAS). NGO über bisweilen Kritik am “Verlagerungscharakter” dieser Programme. Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Thematik findet sich z.B. bei Asylum for Containment, EU arrangements with Niger, Serbia, Tunisia and Turkey siehe <https://www.asileproject.eu/asylum-for-containment>.

²⁶² ICMPD betreibt Regionale Zentren, welche sich unter anderem der irregulären Migration widmen, an verschiedenen Standorten der für Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten relevanten Migrationsrouten in Nachbarstaaten Afghanistans. Siehe dazu ICMP, Annual Report 2024, Migrant Resource Centres, A collaborative Approach to Migration Governance, S. 13f.

Unterfinanzierung der Ernährungs- und Versorgungsprogramme zugunsten der geflüchteten Menschen in den Nachbarstaaten Syriens.²⁶³

Parallel zu einem verstärkten migrationsausserpolitischen Engagement sollte geprüft werden, wie durch *innenpolitische Massnahmen* vorhandene Anreize zur Ab- und Weiterwanderung aus Erstaufnahmestaaten gesenkt werden können. Denn die Sekundärmigration von Menschen, die in Bezug auf ihr Herkunftsland die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, aber in einem Erstaufnahmestaat bereits Schutz gefunden haben, ist aus der Perspektive des neuen (europäischen) Aufnahmestaates nicht unproblematisch, weil auch rechtlich nicht befriedigend: Weil die migrierenden Menschen in einem Erstaufnahmestaat bereits internationalen Schutz gefunden haben, besteht für eine Weiterwanderung in der Regel *kein asylrechtlich geschütztes* Motiv mehr. Denn oft sind es ökonomische Gründe oder das Fehlen anderer individueller Lebensperspektiven, welche den Anlass für eine Weiterwanderung bilden. Dass die schweizerische Asylgesetzgebung auch in diesen Konstellationen – vorbestandene Integration in einem Erstaufnahmestaat bei Unmöglichkeit der Rückkehr bzw. Wiedereinreise – die vollen Rechte des Asylstatus verleiht, ist rechtlich nicht zwingend.²⁶⁴

5.2.3.4. Stärkere Fokussierung und Ausbau der bestehenden Kredite

Es wäre im Rahmen der Migrationsausserpolitik der Schweiz und der Fragestellung dieser Studie ebenfalls zu prüfen, ob die beim SEM, der DEZA und dem SECO im Rahmen der IMZ zur Verfügung stehenden Mittel, Instrumente und Massnahmen noch stärker fokussiert werden könnten. Von besonderem Interesse bei dieser Fokussierung sind diejenigen Migrationsrouten, Regionen und Länder, aus welchen irreguläre Migration in Richtung Europa erfolgt. Diese Priorisierung ist heute nur zum Teil der Fall. Gemäss der Beurteilung von MEG sind von den mehr als 40 Schwerpunktländern der bilateralen Entwicklungshilfe nur eine Minderheit relevant im Zusammenhang mit Fragen der Migration nach Europa; gleiches gilt für die Schwerpunktländer der Humanitären Hilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.²⁶⁵ Es ginge bei der stärkeren Fokussierung um den entsprechenden «gebündelten» Einsatz der finanziellen Mittel, die Planung und Umsetzung von Massnahmen, den Einsatz von Migrationsabkommen

²⁶³ Siehe UNHCR, 2015, Funding shortage leaves Syrian refugees in danger of missing vital support, www.unhcr.org/news/stories/funding-shortage-leaves-syrian-refugees-danger-missing-vital-support; World Food Programm, 2015, WFP Syria Crisis Response Situation Update: June 2015 - Syrian Arab Republic | ReliefWeb.

²⁶⁴ Gemäss Art. 31a Abs. 1 lit. a AsylG in Verbindung mit Art. 6a Abs. 2 lit. b AsylG wird auf ein Asylgesuch bei vorbestandenem Schutz in einem Drittstaat nur dann nicht eingetreten, wenn eine Rückkehr in diesen Drittstaat möglich ist. Der frühere Asylausschlussgrund der «Aufnahme in einem Drittstaat» wurde im Rahmen einer früheren Asylgesetzrevision gestrichen. Damit erhalten Flüchtlinge, welche aus einem sicheren Erstaufnahmestaat in die Schweiz gereist sind, die Rechtsstellung des Asylstatus, und nicht bloss die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention. Mit dem Asylstatus sind gewisse Rechte verbunden, welche über die völkerrechtliche Rechtsstellung als Flüchtling hinausgehen. Siehe dazu u.a. *Alberto Achermann/Astrid Epiney*, Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention unter Einbezug der Rechtslage in der EU, Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM) vom 5. Januar 2021, S. 52f. Zur Rechtsstellung im Rahmen des Asylstatus siehe SFH, Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Auflage, Bern 2021, S.487ff.

²⁶⁵ Siehe die Informationen zur internationalen Zusammenarbeit auf den Webseiten der DEZA und des SECO, insbesondere die Übersicht über die Einsatzländer des EDA und des WBF auf <https://deza.eda.admin.ch/de/einsatzlaender-der-deza>.

oder auch um eine, auf diese Zielsetzung ausgerichtete Auswahl der Länder, welche von Resettlement-Aufnahmen profitieren können. Aus der Sicht von Europa besonders relevant sind Migrationsbewegungen aus Regionen wie dem Horn von Afrika oder aus grossen Erstaufnahmestaaten wie der Türkei, Pakistan, Iran oder Ägypten.²⁶⁶

Im Lichte der hohen Kosten, die die bisherigen Verlagerungsmodelle auslösen können,²⁶⁷ wäre zudem ein Ausbau der finanziellen Mittel für die Migrationsaussenpolitik zu prüfen. Die beim SEM und der DEZA eingestellten, spezifisch für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel betragen in den letzten Jahren pro Jahr, wie erwähnt, rund 29 Mio. Fr. Damit sind die in der Migrationsaussenpolitik eingesetzten Mittel der Schweiz²⁶⁸ deutlich tiefer im Vergleich mit anderen Staaten wie Dänemark (rund 47 Mio. Fr. pro Jahr)²⁶⁹ oder Schweden (rund 56 Mio. Fr. pro Jahr)²⁷⁰. Diese setzen mehr Mittel ein, obwohl sie auch über Verlagerungsambitionen verfügen. Darauf hinzuweisen ist, dass die vom Bundesrat im Rahmen der IMZ-Strategie formulierten Ambitionen mit den Kürzungen der Kredite kontrastieren, die jüngst gerade im Bereich der IMZ vorgenommen wurden.²⁷¹

²⁶⁶ Für Flüchtlinge aus Afghanistan sind dies insbesondere Iran (rund 773'000 Flüchtlinge, davon 761'000 aus Afghanistan) und Pakistan (rund 1,35 Mio. offiziell registrierte Flüchtlinge). Die Region Horn von Afrika beherbergte Ende 2024 rund 23,6 Mio. Vertrieben, Staatenlose und Flüchtlinge aus Ländern wie Eritrea, Somalia und dem Sudan. Grosse, für Europa wichtige «Hot Spots» von Flüchtlingen und Vertriebenen befinden sich in Ägypten (940 000 registrierte Flüchtlinge und Asylsuchende, seit dem Ausbruch des Konflikts in Sudan 2023 stiessen weitere 1,2 Mio. Flüchtlinge dazu). Angaben gemäss Publikationen des UNHCR.

²⁶⁷ Ziff. 3.1.5.5.

²⁶⁸ Auskünfte des SEM.

²⁶⁹ Auf der Webseite des dänischen Migrationsministeriums finden sich Angaben zu diversen dänischen Programmen im Bereich der Migrationsaussenpolitik: 191 Mio. Euro im Zeitraum 2024 – 2029 für Projekte entlang der Migrationsrouten und «Hot Spots» von Flüchtlingspopulationen namentlich auf dem afrikanischen Kontinent und der Türkei. Im Lichte der in diesem Kapitel gemachten Ausführungen zu Massnahmen in Erstaufnahmestaaten und entlang von Migrationsprogrammen sind u.a. folgende Programme von Interesse: Whole of Route Programm: Massnahmen Information/Beratung/Unterstützung für «people on the move», auch in den Hotspots von Erstaufnahmestaaten (2024–2029); Regional Migration Governance Programm with a focus on the Mediterranean Region: Stärkung der Transitstaaten Tunesien und Ägypten bei der Bewältigung des Umgangs mit Migrationsbewegungen.

²⁷⁰ New strategy for Sweden's global development cooperation on migration, returns and voluntary repatriation 2024–2028 - Government.se. 277 Mio. Euro im Zeitraum 2024 – 2028, ähnliche Programmziele wie in Dänemark.

²⁷¹ So wurden in der aktuellen Finanzplanung sowohl der Kredit des SEM als auch die bei der DEZA eingestellten Mittel (60 Mio.Fr., Kürzung auf 40. Mio. Fr.) reduziert (mündliche Auskunft SEM an Verfasser).

