

Externalisierte Asyl- und Migrationspolitik und Menschenrechte

Zusammenfassung und
Empfehlungen



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Zusammenfassung

Die Zusammenarbeit mit anderen Ländern in Asyl- und Migrationsfragen kann für Staaten legitim und mitunter sogar notwendig sein. Allerdings dürfen ihre Maßnahmen nicht im Widerspruch zu ihren internationalen Verpflichtungen stehen oder anderweitig die Menschenrechte untergraben, zu deren Einhaltung sie sich gemeinsam verpflichtet haben.

Der vorliegende Bericht bewertet die Auswirkungen der Maßnahmen von Staaten auf die Menschenrechte und untersucht Schlüsselbereiche, in denen die Externalisierung der Asyl- und Migrationspolitik durch die Mitgliedstaaten des Europarates zu Rechtsverstößen führen kann. Er verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz und konzentriert sich sowohl auf direkte Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegenüber Geflüchteten, Asylsuchenden und Migrant:innen als auch auf indirekte Maßnahmen, bei denen die Mitgliedstaaten andere Staaten unterstützen oder durch sie agieren.

Der Bericht bezieht sich dabei auf drei besonders wichtige Bereiche der internationalen Zusammenarbeit, in denen bereits schwerwiegende Menschenrechtsprobleme offensichtlich sind oder voraussichtlich auftreten werden: **(1) externe Bearbeitung von Asylanträgen; (2) externe Durchführung von Rückführungsverfahren und (3) Externalisierung der Grenzverwaltung zur Verhinderung irregulärer Grenzübertritte nach Europa.** In all diesen Bereichen haben die Mitgliedstaaten in letzter Zeit – einzeln und gemeinsam, auch im Rahmen der EU – ihre Suchen nach neuen Lösungen zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik verstärkt. Obwohl diese Lösungen zuweilen als innovativ beschrieben werden, werden sie im Kern bereits seit langem kontrovers diskutiert. Einige von ihnen sind gekennzeichnet durch die **Aushebelung** von Menschenrechtsgarantien.

Der Bericht stützt sich auf bereits von anderen Organisationen und Gremien erstellte Leitlinien und Kommentare - darunter der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), dem UNHCR, Wissenschaftler:innen und Organisationen der Zivilgesellschaft - sowie auf die Analysen und Perspektiven des Kommissars und seiner Vorgänger:innen, basierend auf der Grundlage ihrer umfangreichen Arbeit und ihrem Engagement in den Mitgliedstaaten im Bereich Asyl und Migration. Er berücksichtigt

Entwicklungen bis einschließlich 15. August 2025.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass eine externe Zusammenarbeit, die sich auf Zwangsmaßnahmen konzentriert – wie unfreiwillige Überstellungen, die Verhinderung der Ausreise aus einem Land, die Einschränkung des Zugangs zu Asyl oder Inhaftierungen – ernsthafte Auswirkungen auf die Menschenrechte haben kann. Diese können von der Einschränkung bestimmter Verfahrensgarantien bis hin zur Begünstigung von Maßnahmen reichen, die zu schweren Menschenrechtsverletzungen führen können, darunter die Gefährdung von Menschen durch Misshandlung oder willkürliche Inhaftierung. In einigen Fällen resultieren diese Risiken nicht einfach aus der Art und der Umsetzung dieser Externalisierungsmodelle, sondern sind ihnen inhärent. In bestimmten Fällen sind die gravierenden Auswirkungen auf die Menschenrechte sogar in das Modell eingebaut, mit dem alleinigen Ziel, Migrant:innen und Geflüchtete abzuschrecken. Externalisierungsstrategien können die Haftung der Staaten nach sich ziehen, insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung, das Recht auf Leben, das Recht auf Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, das Verbot der Kollektivausweisung und willkürlichen Inhaftierung sowie das Recht auf Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen, wie sie nicht nur in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden als „die Konvention“ bezeichnet), sondern auch in den einschlägigen Verträgen der Vereinten Nationen (UN) sowie in den primären Rechtsvorschriften der Europäischen Union (EU), einschließlich der Charta der Grundrechte, garantiert sind.

Während bestimmte Externalisierungsstrategien und -praktiken darauf abzielen, diese rechtliche Verknüpfung aufzuheben oder einzuschränken, unterscheiden sich die Ansätze hinsichtlich der Rechtsprechung in einer Reihe von Menschenrechtsinstrumenten, an die die Mitgliedstaaten gebunden sind, wobei das allgemeine Völkerrecht ihnen untersagt, Menschenrechtsverletzungen anderer zu unterstützen oder zu begünstigen. Daher können die Mitgliedstaaten selbst für indirekte Maßnahmen haftbar gemacht werden.

