

Externalisierung asyl- und migrationspolitischer Maßnahmen und Verantwortlichkeiten

Der Paritätische, Bundesarbeitsgemeinschaft
PRO ASYL, Terre des Hommes, Nürnberger
Menschenrechtszentrum, Brot für die Welt

Beschreibung der Menschenrechtsproblematik:

Unter Externalisierung fassen wir hier verschiedene Instrumente, Projekte und Vereinbarungen im Kontext von Flucht und Migration, mit denen Staaten die Verantwortung für Flüchtlingsschutz, die Unterbringung ausreisepflichtiger Personen, die Durchführung von Rückführungen sowie Maßnahmen der Migrationskontrolle auf Akteure in Nicht-EU-Staaten verlagern. Dazu zählen etwa:

- Versuche zur Auslagerung des Flüchtlingsschutzes, wie die Auslagerung von Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten. Beispiele: EU-Türkei Erklärung, MoU Italien-Albanien, UK-Ruanda-Deal.
- Gesetzesvorhaben und Vereinbarungen mit Drittstaaten zur Auslagerung der Verantwortung für in der EU abgelehnte Asylsuchende bzw. deren Abschiebungen an Staaten außerhalb der EU, wie bspw. Rückführungszentren („Return Hubs“). Beispiel: Absichtserklärung Niederlande-Uganda
- Unterstützung bei Legislativreformen, die der Migrationsabwehr dienen. Beispiele: Gesetz 2015/36 im Niger, Gesetz gegen Menschenhsmuggel in Ägypten
- Aufrüstung und Ausbildung von Sicherheits- und Grenzkräfte in Drittstaaten, um die dortige Grenzkontrolle auszubauen. Beispiele: „Ertüchtigungsmissionen“ des BMVg, Polizeiprogramm Afrika (GIZ), deutsche Ausbildung des ägyptischen Geheimdienstes NSA, Africa Frontex Intelligence Community (AFIC), EU-Tunesien-Deal, EU-Kooperation mit der libyschen Küstenwache
- Die gezielte Verknüpfung anderer Politikbereiche mit migrationspolitischen Zielen, wie die Konditionalisierung von Zugeständnissen oder Sanktionen je nach Kooperationsbereitschaft in der Migrationspolitik – etwa bei Entwicklungsgeldern („more for more“ und „less for less“-Ansatz), Visavergabe oder der diplomatischen Aufwertung kooperativer, aber autoritärer, menschenrechtlich problematischer Regierungen.

Problemfeld 1: Gefahr von Menschenrechtsverletzungen

Wie die Beispiele Türkei, Ägypten, Tunesien oder Niger zeigen, haben verschiedene Formen der Externalisierungspolitik in der Vergangenheit zu massiven Menschenrechtsverletzungen geführt.

- **Gefährdung des internationalen Flüchtlingsschutzes:** Die Mehrheit der über 122 Millionen Geflüchteten weltweit wird nicht von Deutschland oder anderen Ländern der EU, sondern von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen beherbergt. Das Ungleichgewicht im internationalen Flüchtlingsschutz wird durch Externalisierungsbestrebungen weiter verschärft. Wenn wohlhabende Staaten wie Deutschland sich zunehmend ihrer Verantwortung entziehen, droht dies nicht nur die Unterstützungsbereitschaft für Flüchtlingsschutz in anderen Ländern zu schwächen, sondern untergräbt auch die völkerrechtlichen Schutzpflichten insgesamt. So entsteht ein Dominoeffekt, der die globale Schutzarchitektur zunehmend destabilisiert.
- **Verletzung des Non-Refoulement-Gebots:** Maßnahmen zur Auslagerung drohen regelmäßig das Non-Refoulement-Gebot zu verletzen. Häufig haben Drittstaaten keine ausreichenden Kapazitäten für Asylverfahren. In vielen Fällen gewähren sie tatsächlich keinen Schutz und stellen keine Aufenthaltstitel aus. Darüber hinaus finden häufig Kettenabschiebungen aus Drittstaaten statt.
- **Willkürliche Inhaftierungen:** Externalisierungsmaßnahmen gehen regelmäßig mit der willkürlichen Inhaftierung Schutzsuchender in dem Erstaufnahmestaat und/oder in dem Drittstaat einher, z.B. um Überstellungen zu ermöglichen und mögliche Weiterwanderung zu erschweren. Dies kann auch Kinder und besonders vulnerable Gruppen betreffen und zu Familientrennungen führen. Zusätzlich drohen durch Externalisierungsmaßnahmen u.a. eingeschränkter Zugang zu unabhängigen Gerichten und effektiven Rechtsbehelfen vor Ort sowie räumliche

und administrative Hindernisse für eine notwendige Rechtsvertretung, wodurch die Wahrscheinlichkeit von rechtswidrigen Inhaftierungen weiter steigt. Insbesondere die aktuell debattierten „Return Hubs“ bzw. Rückführungszentren in Drittstaaten bergen diese Gefahren. Auch die EU-Grundrechteagentur sieht die Zentren kritisch und betont, diese dürften nicht zu rechtsfreien Räumen werden.