6. Management Summary mit Schlussfolgerungen

1. Drittstaatenmodelle, welche eine Auslagerung von Verfahren und/oder Schutzgewährung oder des Wegweisungsvollzugs durch Europäische Staaten bezwecken, müssen den Anforderungen aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS), der Rückführungsrichtlinie, den Menschenrechten, namentlich der EMRK, des Flüchtlingsrechts und des allgemeinen Völkerrechts genügen. Während solche Modelle bisher vor allem aufgrund der Vorgaben des GEAS und der Rückführungsrichtlinie an die Sicherheit von Dritt- und Herkunftsstaaten und des vorausgesetzten «Verbindungskriteriums» gescheitert sind, sehen nun der neue Europäische Asyl- und Migrationspakt und der Vorschlag der EU-Kommission für eine neue Rückführungsverordnung explizit die Möglichkeit von Auslagerungen vor. Verlangt wird neu lediglich das Vorhandensein eines «effektiven Schutzes» im Drittstaat. Voraussetzung bleiben eine Einzelfallprüfung vor der Überstellung, die Einhaltung von Verfahrensstandards sowie ausreichende materielle Lebensbedingungen im Drittstaat. Im Sinne der landesrechtlichen Kohärenz sollte eine Auslagerung für die Betroffenen zumutbar sein i.S. der Rechtsprechung z.B. des Schweizer Bundesverwaltungsgerichts zu inländischer Fluchtalternative oder der Rückführung in den Herkunftsstaat.
2. Die aktuell diskutierten Modelle und Ansätze in der Staatenpraxis sehen entweder die Auslagerung von Asylverfahren und Schutzgewährung vor (so das UK-Ruanda-Modell), die territoriale Auslagerung nur des Asylverfahrens (wie das Italien-Albanien-Modell) oder nur den Vollzug der Wegweisung via einen Drittstaat, wie dies in der EU unter dem Konzept der «Return Hubs» diskutiert wird. Dabei sind verschiedene Untervarianten denkbar, z.B. mit der Unterscheidung, wer die Verfahren im Drittstaat durchführt (der auslagernde Staat, der Drittstaat, oder eine internationale Organisation wie UNHCR, was allerdings von dieser Organisation klar abgelehnt wird).
3. Erfahrungen lassen sich aus der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei entnehmen (welche allerdings in weiten Teilen nicht umgesetzt worden ist), mit der Einstufung der letzteren als sicherer Drittstaat und der finanziell abgegoltenen Politik der Zurückhaltung von Migrant:innen durch die Türkei. Die Modelle Italien-Albanien, die gesetzliche Regelung Dänemarks zwecks Auslagerung von Verfahren oder die Vereinbarung zwischen UK und Ruanda zur Auslagerung von Verfahren und Schutzgewährung sind allesamt nicht umgesetzt. Sie erlauben daher keine belastbaren Erkenntnisse hinsichtlich der Tauglichkeit dieser Modelle. Die australische sog. «pazifische Off-Shore-Lösung» ist aufgrund anderer rechtlicher Grundlagen (GEAS und EMRK), geographischen Gegebenheiten (keine Verlagerungseffekte auf Nachbarstaaten wie in Europa), aber auch mit Blick auf die europäischen Grundwerte nicht übertragbar.
4. Die von den Verfassern befragten Vertreter:innen von Regierungen, internationalen Organisationen, NGO und Expert:innen bewerten die bislang diskutierten Externalisierungsmodelle höchst unterschiedlich, wobei mit Ausnahme der Regierungen, welche aktuell Externalisierungsansätze vorantreiben oder stark befürworten (Italien, Dänemark, Österreich) die Skepsis betreffend die Umsetzung von Auslagerungen stark überwiegt. Unter den befürwortenden Expert:innen gibt es kaum Stimmen, welche dem Italien-Albanien Modell einen besonderen Nutzen beimessen. Neben rechtlichen und politischen Aspekten der einzelnen Modelle, die namentlich von internationalen Organisationen, Expert:innen und der Zivilgesellschaft sehr kritisch in die Diskussion eingebracht werden (ungenügend Garantien für Verfahren und mangelnde Aufnahme standards), gibt es auch verbreitete Zweifel an

operativen und praktischen Umsetzungsfragen, vor allem an der Existenz williger und geeigneter Staaten als Externalisierungspartner, die auch langfristig, über Regierungswechsel hinaus, als zuverlässige Partner zur Verfügung stehen. Teilweise werden auch die hohen Kosten moniert, wobei allerdings das Kosten-Nutzen-Verhältnis vom bisher nicht messbaren «Abschreckungseffekt» abhängen dürfte. Ein weiterer kontrovers diskutierter Punkt betrifft die Anzahl Personen, die in Drittstaaten überführt werden könnten. Argumentiert wird etwa, dass ein «Abschreckungseffekt» erst bei einer grösseren Zahl von Rückführungen eine tatsächliche Wirkung auf die irreguläre Migration und die Bekämpfung von Schleppern eintreten würde.

5. Für die Auslagerung des Wegweisungsvollzugs via Drittstaaten ausserhalb Europas gelten ähnliche Feststellungen wie für die Auslagerung von Asylverfahren und/oder Schutzgewährung, auch wenn sich aufgrund der Tatsache, dass ein Schutzbedarf bereits in einem nationalen Asylverfahren verneint worden ist, in einigen Bereichen tiefere Standards ergeben (z.B. betreffend Rückführung in den Herkunftsstaat, keine Asylverfahren im Drittstaat, u.U. aufgrund kürzeren Aufenthalts und fehlender Flüchtlingseigenschaft tiefere materielle Standards). Das – weder ratifizierte noch umgesetzte – Transitabkommen zwischen der Schweiz und Senegal dient nicht als Modell für das Konzept der «Return Hubs», da dieses mit seinen kurzen Fristen und der Pflicht zur Rückübernahme durch die Schweiz bei Scheitern der Durchbeförderung einen wesentlich anderen Charakter aufwies. Hingegen möchte die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag für eine Rückführungsverordnung die Grundlage für die Errichtung von «Return Hubs» mittels Kooperationsabkommen mit Drittstaaten schaffen, ein Modell, welches aufmerksam verfolgt werden sollte, auch wenn sich in Bezug auf die Identifizierung möglicher Partnerstaaten ähnliche Probleme stellen dürften wie bei der Auslagerung von Verfahren und Schutzgewährung. Ebenso nicht ausgeschlossen sind Abkommen mit einem Drittstaat, der sich bereit erklären würde, im Einzelfall Personen aufzunehmen, die nicht in ihre Heimat zurückgeführt werden können, an deren Wegweisung die Schweiz aber erhebliche staatspolitische Interessen hat.
6. Daneben werden in der internationalen Praxis und in der öffentlichen Diskussion verschiedene weitere Modelle diskutiert, die zwar keine Auslagerung von Verfahren, Schutzgewährung oder Wegweisung bezwecken, aber mittels alternativer Konzepte Lösungen für die Verringerung irregulärer Migration suchen. Interessante Ansätze finden sich in den USA mit den «Safe Mobility Offices», in der EU mit den Regionalen Schutzprogrammen, oder in Notfall-Transitmechanismen, welche von UNHCR mit finanzieller Unterstützung durch die EU in Libyen mit Evakuierungen nach Niger und Ruanda durchgeführt wurden.
7. Die Autoren der Studie kommen zum Schluss, dass jede konkrete Planung von Auslagerungen von Verfahren und/oder Schutzgewährung und von Wegweisungen *verschiedenen Anforderungen* genügen muss: Das betreffende Modell müsste rechtlich abgesichert und belastbar sein und berücksichtigen, dass es immer einer Einzelfallprüfung der Rechtmässigkeit einer Überstellung in einen Drittstaat bedürfen wird. Es müsste nachhaltig sein und für längere Zeit funktionieren können, was stabile Beziehungen zwischen dem auslagernden Staat und dem Zielstaat der Auslagerung voraussetzt, sowie einen breiten Konsens von Regierung und Bevölkerung beider Staaten über ein solches Modell. Abhängigkeiten und Erpressbarkeit wären zu vermeiden. Die Auswahl von Partnerstaaten der Verlagerungspolitik müsste mit der schweizerischen Aussenpolitik kohärent sein, namentlich mit den Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit und der «Good Governance». Blosser Verlagerungen auf andere Asylstaaten in der Nachbarschaft müssten durch ein

koordiniertes Vorgehen verhindert werden. Schliesslich wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Auge zu behalten, auch wenn sich die Effekte von Auslagerungen im Vorherein nur schwerlich abschätzen liessen. Bei der Auswahl potenzieller Partnerstaaten – mit Vorteil von Staaten, mit welchen die Schweiz bereits vertiefte Beziehungen hat (bspw. im Rahmen einer Migrationspartnerschaft) – wären auch geografische Aspekte zu berücksichtigen, wobei die Wahl der Region je nach Modell unterschiedlich ausfallen könnte.