Internationale Gremien, nationale Menschenrechtsorganisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler:innen haben wiederholt vor den menschenrechtlichen Folgen der Externalisierung gewarnt. Angesichts der zahlreichen vorliegenden Beweise ist davon auszugehen, dass sich die Mitgliedstaaten der schweren Menschenrechtsverletzungen bewusst sind, denen Geflüchtete und Migrant:innen in einer Reihe von Ländern, mit denen sie zusammenarbeiten, ausgesetzt sind.

Der Kommissar ist der Ansicht, dass eine Externalisierung ohne ausreichende Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte für

Mitgliedstaaten, die ihre internationalen Verpflichtungen ernst nehmen, keine gangbare Option ist. Um diesen Verpflichtungen nachzukommen, sollten die Mitgliedstaaten einen viergliedrigen Prozess verfolgen:

1. **Verfolgung eines vorsorglichen Ansatzes bei der Externalisierung**
2. **Festlegung klarer, nicht verhandelbarer Grundsätze für die internationale Zusammenarbeit**
3. **Entwicklung von Kooperationsmaßnahmen mit angemessenen menschenrechtlichen Voraussetzungen und Schutzvorkehrungen**
4. **Stärkung von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Monitoringmechanismen**

Ausführlichere Empfehlungen aus dem Bericht finden Sie unten.

Empfehlungen

Mitgliedstaaten sollten bei der externen Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Rückführung und Verhinderung irregulärer Migration einen vorsorglichen Ansatz verfolgen.

Angesichts der Menschenrechtsrisiken, die mit der extraterritorialen Bearbeitung von Asylverfahren, Rückführungsverfahren und Grenzkontrollmaßnahmen einhergehen, sollten die Mitgliedstaaten bei ihrer Politikgestaltung einen vorsorglichen Ansatz verfolgen und dabei ihrer Verpflichtung zur *Verhinderung* von Menschenrechtsverletzungen Rechnung tragen.

Sollten Mitgliedstaaten Kooperationen im Rahmen externalisierter Verfahren in Betracht ziehen, müssen sie nachweisen, dass diese mit den Menschenrechten vereinbar sind. In diesem Zusammenhang sollten sie sicherstellen, dass:

- **Menschenrechtskriterien eine entscheidende Rolle bei der Wahl des Kooperationsmodells und der Partnerländer spielen;**
- **sie prüfen, inwieweit bestimmte Bereiche der Externalisierung überhaupt geeignet sind.;**
 - In dieser Hinsicht würde ein vorsorglicher Ansatz angesichts der Tatsache, dass die Externalisierung von Asylverfahren sowohl spezifische Risiken für Einzelpersonen als auch allgemeine Risiken für das Schutzsystem insgesamt mit sich bringt, erfordern, dass die Mitgliedstaaten der Durchführung von Asylverfahren in eigener Regie Vorrang einräumen und von der Externalisierung Abstand nehmen, um sich stattdessen auf die Verbesserung ihrer eigenen Kapazitäten zu konzentrieren, um faire und effiziente Asylverfahren auf ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten.
- **Menschenrechtsrisiken angemessen bewertet und vermindert werden, indem:**
 - eine umfassende vorherige Bewertung der Menschenrechtsrisiken durchgeführt wird, die eine gründliche Analyse potenzieller negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte liefert. Diese sollte breit angelegt sein und sich nicht nur

darauf konzentrieren, wie sich die vorgeschlagene Maßnahme auf die direkten Verpflichtungen des Staates im Rahmen von Menschenrechtsinstrumenten auswirken würde, sondern auch auf das Risiko, international unrechtmäßige Handlungen zu unterstützen oder zu begünstigen oder weitreichendere Auswirkungen zu verursachen, durch die die Menschenrechte von Geflüchteten, Asylsuchenden und Migrant:innen gefährdet werden;