- **Intransparenz und fehlende Monitoringmechanismen:** Menschenrechtliches Monitoring wird deutlich erschwert bis verunmöglicht, wenn die Verantwortung für Flüchtlingsschutz oder Grenzkontrolle aus- bzw. vorverlagert wird. Um der eigenen menschenrechtlichen Verantwortung gerecht zu werden, ist die Sicherstellung eines rechtsstaatlichen Überprüfungsmechanismus nach verfassungs- und völkerrechtlichen Standards durch die deutsche Bundesregierung unabdingbar. Einen solchen Mechanismus kann die Bundesregierung nur im Geltungsbereich des Grundgesetzes, der EMRK oder der EU GR-Charta effektiv garantieren

Problemfeld 2: Risiken für eine menschenrechtsgeleitete deutsche Außenpolitik

- **Gefährdung der Demokratie/Förderung von autoritären Strukturen in sogenannten Partnerländern:** Autoritär agierende Regierungen nutzen die Kooperation zur Machtkonsolidierung nach innen und auf internationaler Ebene. Auf der Strecke bleiben Demokratie und Menschenrechte, wie unter anderem die

autoritäre Wende in Tunesien deutlich zeigt: Während die Bundesregierung tunesische „Sicherheitskräfte“ finanziert und ausbildet, haben Menschenrechtsverletzungen von Schutzsuchenden durch eben jene Kräfte und Repressionen gegen die tunesische Zivilgesellschaft stark zugenommen.

- **Abhängigkeiten durch Abkommen:** Indem Deutschland und die EU migrationspolitische Maßnahmen auslagern, können Partnerländer deren (Nicht-)Umsetzung als Druckmittel verwenden, um eigene Interessen durchzusetzen. Zugleich wird es schwieriger, Kritik beispielsweise an schweren Menschenrechtsverletzungen in dem entsprechenden Land effektiv vorzubringen.
- **Zweckentfremdung entwicklungspolitischer Mittel und Instrumente:** Deutschland hat sich zu einer nachhaltigen Entwicklungspolitik verpflichtet. Im Rahmen der Externalisierung werden jedoch mitunter Entwicklungsgelder für innenpolitische Ziele von Geberländern, wie eine restriktive Asyl- und Migrationspolitik, zweckentfremdet.
- **Schwächung der Glaubwürdigkeit:** Angesichts der beschriebenen Probleme von Externalisierungsmaßnahmen droht eine Schwächung der Glaubwürdigkeit Deutschlands als Akteur, der sich für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte einsetzt. Umso schwerer dürfte es in Zukunft fallen, diesen Themen bei Partnern international Gehör zu verschaffen.

Konkrete Anfragen bzw. Empfehlungen an die Bundesregierung:

Eine menschenrechtsgeleitete Außenpolitik muss auf Externalisierungen verzichten: Die Förderung von Freiheit, Demokratie und Menschenrechten muss weiterhin erklärtes Ziel der deutschen Außenpolitik sein. Die Externalisierung von asyl- und migrationspolitischen Maßnahmen droht dieses Ziel zu unterlaufen: Sie schwächt den Flüchtlingsschutz, führt zu Menschenrechtsverletzungen, wirkt sich negativ auf die Glaubwürdigkeit Deutschlands aus und verursacht problematische Abhängigkeiten. Sie sollte daher nicht weiterverfolgt werden.

Keine Kooperation mit Regierungen und Sicherheitskräften, die Menschenrechte systematisch missachten: So sollte etwa die Finanzierung und Ausbildung der tunesischen Nationalgarde beendet werden, die für massive Menschenrechtsverletzungen gegen Schutzsuchende verantwortlich ist. Hierfür braucht es ein effektives und unabhängiges Monitoring, u.a. unter Einbezug von NGOs und internationalen Organisationen.

Verschärfungen auf EU-Ebene entgegenreten: Die Bundesregierung sollte sich gegen die Auslagerung von

Asylverfahren und Rückführungen auf EU-Ebene wenden. Hierzu zählen insbesondere die Aufweichung oder Streichung des sogenannten Verbindungselements im Rahmen des GEAS sowie die Schaffung von „Return Hubs“ im Zuge der Reform der Rückführungsrichtlinie.

Das Recht auf Asyl fördern und schützen – in Deutschland und international: Im Sinne einer menschenrechtsgeleiteten Außenpolitik sollte die Bundesregierung den Flüchtlingsschutz stärken. So sollte sie, statt Asylverfahren und Rückführungen auszulagern, Staaten beim Auf- oder Ausbau ihrer Schutzsysteme unterstützen, damit diese faire Asylverfahren gewährleisten können.

Reguläre Fluchtwege sichern und ausbauen: Teil einer menschenrechtsgeleiteten Außenpolitik sollte auch die Sicherung und der Ausbau regulärer Fluchtwege nach Deutschland und in die EU sein, insbesondere die Wiederaufnahme des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan und andere Aufnahmeprogramme sowie der Erhalt und Ausbau des Resettlements.