8. Die Studie widmet sich zum Schluss den *konkreten Handlungsoptionen*, welche sich für die Schweiz ergeben, sollte eine Verlagerung von Asylverfahren bzw. des Wegweisungsvollzugs weiterverfolgt werden. Für die Externalisierung von Asyl und Rückkehr zeigt sich für die Schweiz eine besondere Herausforderung: Sie kann viele der Gegenleistungen, welche einen Drittstaat zur Kooperation bewegen könnten, nicht anbieten (namentlich Unterstützung beim EU-Beitritt oder bei der Visa-Liberalisierung) oder diese sind aufgrund innenpolitischer Erwägungen nicht realisierbar (z.B. Öffnung des Arbeitsmarktes). Die Schweiz könnte indessen Angebote machen, beispielweise im Bereich der Migrationszusammenarbeit, bei der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe, bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Visapolitik bei nationalen Visa, und bei beschränkten Zulassungen zum Arbeitsmarkt für vorübergehende Aufenthalte. Mögliche Gegenleistungen, welche für den Partnerstaat attraktiv sein können, sind aber grundsätzlich in sämtlichen Departementen und Handlungsfeldern (wie Verkehr, Forschung, Sicherheit, Gesundheit etc.) des Bundes denkbar. Anzupassen wären verschiedene Rechtsgrundlagen im nationalen Recht. Auch aus Gründen eines sorgsamsten Umgangs mit öffentlichen Mitteln sollten Externalisierungsoperationen mit einem Pilotprojekt getestet werden, und es sollten Koalitionen insbesondere mit gleichgesinnten Staaten («like minded states») für entsprechende Angebote an Drittstaaten angestrebt werden, dies beispielsweise im Bereich von «Return Hubs» für Fälle von nur schwer vollziehbaren Wegweisungen.
9. Sollten sich Verlagerung von Asylverfahren, Schutzgewährung und Rückführung weiterhin als nicht realisierbar erweisen, sind andere Massnahmen zur Reduzierung des Migrationsdrucks umso wichtiger. Im Fokus steht die Bekämpfung der *irregulären Migration und von Sekundärwanderungen*, wobei es um ein Bündel von Massnahmen geht, welches innenpolitische, europäische und migrationsaussenpolitische Handlungsfelder umfasst. *Innenpolitisch* geht es um Missbrauchsbekämpfung, rasche Verfahren und einen konsequenten Vollzug von Rückführungen. Auf *europäischer Ebene* ist zu bedenken, dass im Juni 2026 das neue GEAS in Kraft treten soll, welches Verfahren an den Aussengrenzen vorsieht. Es handelt sich bei diesem Paket um eine umfassende Neuausrichtung des Migrationsmanagements der EU. Für die Schweiz bietet diese Entwicklung grosse Chancen. Sie könnte sich hier mit einem Ausbau finanzieller, personeller und logistischer Mittel stärker engagieren, z.B. bei der Umsetzung des neuen Screening-Verfahrens und des Asylverfahrens an der Aussengrenze oder im Rahmen einer Verstärkung der Beteiligung der Schweiz an Frontex-Operationen zum Schutz der Schengener Aussengrenzen sowie bei gemeinsamen Rückführungsaktionen im Verbund mit anderen Schengen-Staaten. Schliesslich können auch neue oder verstärkte *migrationsaussenpolitische Massnahmen* in Dritt- und Herkunftsstaaten zur Verringerung des Migrationsdrucks auf die Schengen-Aussengrenze Lösungsansätze bieten. Dies mittels einer noch stärkeren Fokussierung auf die für die Schweiz relevanten Migrationsrouten und Herkunftsregionen und eines stärkeren auch finanziellen Engagements im Bereich Prävention und Bekämpfung der irregulären Migration und der Sekundärmigration. Zu prüfen sind bei allen Optionen der Ausbau der Ressourcen für die

Migrationsaussenpolitik sowie grundsätzlich ein vermehrtes Zusammengehen mit anderen gleichgesinnten europäischen Staaten. Auch wenn es letztlich immer auch um nationale Interessen der Schweiz geht, dürfte sich mit einer «Länderkoalition» (und den damit verbundenen grösseren Handlungsoptionen und Ressourcen) mehr Wirkung erzielen lassen.

10. Als Fazit ist Folgendes festzuhalten: Die Schweiz verfügt heute über funktionierende Strukturen für das Asyl- und Wegweisungsverfahren, welche die Herausforderungen von Flucht und irregulärer Migration weitgehend zu meistern vermögen. Externalisierungsansätze im Bereich Verfahren und Schutzgewährung und beim Wegweisungsvollzug erscheinen rechtlich und faktisch nicht als unmöglich, können aber keinen Ersatz für das heutige System bieten. Nach wie vor wird die Schweiz, wie auch die anderen Asylstaaten, Asylstrukturen benötigen und Einzelfallprüfungen durchführen müssen. Auslagerungen von Asylverfahren und Schutzgewährung oder die Einrichtung von «Return Hubs» könnten punktuell die Systeme entlasten, aber die Aufnahmestaaten nicht von der Aufgabe, Schutz zu gewähren oder Wegweisungen zu vollziehen, entheben.

ANHANG I: Materialien und Berichte, Literatur

1. Materialien und amtliche Berichte

- Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants, Treaty Series No. 20 (2024).
- Bericht des Bundesrates zur «Aktualität und Bedeutung der Flüchtlingskonvention von 1951» vom 23.06.2021, Bericht in Erfüllung des Postulates 18.3930, Müller Damian, vom 27.09.2018.
- Botschaft des Bundesrates über die internationale Zusammenarbeit 2021–2024 vom 19.02.2020, BBI 2020 2597.
- Bundesversammlung, Das Schweizer Parlament), Motion 23.3176, «Rückführung von Eritreern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Lancierung eines Pilotprojekts in einem Drittstaat», eingereicht von Ständerat Müller Damian am 15.03.2023.
- Bundesversammlung, Das Schweizer Parlament, Motion 23.4440, «Rückführung von Eritreern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Abschluss eines Transitabkommens mit einem Drittstaat», eingereicht von Petra Gössi am 21.12.2023.
- Bundesversammlung, Das Schweizer Parlament, Postulat 23.4490, «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland», eingereicht von Ständerat Andrea Caroni am 22.12.2023.
- Bundesversammlung, Das Schweizerische Parlament, Postulat 24.4245, «Wirksame Migrationspartnerschaften und Rückübernahmeabkommen», eingereicht von Nationalrätin Corina Gredig am 27.09.2024.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat, Migrationspartnerschaften, Mai 2025, www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/migrationsabkommen/migrationsabkommen-node.html.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat, Abschlussbericht «Asylverfahren in Drittstaaten», April 2025, www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingspolitik/mpk-asylantraege-drittstaaten-artikel.html.
- Bundesministerium des Innern und für die Heimat, «Asylverfahren in Drittstaaten»: Sachstandsbericht der Bundesregierung. Prüfauftrag der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 06.11.2023, Berlin 18.06.2024, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-sachstandsbericht-asylverfahren-in-drittstaat.html>.
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures, Statement, 13.11.2023, <https://www.coe.int/de/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures>.
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights, European states' migration co-operation with Tunisia should be subject to clear human rights safeguards, 17.07.2023, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-states-migration-co-operation-with-tunisia-should-be-subject-to-clear-human-rights-safeguards>.
- Danish International Development Agency (DANIDA) The Whole of Route Programme, 04.06.2024, <https://www.humanitarianlibrary.org/resource/whole-route-programme>.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Programm «Migration entwicklungspolitisch gestalten», im Auftrag des BMZ, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2023-de-Shaping-Development-Oriented-Migration.pdf>.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte, 17.06.2024, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Auslagerung_von_Asylverfahren_in_Drittstaaten_Juni_2024.pdf.

- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 09.04.2025 <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>.
- Europäische Kommission, Nächste operative Schritte in der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei im Bereich der Migration, Brüssel, 16.03.2016, COM (2016), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5537cb9f301537fe3364b02a1.do>.
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Die europäische Migrationsagenda, KOM (2015) 240 final, 13.05.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.
- Europäische Kommission, Gesamtansatz für Migration und Mobilität, COM (2011) 743.
- Europäische Kommission, Mitteilung über Regionale Schutzprogramme, 01.09.2005 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:DE:PDF>.
- Europäische Union, Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348.
- Europäischer Rechnungshof, Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei, Sonderbericht, 2024, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-06/SR-2024-06_DE.pdf.
- European Commission, Letter of President Ursula von der Leyen, 14.10.2024, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>.
- European Commission, Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level COM/2025/186.
- European Commission «Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunesia», 16.07.2023.
- European Court of Auditors, EU Readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results, Special report 17/2021, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_en.pdf.
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, vom 11.03.2025, COM(2025) 101 final.
- European Parliament, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, EU Cooperation with Third Countries in the field of migration, 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf).
- European Union Agency for Fundamental Rights, The recast Return Directive and its fundamental rights implications, Wien, Januar 2019, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-recast-return-directive-01-2019_en.pdf.
- Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik, Schlussbericht econcept, EJPD/EDA, Bern 30.11.2016.
- Gemeinsames Statement von über 50 Organisationen, Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Keine Kompromisse auf Kosten des Flüchtlingsschutzes, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Gemeinsames-Statement_GEAS_16.05.2023_final.pdf.
- IOM (International Organization for Migration), Statement on the Proposal for a Common European System for Returns | International Organization for Migration, 17.03.2025, www.iom.int/news/iom-statement-proposal-common-european-system-returns.
- Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe, 15.05.2024, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/27/Joint-Letter-to-the-European-Commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-Europe.pdf>.
- «Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunesia», 16.07.2023, European Commission Press release, 16.07.2023.

- Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Regional Development and Protection Programme phase III, <https://openaid.um.dk/project/XM-DAC-3-1-288191?appBasePath=projects>.
- Ministry of Immigration and Integration of Denmark, Legal analysis of the possibilities for transferring asylum seekers to a third country for processing of asylum applications within the framework of international law, Ministry of Immigration and Integration, Copenhagen 2021.
- Ministry of Immigration and Integration of Denmark, Transfer of asylum seekers from Denmark to a partner country, Explanatory Paper of Procedural Steps, Ministry of Immigration and Integration Copenhagen, 21.07.2021.
- UN High Commissioner for Refugees, High Commissioner's opening statement to the seventy-fifth plenary session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 14 October 2024, <https://www.unhcr.org/asia/news/speeches-and-statements/high-commissioner-s-opening-statement-seventy-fifth-plenary-session>.
- UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Note on the «Externalization» of International Protection, 28.05.2021, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/121534>.
- UNHCR, Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update, 15.01.2024.
- UNHCR, The Need for Effective Returns Systems and the Potential Role of Return Hubs, März 2025, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708.
- UNHCR Emergency Transit Mechanism (ETM), Flash Update Januar 2025, <https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-january-2025>.
- UNHCR's Emergency Transit Mechanism Centre in Rwanda. 22.04.2024.
- UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, Division of International Protection, Mai 2013.
- UNHCR, The Need for Effective Return Systems and the Potential Role of Return Hubs, März 2025.
- UNHCR Observations on the European Commission's Proposal for a Return Regulation (COM (2025)101, Mai 2025.
- UNHCR, Policy Document, 20.12.2023, UNHCR's comment's and recommendation on the Italian draft law of ratification on the Protocol on strengthening cooperation in migration matters between the Government of the Republic of Italy and the Council of Ministers of the Republic of Albania.
- UNHCR Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing, November 2010, <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html>.
- Valletta Summit Action Plan, 12.11.2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf.

2. Literatur

- Achermann, Alberto / Epiney, Astrid, Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention unter Einbezug der Rechtslage in der EU, Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM) vom 05.01.2021.
- Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione ASGI, La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente, Policy Paper März 2025.
- Augustin, Julian, Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union, Berlin 2016.
- Ayouba Tinni, Bachirou et al (Eds.), Shortcomings in EU Cooperation for Externalization of Asylum: Lessons from Niger, Serbia, Tunisia and Turkey, November 2023, European Policy Brief November 2023.

- Beirens, Hanne / Davidoff-Gore, Samuel, The UK-Rwanda Agreement Represents Another Blow to Territorial Asylum, MPI Commentaries, April 2022, www.migrationpolicy.org/news/uk-rwanda-asylum-agreement
- Bendixen, Michala Clante, A Firm Hand, Danish Policies on Rejected Asylum Seekers and Return, Refugees Welcome, Copenhagen 2021.
- Betts, Alexander / Milner, James, The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States, Danish Institute for International Studies, DIIS Brief, Dezember 2007.
- Boffey, Daniel, African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa, The Guardian, 24.02.2019.
- Breinholdt Mikkelsen, Pernille, Abteilungsleiterin Ministry of Immigration and Integration Denmark, Die Verlagerung der Bearbeitung von Asylfällen in Recht und Praxis», Skript der Rede anlässlich der Menschenrechtskonferenz 22/23.01.2025 in Alborg.
- Cellamare Giovanni/ Gargiulo, Pietro (Hrsg.), International Migration and the Law, Legal Approaches to a Global Challenge, London 2024.
- Clante Bendixen, Michala, A Firm Hand, Danish Policies on Rejected Asylum Seekers and Return, Refugees Welcome, Copenhagen 2021.
- Cremer, Hendrik / Suerhoff, Anna, EU-Türkei-Flüchtlingsvereinbarung: Bestandsaufnahme und menschenrechtliche Bewertung, Bundeszentrale für politische Bildung, 02.02.2023. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/517150/eu-tuerkei-fluechtlingsvereinbarung-bestandsaufnahme-und-menschenrechtliche-bewertung/>.
- Deutscher Caritasverband, Positionierung des Deutschen Caritasverbandes (Externalisierung) zur Auslagerung von Asyl- und Rückkehrverfahren, 29.01.2025, https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2025/02/Caritas_Positionierung_Externalisierung_2025_01_29.pdf.
- Dienelt, Klaus, EGMR: Zurückweisung von Flüchtlingen auf hoher See rechtswidrig, 23.02.2012, [migrationsrecht.net](https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-asylrecht/egmr-menschenrechte-fluechtlinge-zurueckweisung.html), <https://www.migrationsrecht.net/nachrichten-asylrecht/egmr-menschenrechte-fluechtlinge-zurueckweisung.html>.
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles), Regional Protection Programmes: an effective policy tool? Discussion Paper, Januar 2015, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/DOMAID-Regional-Protection-Programmes-an-effective-policy-tool.pdf>.
- ECRE, Dialogue on Migration and Asylum in Development (domaid) Regional Protection Programmes: an effective policy tool? Discussion Paper, January 2015, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/DOMAID-Regional-Protection-Programmes-an-effective-policy-tool.pdf>.
- Endres de Oliveira, Pauline, Die Grenzen der Externalisierung: Zur Rechtmässigkeit der Prüfung von Asylanträgen in Drittstaaten, Humboldt Universität, Berlin, 13.05.2024.
- Endres de Oliveira, Pauline, Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Ein Kompromiss und seine Folgen, In: Jahrbuch für Migrationsrecht 2023/2024, Bern 2024.
- Endres de Oliveira, Pauline, Drittstaatenlösungen – eine rechtliche Einordnung, ASYL 2024/4.
- Engler, Marcus, Auslagerung von Asylverfahren – Chance oder Risiko? In: Heimatkunde. Migrationspolitisches Portal der Heinrich-Böll-Stiftung, 05.12.2024.
- Erdogan, Murat M. et al. (Eds.), A New Era in EU-Türkiye Cooperation, the Syrian Crisis and 18 March 2016 Turkey-EU Statement: The Perceptions of European and Turkish Stakeholders, In: Economic Development Foundation (IKV), April 2023, <https://www.cats-network.eu/projects/former-projects/a-new-era-in-eu-tuerkiye-cooperation-the-syrian-crisis-and-18-march-2016-turkey-eu-statement-the-perceptions-of-european-and-turkish-stakeholders>.
- Ferolla Vallandro do Valle, Mariana, Fleeing Deprivation, Deducing Non-Refoulement Obligations from Economic, Social and Cultural Rights, International Journal of Refugee Law 36 Nr. 4, 2024.
- Fratzke, Susan / Benton, Meghan / Selee, Andrew, Legal Pathways and Enforcement: What the U.S. Safe Mobility Strategy Can Teach Europe about Migration Management, MPI Short Reads, Dezember 2024, <https://www.migrationpolicy.org/news/lessons-us-safe-mobility-strategy-europe>.
- Frei, Nula, Kapitel VI, Flüchtlingseigenschaft, In: Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 3. Aufl., Bern 2021.