- eine solche Bewertung mit einer Risikominderungsstrategie einhergeht, in der dargelegt wird, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten und ihre Partner ergreifen würden, um sicherzustellen, dass keine negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte eintreten. Diese Strategie sollte auch konkrete Mechanismen zur Gewährleistung von Transparenz, Monitoring und Rechenschaftspflicht (siehe weiter unten im Detail) festlegen und einen klaren Prozess und konkrete Kriterien für die Aussetzung oder Beendigung der externen Zusammenarbeit in Fällen definieren, in denen negative Auswirkungen auf die Menschenrechte auftreten, die nicht wirksam beseitigt werden können.
- **bestehende Externalisierungsmaßnahmen angemessen überprüft werden**, um direkte oder indirekte negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu bewerten, die Maßnahmen gegebenenfalls anzupassen, um diese Auswirkungen zu beseitigen, und, falls dies nicht möglich ist, alle Externalisierungsmaßnahmen, die direkt oder indirekt zu Menschenrechtsverletzungen führen, unverzüglich auszusetzen oder zu beenden;
- sie im Einklang mit den Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit und Solidarität als Voraussetzung für den wirksamen Schutz von Menschen auf der Flucht (wie beispielsweise in den Bestimmungen der Flüchtlingskonvention von 1951 festgelegt) handeln, indem sie **in rechtsfördernde Formen der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Asyl und Migration investieren**, über Maßnahmen hinausgehen, die in erster Linie auf Eindämmung abzielen und Strategien verfolgen, die den Schutz von Menschenleben und Menschenrechten in den Vordergrund stellen und ein funktionierendes globales System des internationalen Schutzes gewährleisten. Dies beinhaltet:
 - Schaffung sicherer und regulärer Migrationswege, insbesondere durch den Ausbau von Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen, durch Arbeits- und Studien- oder sonstige Visa für Geflüchtete und Asylsuchende, durch die Ermöglichung der Familienzusammenführung für Angehörige von Personen, die Schutz erhalten haben, und durch die Prüfung einer Ausweitung der Möglichkeiten für legale Migration für weitere Personengruppen.

- Stärkere Unterstützung anderer Staaten beim Ausbau ihrer Aufnahmesysteme und Asylverfahren.
- Verbesserung der Such- und Rettungskapazitäten, wobei sicherzustellen ist, dass humanitäre Ziele nicht gegenüber Abschreckungsmaßnahmen in den Hintergrund treten.
- Beseitigung von Ungleichheiten beim Zugang zu Menschenrechten, die Migrationsbewegungen zugrunde liegen.

Die Mitgliedstaaten sollten klare, nicht verhandelbare Grundsätze anerkennen und festlegen, nach denen die externe Zusammenarbeit erfolgt.

Diese Grundsätze sollten Folgendes umfassen:

- **Keine Form der Externalisierung, die eine Zurückweisung zur Folge hätte.** Dies würde als Mindestmaß eine feste Verpflichtung zu folgenden Punkten beinhalten:
 - Vermeidung von Maßnahmen, die den Zugang zu fairen und wirksamen territorialen Asylverfahren beeinträchtigen würden;
 - Keine Überstellung von Personen aus ihrem Hoheitsgebiet in externalisierte Verfahren oder Rückführungszentren, wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Politiken oder Praktiken der Mitgliedstaaten den Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren nicht gewährleisten;
 - Keine Unterstützung der Grenzkontrollmaßnahmen anderer Länder in einer Weise, die dazu führen könnte, dass Menschen Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind oder die im Widerspruch zu unabdingbaren Normen des Völkerrechts stehen.
- **Keine Durchführung von Maßnahmen, die vorhersehbar die Risiken für Menschenleben und Menschenwürde entlang der Migrationsrouten erhöhen würden**, einschließlich der Aushöhlung von Such- und Rettungspflichten;
- **Keine Externalisierung von Verfahren für Kinder oder andere schutzbedürftige Personen;**
- **Keine Durchführung von Externalisierungsmaßnahmen, die einen Freiheitsentzug zur Folge haben**, es sei denn, dies ist ein letztes Mittel, das nur angewendet wird, wenn es rechtmäßig, notwendig und verhältnismäßig ist, wobei stets sichergestellt werden muss, dass weniger einschränkende Alternativen zur Verfügung stehen und in jedem Einzelfall wirksam geprüft werden.

Sollten die Mitgliedstaaten beschließen, eine Zusammenarbeit im Rahmen externalisierter Verfahren einzugehen, so sollten sie die entsprechenden Maßnahmen unter Berücksichtigung angemessener menschenrechtlicher Voraussetzungen und Schutzvorkehrungen gestalten, die an das jeweilige Externalisierungsmodell angepasst sind.

Entscheidet sich ein Mitgliedstaat trotz der oben genannten Erwägungen für eine Externalisierung, sollte er dies nur tun, wenn angemessene Voraussetzungen geschaffen wurden. Diese können je nach spezifischem Kooperationsmodell unterschiedlich sein.