- Friedrich-Ebert-Stiftung, Niger after the Coup: new migration patterns in the Sahel?, 08.05.2024, <https://www.fes.de/en/displacement-migration-integration/article-page-flight-migration-integration/niger-after-the-coup-new-migration-patterns-in-the-sahel>.
- Frouws, Bram, Could America's 'Safe Mobility Offices' work for Europe's migration challenges?, EU Observer, 26.09.2024, <https://euobserver.com/migration/ar9c4b01e5>.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas, Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control, Cambridge 2011.
- Gleeson, Madeline / Yacoub, Natasha, «Offshore processing» in Australia, In: Externalising Asylum, 28.06.2024, <https://externalizingasylum.info/offshore-processing-in-australia/>.
- Gnesa, Eduard, Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik, Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020.
- Gidron, Yolam, Israel's High Court allows transfers of Sudanese and Eritreans to Rwanda and Uganda but strikes down indefinite imprisonment: an analysis, 21.09.2017, <http://refugee-rights.org/israels-high-court-allows-transfers-of-sudanese-and-eritreans-to-rwanda-and-uganda-but-strikes-down-indefinite-imprisonment-an-analysis/>.
- Gutschker, Thomas, Neue Wege für Abschiebungen gesucht: Die EU-Innenminister befassen sich mit Rückkehrzentren in Drittstaaten, FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) vom 08.10.2024.
- Heijer, Maarten Den, Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case, International Journal of Refugee Law, Volume 25, Issue 2, June 2013.
- Hovil, Lucy / Bueno, Olivia / David, Armando / Gamboni, Hernández, The influence of Safe Mobility Offices on mixed migration in Latin America, MMC Research Report, August 2024, <https://mixedmigration.org/resource/influence-smo-mixed-migration-latin-america/>.
- Huang, Lawrence / Davidoff-Gore, Samuel / Fratzke, Susan, Can Innovation Help Blunt the Impact of Foreign Aid Cuts on Migration Management Programs, MPI 04.04.2025.
- Kluth, Winfried, Reform des europäischen Asylsystems: Vor der Umsetzung gescheitert? Beck-aktuell Newsletter, 12.02.2025, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/reform-europaeisches-asylsystem-geas-fluechtlinge>.
- Knapp, Nadine / Landmesser, Emma, Radikale Verschärfung: Trumps Migrationspolitik und ihre Auswirkungen auf Deutschland und Europa, In: Laura von Daniels, Stefan Mair (Hg.), Trumps Rückkehr und Europas aussenpolitische Herausforderungen., SWP-Studie 2025/S 03, 12.02.2025, <https://www.swp-berlin.org/publikation/trumps-rueckkehr-und-europas-aussenpolitische-herausforderungen>.
- Knaus, Gerald, Das ist Theaterpolitik, was wir an der deutschen Grenze erleben, in NZZ, 21.05.2025.
- Knaus, Gerald/Neumann Peter R., Asylpolitik mit Mut und Mass; fünf Schritte zur Begrenzung der Migration, Der Spiegel, 08.04.2025.
- Kohlenberger, Judith, Wie abschreckend wirkt die Auslagerung von Asylverfahren auf Menschen auf der Flucht? In: Externalising Asylum, Ein Kompendium wissenschaftlicher Erkenntnisse, Juni 2024, <https://externalizingasylum.info/de/wie-abschreckend-wirkt-die-auslagerung-von-asylverfahren-auf-menschen-auf-der-flucht/>.
- Koopmans, Ruud, Die Asyl-Lotterie. Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg, München 2023.
- Koser, Khalid, Return migration and psychosocial wellbeing, in: International Migration, Vol. 39 (3), 2008.
- Lacher, Wolfram: Libyens zum Staat gewordene Milizen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 31.07.2023. <https://www.swp-berlin.org/publikation/libyens-zum-staat-gewordene-milizen>.
- Lambert, Laura, Extraterritorial asylum processing: the Libya-Niger Emergency Transit Mechanism, Forced Migration Review, Nr. 68, <https://www.fmreview.org/externalisation/lambert/>.
- Leclerc, Gabija / Mentzelopoulou, Maria Margarita / Orav, Anita, Extraterritorial processing of asylum claims, European Parliamentary Research Service Briefing Paper, Think tank European

- Parliament, Januar 2024, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)757609](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)757609)
- Léonard Sarah / Kaunert, Christian, The extra-territorial processing of asylum claims, In: Forced Migration Review 19.12.2015, <https://www.fmreview.org/leonard-kaunert>.
 - Mediendienst Migration, Was bringen Migrationsabkommen? Interview mit Marcus Engler, 22.03.2024, <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-bringen-migrationsabkommen.html>.
 - Montoya-Galvez, Camilo, «About 270,000 Migrants Waiting to Enter U.S. through App Trump Has Vowed to End, Estimates Show», CBS News (online), 19.01.2025.
 - Morgese, Giuseppe, The EU's Regional Development and Protection Programmes (RDPPS): Effective or too Ambitious (and Ambiguous) Protection Tool?, In: Angela Di Stasi, Ida Caracciolo, Giovanni Cellamare, Pietro Gargiulo (Hg.) International Migration and the Law, Legal Approaches to a Global Challenge, London 2024.
 - Moser, Rebekka, Die Zulässigkeit von Überstellungen bei fehlendem Anknüpfungspunkt der Asylsuchenden im Zielstaat, Jahrbuch für Migrationsrecht 2015/2016, Bern 2016.
 - Ovacik, Gamze/ Ineli-Ciger, Meltem / Ulusoy, Orçun, Taking Stock of the EU-Turkey Statement, 2024, 18 Jun 2024, European Journal of Migration and Law, 26 (2024), https://brill.com/view/journals/emil/26/2/article-p154_2.xml.
 - Panizzon, Marion, Art. 100 AIG, in: Martina Caroni/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), 2. Aufl., Bern 2024.
 - Pro Asyl, Fakten gegen die Mythen des EU-Türkei-Deal, 28.03.2024, <https://www.proasyl.de/news/fakten-gegen-die-mythen-des-eu-tuerkei-deals/>.
 - Raach, Fatma / Sha'ath, Hiba, Tunisia-EU Cooperation in Migration Management: From Mobility Partnership to Containment, in: Sergio Carrera Nunez/Eleni Karageorgiou/Gamze Ovacik/Nikolas Feith Tan (Hrsg.), Global Asylum Governance and the European Union's Role.
 - Raimondo, Giulia, Protocole Italie-Albanie: Une externalisation"à l'italienne", in: Jusletter, 02.12.2024.
 - Rietig, Victoria, Drittstaatenlösung: Weg vom Prinzip Hoffnung, hin zur Huckepack-Strategie, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Juni 2024.
 - Sachverständigenrat für Integration und Migration, Stellungnahme zu den Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- und Drittstaaten, Juni 2024.
 - Selee, Andrew, The Los Angeles Declaration Could Represent a Big Step for Real Migration Cooperation across the Americas, MPI Short Reads, Juni 2022, <https://www.migrationpolicy.org/news/los-angeles-declaration-migration-cooperation>.
 - Sha'ath, Hiba / Raach, Fatma, Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Re-admission, European Journal of Migration and Law 26, 2024.
 - Sommer, Hans-Eckhard, Paradigmenwechsel im deutschen und europäischen Asylrecht, ZAR 2025.
 - SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik), Die Externalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes. Eine rechtliche, praktische und politische Bewertung aktueller Vorschläge, SWP Aktuell, Nr. 12., März 2024.
 - Tavola Asilo e Immigrazione, Oltre la frontiera, L'accordo Italia-Albania e la sospensione dei diritti, 20.02.2025.
 - Thym, Daniel, Migration steuern, Eine Anleitung für das Hier und Jetzt, München 2025.
 - Thym, Daniel, Gutachten über Anforderungen an sichere Drittstaaten im Asylrecht und praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Konstanz 03.04.2024.
 - UNSW (University of New South Wales), Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, The Cost of Australia's Asylum and Refugee Policies, A Source Guide, Factsheet, UNSW 2022, updated 26.04.2022.
 - Uebersax, Peter, Art. 121a BV, in Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney, Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

- Vorländer, Hans / Kluth, Winfried, Menschenrechte und Genfer Flüchtlingskonvention als Richtschnur. Möglichkeiten und Grenzen einer rechtskonformen Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten, In: Externalising Asylum, 24.06.2024, <https://externalizingasylum.info/de/menschenrechte-und-genfer-fluechtlingskonvention-als-richtschnur/>.
- Walsh, Daisy, What happened when Israel sent its refugees to Rwanda, BBC World Service, 23.06.2022, www.bbc.com/news/world-61882542.
- Walsh, Peter William, The UK's former policy to send asylum seekers to Rwanda, The Migration Observatory, 25.07.2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/qa-the-uks-policy-to-send-asylum-seekers-to-rwanda>.
- Walsh, Peter William / Sumption, Madeleine, The uncertain financial implications of the UK's Rwanda policy, 26.04.2024, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk>.
- de Weck, Fanny, Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN-Convention against Torture, Leiden/Boston 2017.
- Wehrli, Christoph, Asylpolitik mit Drittstaaten: Möglichkeiten und Illusionen, SGA (Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik), Dezember 2023.
- Weihe, Mattea / Müller-Funk, Lea, Druck der EU beeinträchtigt zirkuläre Migration zwischen Niger und Libyen, GIGA Focus Nahost, 5/2021, <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/druck-der-eu-beeintraechtigt-zirkulaere-migration-zwischen-niger-und-libyen>.