- Bei der **Vereinbarung von Überstellungen an externe Verfahren** sollten die folgenden Elemente als Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit einer Überstellung gegeben sein:
 - Eine klare Rechtsgrundlage für die Zwangsausweisung, begleitet von klaren Vorschriften für die Externalisierungsmaßnahmen, in denen die Zuständigkeiten der beteiligten Akteure festgelegt, die Behandlung und mögliche Inhaftierung von Personen ohne Staatsbürgerschaft oder Aufenthaltserlaubnis des betreffenden Landes geregelt und Rechtsbehelfe vorgesehen sind;
 - Die Anwendung aller Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit Ausweisungen, insbesondere in Bezug auf Nichtzurückweisungen, das Verbot von Kollektivausweisungen, die Verhinderung willkürlicher Inhaftierungen und Misshandlungen sowie den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen. Der Zugang zu geeigneten Möglichkeiten, einen Schutzantrag zu stellen, sowie die unverzügliche Entgegennahme, angemessene Bearbeitung und faire Entscheidung solcher Anträge sollten ebenfalls gewährleistet sein;
 - Eine individuelle Prüfung, die vor jeder Überstellung – sowohl vom externalisierenden Mitgliedstaat in einen anderen Staat als auch von letzterem in ein Herkunftsland oder ein anderes Land – durchgeführt wird und bei der die Sicherheit des Landes, in das eine Überstellung vorgesehen ist, sowie die mit einer möglichen Rückkehr verbundenen Risiken unter Berücksichtigung der besonderen Umstände jeder Person im Mittelpunkt stehen. Selbst wenn die Mitgliedstaaten das Konzept der sicheren Drittstaaten anwenden, sollten Einzelpersonen weiterhin die Möglichkeit haben, Gründe vorzubringen, warum die Annahmen über die Sicherheit des jeweiligen Landes in ihrem Fall nicht zutreffen, und diese mit allen erforderlichen Schutzmaßnahmen prüfen zu lassen;

- Angemessene Gewahrsamsbedingungen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und den vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) festgelegten Standards, darunter angemessene materielle Bedingungen, ein zielgerichtetes Vorgehen, eine angemessene Gesundheitsversorgung und ein robustes System rechtlicher Garantien;

Eine wirksame Möglichkeit, die Überstellungsentscheidung vor einem unabhängigen Gericht oder Tribunal anzufechten, mit automatisch gewährter aufschiebender Wirkung in Fällen von ernsthaft begründeten Ansprüchen auf Verletzungen von Artikel 2 oder 3 der Europäischen Konvention für Menschenrechte.
- Darüber hinaus sollten hinsichtlich der Umsetzung **externalisierter Asylverfahren** die folgenden Voraussetzungen gelten:
 - Nachweis, dass das Überstellungskonzept keine Verlagerung der Verantwortung beinhaltet, dass die Behörden das Überstellungskonzept in gutem Glauben verfolgen und dass das Überstellungskonzept den Zugang zu Asyl in dem Mitgliedstaat im Allgemeinen nicht behindert;
 - Eine sorgfältige und zeitnahe eigene Bewertung der Zugänglichkeit und Funktionsweise des Asylsystems im Drittland und der damit verbundenen Garantien.
- Die Durchführung von **externalisierten Rückführungsverfahren**, einschließlich in „Rückführungszentren“, sollte folgenden Anforderungen unterliegen:
 - Beschränkung der Überstellungen auf Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Antrag in einem fairen und effizienten Asylverfahren in dem Mitgliedstaat endgültig in der Sache entschieden wurde, wobei der Antragsteller eine wirksame Möglichkeit hatte, die Entscheidung durch ein unabhängiges Gericht überprüfen zu lassen;
 - Anwendung nur auf Personen, bei denen objektive Gründe für die Annahme bestehen, dass die Überstellung die Chancen auf eine wirksame Vollstreckung der Rückführungsentscheidung im Einklang mit den einschlägigen Garantien erhöht;
 - Klare Regeln für die Rücküberstellung oder den langfristigen Status von Personen, die nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden, um Situationen langwieriger Rechtsunsicherheit im Aufnahmeland zu vermeiden.