2. Interviews mit Vertreter:innen von Schweizer Botschaften

Vertretung der Botschaft in Ägypten (18.12.2024)

Vertretung der Botschaft in Äthiopien, Vertretung bei der African Union (17.01.2025)

Vertretung der Botschaft in Italien (9.–11.1.2025)

Vertretung der Botschaft im Kosovo (16.12.2024)

Vertretung der Botschaft in Tunesien (14.12.2024)

Vertretung der Botschaft in UK (17.12.2024)

3. Interviews mit Vertreter:innen von internationalen Organisationen, NGO, Expert:innen

African Union	Amira Elfadil, ehem. Generalsekretärin	14.11.2024
ECRE	Catherine Woollard, Direktorin ECRE, Brüssel	20.11.2024
EU Brüssel	Simon Mordue, Deputy Secretary General for Economic and Global Issues	22.10.2024
EU KOM DG HOME	Anna Schmidt, Policy Coordinator and International relations	20.11.2024
EU-Parlament	Birgit Sippel, Berichterstatterin	20.11.2024
European Union Agency for Asylum	Nina Gregori, Executive Director	22.10.2024
ICMPD	Michael Spindelegger, Director General ICMPD	20.11.2024
IOM	Lukas Gehrke, Director Global Affairs, Brüssel	20.11.2024
IOM Mission for Italy	Laurence Hart, Director, Marco Pellegrini, Programme Manager, Flavio di Giacomo, Spokesperson	10.–12.02.2025
UNHCR	Anja Klug	11.12.2024
UNHCR	Madeline Garlick, Elise Currie-Roberts, Anja Klug	22.05.2025
UNHCR Italy	Anna Leer Jorgensen, Deputy Representative, Sara Reggio, Senior Protection Associate	10.–12.02.2025
UNHCR Geneva	Christine Goyer, Senior Policy Advisor,	10.–12.02.2025
Experte, Universität Oxford	Dr Peter William Walsh, Senior Researcher and Lecturer in Migration Studies at the Migration Observatory, University of Oxford	14.01.2025

Experte NGO Recfam	Dr. Alfred Mbingo, Executive Director Recfam, Legon-Accra, Ghana	27.02.2025
Experte Türkei	Prof. Dr. M. Murat Erdogan, Director of Mülkiye Migration Research Center of Ankara University, Faculty of Political Science (SBF)	17.02.2025
Experte Asylrecht	Christopher Hein, Prof., Rom	10.–12.02.2025
Experte dänische Migrationspolitik	Claus Folden, Bern	16.03.2025
Experte italienische Migrationspolitik	Mario Morcone, assessore all'immigrazione in Campania	10.–12.02.2025
Expertin Tunesien	Fatma Raach, Professorin für internationales Recht an der Uni Jedouba, Präsidentin Association tunesienne pour le droit international	16.12.2024

ANHANG III: Stellungnahmen der Begleitgruppe zur Studie

Stellungnahme der IOM zur Expertenstudie im Rahmen des Postulats 23.4490 Caroni *Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug ins Ausland*

Die IOM war Mitglied der Begleitgruppe für die Studie *der MEP* und steht für weitere Folgemaßnahmen zur Verfügung. Die Studie ist sehr umfassend und verdeutlicht die Vor- und Nachteile von Externalisierungsmodellen. Im März 2025 hat die IOM öffentlich zu diesem Thema Stellung genommen¹. Kürzlich hat sie sich auch zum Europäischen Rückkehrsystem², und zu bewährten Verfahren aus dem Globalen Pakt für Migration³ geäußert. Zwar haben Staaten das Recht, ihre Migrationspolitik und -gesetzgebung selbst zu bestimmen, doch wirft die Externalisierung von Migrationskontrollverfahren (einschließlich der Operationalisierung von Rückkehrzentren) mehrere Fragen hinsichtlich rechtlicher, operativer und reputationsbezogener Aspekte auf. Die jüngsten Analysen der FRA⁴ und des Europarats⁵ kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen.

Aus rechtlicher Sicht gibt es im EU-Acquis keine spezifischen Rechtsvorschriften, die das Konzept der Rückführungszentren regeln. Artikel 3 der EU-Rückführungsrichtlinie regelt die Möglichkeit, eine Rückführung in ein Drittland zu organisieren, aber der betreffende Drittstaatsangehörige muss sich freiwillig für die Rückkehr in dieses Land entscheiden und muss dort aufgenommen werden. Die Richtlinie enthält keine weiteren Rechtsvorschriften, die auf die in dieser Debatte diskutierten, Szenarien zugeschnitten sind oder eine Rechtsgrundlage für die Festlegung von Verfahren für die Rückkehr in Drittstaaten bieten. Darüber hinaus wurden mit der Verordnung über Rückführungsverfahren an den Außengrenzen als Teil des EU-Migrations- und Asylpakts neue Vorschriften zur Straffung, Vereinfachung und Harmonisierung der Rückführungsverfahren eingeführt. Die Staaten müssen die Bestimmungen der Asylverfahrensverordnung einhalten, in der die Verfahren für die Anerkennung eines Landes als „sicheres Drittland“, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt werden kann, sowie die Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten zur Aufnahme oder Rückübernahme eines Antragstellers in ihr Hoheitsgebiet festgelegt sind (Artikel 59). Aus operativer Sicht gibt es unter den Staaten keinen einheitlichen Ansatz oder

¹ [Erklärung der IOM zum Vorschlag für ein gemeinsames europäisches Rückführungssystem | Internationale Organisation für Migration](#)

² [Informelles Treffen der Justiz- und Innenminister](#), dänische Präsidentschaft, 22.07.2025.

³ [Globaler Pakt für Migration](#), Ziel 21: Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung.

⁴ [Geplante Rückkehrzentren in Drittstaaten: Fragen des EU-Grundrechts | Agentur der Europäischen Union für Grundrechte](#), 06.02.2025

⁵ CoE, [Papier zur Externalisierung](#), 05.09.2025.

„Format“ in Bezug auf Rückkehrzentren. Die Europäische Kommission wird Lehren aus den Erfahrungen mit dem Abkommen zwischen Italien und Albanien ziehen. Darüber hinaus gibt es mehrere Überlegungen dazu, ob solche Rückführungszentren in Drittländern eingerichtet werden sollten, in denen Migranten in geschlossenen Haftanstalten untergebracht sind, ob sie weiterhin Zugang zum Rechtssystem haben sollten, um gegen Rückführungsentscheidungen Berufung einzulegen, ob die Grundrechte geschützt werden sollten (mit Überwachungsmechanismen), um nur einige zu nennen. Ein Punkt, der besonders berücksichtigt werden muss, ist die Frage, ob Rückführungszentren dem übergeordneten Ziel der Erhöhung der Rückführungsquoten dienen und *kosteneffiziente* Lösungen für die zu bewältigenden Herausforderungen darstellen. Die Studie hat die abschreckende Wirkung (potenzieller oder tatsächlicher) Auslagerungsmaßnahmen nicht im Detail untersucht.

Für Drittstaaten könnte es mehrere operative Herausforderungen mit sich bringen, unter anderem in Bezug auf die Aufenthaltsdauer (d. h. Migranten, die möglicherweise auf unbestimmte Zeit bleiben, wenn sie nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können) und die Art der Fälle, die über solche Zentren bearbeitet werden (d. h. schutzbedürftige Gruppen). Der Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Migranten kritisierte insbesondere in Europa die Tendenz zur Externalisierung⁶. Er hob insbesondere hervor, dass Migranten in außereuropäische Länder abgeschoben werden, ohne dass diese Länder eine angemessene finanzielle und technische Unterstützung für Menschenrechtsmechanismen erhalten, und dass es an einem gut funktionierenden Asylsystem sowie an Ressourcen und Infrastruktur mangelt, um große Migrantenzuströme so zu bewältigen, dass ein wirksamer Schutz der Menschenrechte gewährleistet ist. Die Zukunft ist schwer vorhersehbar, aber aus früheren Vereinbarungen, politischen Maßnahmen und Aktionsplänen lässt sich viel lernen. So hatte beispielsweise der *EU Trust Fund* (8 Jahre und 5 Milliarden Euro) Entwicklungs-, humanitäre und Sicherheitsziele und lieferte zahlreiche Erkenntnisse zum Schutz der Menschenrechte bei gleichzeitiger Verbesserung der Rückübernahmezusammenarbeit mit Drittländern⁷. Der Vorschlag zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten, einschließlich der obligatorischen gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, könnte langfristig eine größere abschreckende Wirkung haben⁸.

⁶ Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Migranten, Bericht über Maßnahmen zur Bewältigung der menschenrechtlichen Auswirkungen von Zurückweisungen von Migranten zu Lande und auf See, 12.05.2021, UN Doc. A/HRC/47/30, Abs. 67-71. Menschenrechtsverletzungen an internationalen Grenzen: Trends, Prävention und Rechenschaftspflicht, 26.04.2022, UN Doc. A/HRC/50/31, Abs. 27-32.

⁷ [Sonderbericht Nr. 17/2021: Rückübernahmekooperation der EU mit Drittländern](#) und [Sonderbericht 17/2024: Der EU-Treuhandfonds für Afrika](#).

⁸ [Rat „Justiz und Inneres“ \(Inneres\) – Consilium](#), 14.10.25

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Bern, 15. Oktober 2025

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Einladung in die Begleitgruppe zum Postulat Caroni 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und zum Wegweisungsvollzug im Ausland» und die Möglichkeit einer Kurz-Stellungnahme zur Studie der *Migration Experts Group*.

1 Übergeordnete Positionierung

Die SFH ist erfreut, dass der Expertenbericht die enormen Hürden und Probleme der Externalisierung bestätigt. Aus ihrer Sicht hätte dies im Fazit des Berichts jedoch konsequenterweise zu einer deutlich negativeren Gesamteinschätzung bezüglich Umsetzbarkeit führen sollen.

Die SFH lehnt die Externalisierung von Asylverfahren, Schutzverpflichtungen und Wegweisungsvollzug in Drittstaaten grundsätzlich entschieden ab. Die Schweiz trägt auch bei einer Externalisierung eine Verantwortung für die Menschen, die in der Schweiz um Schutz ersucht haben. Sie kann aber die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und internationalen Menschenrechtsnormen in einem Drittstaat nicht ausreichend kontrollieren. Es besteht daher ein grosses Risiko, dass es zu Grundrechtsverletzungen und Verstössen gegen das Non-Refoulement-Gebot kommt. Wie die SFH nachfolgend darlegt, blieben auch im Fall einer Auslagerung Einzelfallprüfungen notwendig, es entstünden immense Zusatzkosten und die Schweiz würde sich in die Abhängigkeit von Drittstaaten begeben und sich damit politisch erpressbar machen. Derweil ist nicht nachweisbar, dass die gewünschte abschreckende Wirkung erreicht werden kann.

Wie die Autoren im Fazit richtig festhalten, verfügt die Schweiz insgesamt über funktionierende Strukturen für das Asyl- und Wegweisungsverfahren, welche die Herausforderungen von Flucht und Migration zu meistern vermögen. Aus Sicht der SFH bieten Auslagerungen keinen Mehrwert für dieses System und können in der Bilanz – entgegen der Einschätzung der Autoren – auch nicht als potenzielle punktuelle Entlastungen (Bericht, S. 82) betrachtet werden.

2 Auslagerung von Asylverfahren

Bei der Auslagerung von Asylverfahren drohen eklatante Verstösse gegen völkerrechtliche Verpflichtungen und internationale Menschenrechtsnormen. Dazu gehören insbesondere das Non-Refoulement-Gebot (Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK), aber auch elementare Verfahrensrechte wie der Zugang zu einem fairen Verfahren und effektivem Rechtsschutz (Art. 13 EMRK) oder das Verbot systematischer Inhaftierungen (Art. 5 EMRK). Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen: Es ist nicht realistisch, dass ausgelagerte Asylverfahren menschenrechtskonform durchgeführt werden können.

Die Autoren der Studie weisen darauf hin, dass die Praxis (inter-)nationaler Gerichte zeigt, dass eine Einzelfallprüfung der Rechtmässigkeit vor jeder einzelnen Überstellung in einen Drittstaat unerlässlich bliebe – inkl. Beschwerdemöglichkeit mit aufschiebender Wirkung (Bericht, S. 40). Die SFH teilt die Einschätzung, dass Auslagerungsmodelle damit bereits einen Grossteil ihrer beabsichtigten Wirksamkeit verlieren, da ein *zusätzliches* Verfahren notwendig würde. Die SFH teilt auch die Einschätzungen der Studie zum Vergleich mit dem Dublin-System weitgehend. Dieses geht aufgrund einer gemeinsamen Rechtsgrundlage und dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens von einem «problemlosen» Transfer in den zuständigen Staat aus. Trotzdem ist eine (teilweise aufwändige) Einzelfallprüfung notwendig, in verschiedenen Mitgliedstaaten gibt es gravierende Probleme¹ bis hin zu systemischen Mängeln, was Überstellungen verhindert. Bei allfälligen Transfers in Drittstaaten ausserhalb der EU würden entsprechende Überprüfungen «noch kritischer und damit noch aufwändiger», wie die Studie richtigerweise festhält (Bericht, S. 50).² Im Gegensatz zur Studie lehnt die SFH es indes ab, dass die Schweiz bei einem Partnerstaat ohne vergleichbar umfangreiche gemeinsame Rechtsgrundlage tiefere Standards akzeptieren könnte.

Mit Ausnahme der australischen Offshore-Inhaftierungen ist kein Modell in der Praxis längerfristig umgesetzt worden. Die Autoren bilanzieren nach etlichen Gesprächen mit möglichen Kooperationsstaaten und Schweizer Auslandvertretungen denn auch «grösste Zurückhaltung bis hin zu offener Ablehnung» (S. 50). Mit Ausnahme der Regierungen, welche aktuell Externalisierungsansätze vorantreiben oder stark befürworten, überwiegt die Skepsis

¹ Weshalb die SFH von Dublin-Überstellungen in etliche Länder abrät, siehe [SFH-Webseite](#).

² Eine ähnliche Bilanz zum Dublin-Vergleich zieht in diesem Zusammenhang im Übrigen auch etwa das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, siehe BAMF (2025): [Abschlussbericht Asylverfahren in Drittstaaten](#).

betreffend die Umsetzung deutlich. Aus Sicht der SFH ist es nicht zielführend, hier weitere Ressourcen einzusetzen, zumal die Ablehnung solcher Konzepte ausserhalb Europas sehr gross ist.³

Umstimmen liessen sich allfällige Partnerstaaten primär durch finanzielle Gegenleistungen. Dass die bisherigen Ansätze jedoch enorm kostspielig und ineffizient waren, zeigt Kap. 3.3 des Berichts auf. Kap. 4.4 verweist zudem auf die Vorgaben der Bundesverfassung, wonach staatliche Mittel «immer im öffentlichen Interesse und effizient einzusetzen sind» (Bericht, S. 64). Den Autoren zufolge greift es dennoch «zu kurz, Externalisierungsinitiativen per se und vor allem wegen zu hohen Kosten zu kritisieren [...] Mögliche Einsparungen, welche sich Regierungen dank eines Abhalte-Effekts erhoffen, können hingegen erst über einen längeren Zeithorizont hinaus geschätzt und beurteilt werden» (Bericht, S. 48). Ein solcher Abschreckungseffekt kann jedoch in bisherigen Modellen nicht nachgewiesen werden⁴ und ist nur dann denkbar, wenn die Perspektive für Schutzsuchende hierzulande auswegloser ist als die Gründe, die sie zur Flucht zwingen. Abschreckung im Sinne von in Aussicht gestellter Perspektivlosigkeit ist jedoch menschenrechtlich unvertretbar und kann per se kein Argument zur Durchsetzung von Vorschlägen sein.⁵

Durch eine Externalisierung bringt sich die Schweiz zudem in Abhängigkeit von Drittstaaten und macht sich damit politisch erpressbar. Mit einer Fokussierung auf migrationspolitische Ziele verliert sie gleichzeitig Handlungsspielräume für eine an Menschenrechten oder wirtschaftlichen Parametern orientierte Gestaltung ihrer (Aussen-)Politik.

3 Auslagerung des Wegweisungsvollzugs

Der derzeit vorliegende EU-Kommissionsvorschlag für die Errichtung von sog. «Return Hubs» ist in entscheidenden Punkten noch völlig vage (Bericht, S. 55).⁶ Die SFH lehnt die Auslagerung des Wegweisungsvollzugs indes ebenfalls entschieden ab. Erstens bergen auch «Return Hubs» ein hohes Risiko von Grundrechtsverstössen, insbesondere gegen das Refoulement-Verbot, und von unverhältnismässigen Inhaftierungen. Diese wären kaum wirkungsvoll überprüfbar, und es stellt sich die Frage nach einem effektiven Rechtsweg und dem Einbezug der Zivilgesellschaft. Wie die EU-Grundrechteagentur unterstreicht, blieben auslagernde Staaten jedoch auch nach einem Transfer in einen «Return Hub» verantwortlich für Rechtsverletzungen.⁷ Zweitens ergeben sich ähnliche praktische, politische und finanzielle Hindernisse wie bei der Auslagerung von Asylverfahren. Dass das beabsichtigte Ziel – effizientere Rückführungen – erreicht wird, ist drittens nicht wahrscheinlich. Denn «Return Hubs» liegt die Annahme zugrunde, dass eine Person, die in ein Land geschickt wird, in dem sie nicht leben möchte, leichter davon überzeugt werden kann, in ihren Herkunftsstaat zurückzukehren. Diese Annahme ist problematisch, nicht nur weil es an empirischen Daten dafür mangelt. Eine solche Schlussfolgerung verkennt auch die vielfältigen Gründe, aus denen Menschen ihr Herkunftsland verlassen, und ignoriert die Tatsache, dass die Rückkehr oft durch mangelnde Zusammenarbeit seitens Herkunftsstaat und nicht der betroffenen Person behindert wird.⁸

4 Empfehlungen der Studie

Sollte eine Externalisierungs-Strategie weiterverfolgt werden, rät der Expertenbericht zu einem vorgängigen Pilotprojekt mit gleichgesinnten Staaten. Die SFH sieht dazu keinerlei Anlass und verweist auf die (grundsätzlichen) Gegenargumente in dieser Stellungnahme. Zudem ist die internationale Signalwirkung eines Schweizer (Pilot-)Projekts zu bedenken: Die allermeisten Flüchtenden weltweit bleiben in ihren Nachbarländern, ein winziger Teil schafft es überhaupt in die Schweiz. Anstatt für Solidarität und eine faire Verantwortungsteilung im internationalen Flüchtlingsschutz einzustehen, würde die Schweiz als wohlhabendes Land durch Externalisierungen signalisieren, dass sie das Recht auf Asyl selbst nicht mehr zu stärken bereit ist. Dadurch dürfte es auch schwieriger werden, andere Staaten davon zu überzeugen, das globale System des Flüchtlingsschutzes nicht ebenfalls zu unterminieren.