- Wenn nach einer **Aufbringung durch Mitgliedstaaten in internationalen Gewässern** eine Überstellung an externe Verfahren erfolgt, sollten diese sicherstellen, dass:
 - Die Verpflichtung zur Koordinierung von Such- und Rettungsmaßnahmen auf See eingehalten wird, wobei der Rettung von Menschenleben Vorrang eingeräumt und sichergestellt wird, dass alle geretteten Personen so schnell wie möglich an einen sicheren Ort gebracht werden, im Einklang mit den internationalen Such- und Rettungsstandards;
 - für jede Person, die aufgegriffen oder überstellt wird, eine angemessene Bewertung stattfindet, und zwar von:
 - Risiken, denen die betroffenen Personen aufgrund einer möglichen Überführung in ein bestimmtes Land ausgesetzt sind, einschließlich des Risikos einer erneuten Zurückweisung;
 - Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit jeder Freiheitsentziehung unter Berücksichtigung der individuellen Umstände, falls dies für Personen vorgesehen ist, die in einen anderen Staat überstellt werden; und
 - besondere Bedürfnisse und Schutzbedürftigkeit.
 - Maßnahmen vorhanden sind, die sicherstellen, dass alle Bewertungen unter Beteiligung der erforderlichen Fachpersonen und an einem geeigneten Ort und zu einer geeigneten Zeit durchgeführt werden;
 - Angelegenheiten, die nicht in direktem Zusammenhang mit Rettungs- und humanitären Hilfsmaßnahmen stehen, einschließlich Entscheidungen darüber, wer in ein externalisiertes Verfahren überführt werden kann, erst nach der Beförderung der Schiffbrüchigen an einen sicheren Ort geregelt werden.
- Bei der Zusammenarbeit im Bereich der **Grenzkontrollmaßnahmen** sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den an anderer Stelle festgelegten Schutzmaßnahmen:
 - es unterlassen, externe Grenzkontrollen als Mittel einzusetzen, um Menschen in Ländern festzuhalten, in denen sie schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind;
 - geeignete rechtliche und politische Rahmenbedingungen schaffen, die ausdrücklich die Einhaltung von Menschenrechtsauflagen, den Einsatz angemessener externer Monitoring- und Rechenschaftsmechanismen sowie die Anwendung durchsetzbarer Schutzmaßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen vorsehen.

Mitgliedstaaten sollten verbesserte Mechanismen für Transparenz, Monitoring und Rechenschaftspflicht entwickeln, die mit sämtlichen externalisierten Asylverfahren, Rückführungsverfahren oder Migrationskontrollmaßnahmen einhergehen.

Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten:

- **sicherstellen, dass relevante Kooperationsinitiativen durch formelle Vereinbarungen untermauert werden, die nach internationalem Recht verbindlich sind** und dass diese Vereinbarungen Menschenrechtsschutzbestimmungen in klarer, spezifischer und durchsetzbarer Weise festlegen;
- **Unabhängige und wirksame Monitoringmechanismen einrichten, um die Einhaltung der Menschenrechte in sämtlichen externen Kooperationsaktivitäten sicherzustellen.** Dieses Monitoringsollte sich nicht nur auf Ad-hoc-Mechanismen zwischenstaatlicher Art stützen, sondern auch unabhängige Institutionen einbeziehen, darunter die nationalen Präventionsmechanismen sowohl der externalisierenden als auch der aufnehmenden Staaten sowie gegebenenfalls weitere unabhängige Menschenrechtsorgane wie nationale Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsstellen und eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten;
- **transparente, klare und durchsetzbare Kriterien für die Aussetzung oder Beendigung von Aktivitäten festlegen**, die durch derartige Monitoringmechanismen als direkt oder indirekt zu Menschenrechtsverletzungen beitragend identifiziert wurden;
- **sicherstellen, dass Parlamente in der Lage sind, Kooperationsaktivitäten** und die Zuweisung von Budgets für einschlägige Programme **zu überprüfen** und dass alle vor der Aufnahme von Kooperationsvereinbarungen erstellten Menschenrechtsrisikobewertungen und Risikominderungsstrategien sowie während ihrer Umsetzung erstellte Monitoringberichte veröffentlicht werden;
- **sicherstellen, dass angemessene Mechanismen zur Rechenschaftspflicht bestehen, einschließlich schneller und wirksamer Ermittlungen** durch zuständige Justizbehörden, Untersuchungen durch unabhängige Menschenrechtsorgane und interne Verwaltungsuntersuchungen durch relevante Stellen;
- **sicherstellen, dass jede Aufteilung der Zuständigkeiten** zwischen Mitgliedstaaten und Partnerstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und EU-Organen **nicht zu Lücken in der Rechenschaftspflicht führt.**