Können Verlagerungsmodelle nicht realisiert werden, so regen die Autoren verschiedene Alternativ-Strategien an. Aus Sicht der SFH soll dabei auf die Prävention von Fluchtursachen und die in Kap. 5.2.3.3 beschriebene Unterstützung von Erstaufnahmestaaten fokussiert werden. In die falsche Richtung geht aus ihrer Sicht hingegen der Ansatz, dass sich die Schweiz vermehrt bei Massnahmen zum Schutz der Schengener Aussengrenzen engagieren könnte (Bericht, S. 74). Weil letztere immer unüberwindbarer werden, fehlt es zusehends an sicheren Fluchtwegen. Die SFH setzt sich deshalb im Gegenteil für mehr reguläre Zugangswege zu Schutz ein, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.

³ So haben 55 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union bereits 2019 extraterritoriale Aufnahmezentren auf ihrem Kontinent abgelehnt, siehe Stiftung Wissenschaft und Politik (2024): [Die Externalisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes](#).

⁴ Zur EU-Türkei-Erklärung siehe Spijkerboer (2016): [Fact Check – Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?](#); zur australischen Politik siehe Gleeson/Yacoub (2021): [Cruel, costly and ineffective: The failure of offshore processing in Australia](#).

⁵ Endres de Oliveira (2024): [«Drittstaatenlösungen» – eine rechtliche Einordnung](#).

⁶ So etwa, ob der überführende Staat die Person wieder zurücknehmen muss, wenn ein Transfer in den Herkunftsstaat nicht möglich ist. Dem Menschenrechtskommissar des Europarats zufolge bergen diese Unklarheiten gar die Gefahr, dass es zu einer «Lagerhaltung» («ware-housing») von Personen kommt, siehe Commissioner for Human Rights (2025): [Externalised asylum and migration policies and human rights law](#).

⁷ EU Agency For Fundamental Rights (2025): [Planned Return Hubs in Third Countries](#).

⁸ Bornemann/Brockmann (2025): [Return hubs – innovative lawmaking or a dangerous legal experiment?](#)

UNHCR Stellungnahme zur Expertenstudie im Rahmen des Postulats Caroni 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland»

1 Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, als Mitglied der Begleitgruppe zur Studie der *Migration Expert Group* Stellung nehmen zu dürfen. Die Studie wurde vom Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Umsetzung des Postulats Caroni 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» in Auftrag gegeben.

Die Studie bietet eine fundierte Übersicht über existierende Externalisierungsmodelle. Sie stellt mögliche Vorteile dar, weist auf bestehende rechtliche Grenzen sowie praktische und rechtliche Herausforderungen hin und schlägt alternative, möglicherweise effizientere Handlungsoptionen vor. Dabei zeigt sie auf, dass einige dieser Ansätze bereits jetzt Teil der Schweizer Asylpolitik sind.

UNHCR begrüsst die ausgewogene Studie und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen. Mit dieser Stellungnahme möchte UNHCR nochmals in Kürze auf seine Position hinzuweisen, wie sie in einem neuen Positionspapier dargelegt ist, welches erst nach Fertigstellung der Studie veröffentlicht wurde. Dieses enthält Richtlinien zur Frage, unter welchen Voraussetzungen Flüchtlinge und Asylsuchende an Drittstaaten überstellt werden können.¹ Das Papier beruht auf früheren Stellungnahmen, die alle weiterhin gültig bleiben.² Ferner weist UNHCR auf einen Alternativvorschlag zur Externalisierung hin, der im Bericht keine Erwähnung findet.

UNHCR steht auch nach Abschluss der Arbeiten der Begleitgruppe mit seiner Expertise gerne zur Verfügung.

2 UNHCR Position zur Übertragung von Verantwortlichkeit auf Drittstaaten

Der Staat, in dem sich Asylsuchende bzw. Flüchtlinge befinden, ist grundsätzlich auch für diese verantwortlich. Er kann diese Verantwortlichkeit aber unter bestimmten Voraussetzungen an andere Staaten übertragen. Allerdings hält UNHCR andere Massnahmen häufig für wirkungsvoller, um dem Problem von Weiterwanderungsbewegungen aus Erstaufnahmestaaten zu begegnen. Solche Bewegungen sind häufig auf mangelnden Zugang zu effektivem Schutz sowie fehlende Integrationsmöglichkeiten oder andere dauerhafte Lösungen zurückzuführen. Wenn Staaten eine Übertragung der Verantwortlichkeit in Erwägung ziehen, müssen entsprechende Massnahmen zudem unter strikter

¹ UNHCR, *International Agreements for the Transfer of Refugees and Asylum-seekers*, August 2025: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/150357>.

² Siehe unter anderem: UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, Mai 2013: www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2013/en/16943; UNHCR, *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, April 2018: www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2018/en/120729; UNHCR, *Orientations sur les mesures à prendre en cas de déplacements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile*, September 2019: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2019/en/123059>.

Einhaltung des internationalen Rechts sowie der Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden erfolgen.

Dies bedeutet insbesondere:

- Überstellungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden sollten auf einem rechtlich bindenden und öffentlich verfügbaren internationalen Abkommen beruhen mit klaren Standards und rechtlich durchsetzbaren Schutzgarantien sowie klaren Verantwortlichkeiten. Ein effizienter Monitoring-Mechanismus sollte dessen Einhaltung sicherstellen.
- Überstellungen in Drittländer sind nur dann rechtmässig, wenn die hiervon betroffenen Flüchtlinge im Drittstaat effektiven Zugang zu Schutz, einschliesslich Schutz gegen *Refoulement*, und Zugang zu dauerhaften Lösungen haben. Dies muss sich aus relevanten Gesetzen und deren Umsetzung in der Praxis ergeben.
- Jede betroffene Person muss vor einer Überstellung die Möglichkeit erhalten, geltend zu machen, dass der Drittstaat im konkreten Fall nicht sicher ist. Dieses Vorbringen ist individuell zu prüfen, und gegen eine ablehnende Entscheidung müssen wirksame Rechtsmittel zugänglich sein.
- Eine Verbindung zwischen der betroffenen Person und dem Drittstaat dient der Nachhaltigkeit der Überstellung. Besteht keine solche Verbindung, sind Sicherheitsmechanismen notwendig. Diese müssen die Nachhaltigkeit der Überstellung und die Wahrung der Würde der schutzsuchenden Person bzw. des Flüchtlings sicherstellen. Hierzu gehören insbesondere Aussichten darauf, ein von internationaler Hilfe unabhängiges Leben führen zu können sowie in die Gesellschaft des Aufnahmestaates aufgenommen zu werden.
- Überstellungsabkommen sollten die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Solidarität unterstützen. Praktiken, welche die Verantwortung vollständig auf andere Staaten abwälzen, verstossen gegen internationales Recht.

UNHCR unterstützt Staaten mit rechtlicher Beratung, Monitoring und Kapazitätsaufbau, um sicherzustellen, dass Vereinbarungen im Einklang mit internationalem Recht umgesetzt werden.

3 Routen-basierter Ansatz als mögliche Alternative

Als wirkungsvolle Alternative zur Übertragung von Verantwortlichkeiten auf Drittstaaten schlägt UNHCR in seinem *Route-Based Approach*³ die Entwicklung einer Strategie zur Stärkung des Zugangs zu internationalem Schutz und dauerhaften Lösungen entlang der Migrationsrouten vor. Dieser Ansatz setzt an den Ursachen von Sekundärbewegungen an und arbeitet anstelle der Beschränkung von Rechten und Zwangsmassnahmen mit einem verbesserten Zugang zu Rechten. Er ist daher aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive vorzugswürdig. Auch die vorliegende Studie greift Elemente dieses Ansatzes auf, wenn sie Alternativen zu Externalisierung aufzeigt. Ein Routen-basierter Ansatz und eine Übertragung der Verantwortlichkeit auf Drittstaaten müssen sich jedoch nicht ausschliessen, sondern können auch sinnvoll und effektiv miteinander verbunden werden.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Oktober 2025

³ UNHCR, *A Route-Based Approach: Strengthening Protection and Solutions in the Context of Mixed Movements of Refugees and Migrants*, Juni 2024: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2024/en/148087>.