



Sachstand

Memoranda of Understanding Dänemarks und des Vereinigten Königreichs mit Ruanda zur Übernahme von Asylverfahren

Memoranda of Understanding Dänemarks und des Vereinigten Königreichs mit Ruanda zur Übernahme von Asylverfahren

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 133/22
Abschluss der Arbeit: 28.10.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Dänemark	4
2.1.	Inhalt	4
2.2.	Völkerrechtlicher Status	5
2.3.	Positionierung der Regierungen und praktische Umsetzung	5
3.	Vereinigtes Königreich	6
3.1.	Inhalt	6
3.2.	Völkerrechtlicher Status	7
3.3.	Positionierung der Regierungen und praktische Umsetzung	7

1. Einleitung

Dieser Sachstand behandelt die Memoranda of Understanding sowohl Dänemarks als auch des Vereinigten Königreichs jeweils mit Ruanda zur Durchführung von Asylverfahren auf ruandischem Territorium. Beleuchtet wird der Inhalt der Memoranda of Understanding, deren völkerrechtlicher Status und praktische Umsetzung sowie die Positionierung der Regierungen zu den Vereinbarungen.

2. Dänemark

Am 27. April 2021 unterzeichneten Dänemark und Ruanda zwei **Memoranda of Understanding** betreffend politische Beratungen¹ und die Zusammenarbeit im Asyl- und Migrationsrecht². Am 9. September 2022³ folgte diesen Vereinbarungen eine **gemeinsame Erklärung** (Joint Statement) zur bilateralen Kooperation der beiden Staaten.

2.1. Inhalt

Nach der gemeinsamen Erklärung zur bilateralen Kooperation ergibt sich, dass **Asylsuchende** in Dänemark jedenfalls zum Teil **nach Ruanda überführt** werden können sollen. In Ruanda sollen diese **das dortige Asylverfahren durchlaufen** und sich nach dessen positivem Abschluss auch dauerhaft vor Ort niederlassen können. Zudem stellt die gemeinsame Erklärung zur bilateralen Kooperation für das Jahr 2022 die **Einrichtung eines Projektbüros in Kigali** mit einer Besetzung von zwei Diplomaten in Aussicht.

Gemäß Art. 3 des Memorandum of Understanding zur Zusammenarbeit im Asyl- und Migrationsrecht wird in diesem Zusammenhang beabsichtigt, das **ruandische Asylverfahren** im Einklang mit den nationalen ruandischen Gesetzen und internationalen Standards **zu stärken**. Hierzu soll das Antragsverfahren verbessert und eine entsprechende Verwaltungsorganisation aufgebaut werden. Umgesetzt werden sollen diese Ziele durch eine Vielzahl von Projekten, die nach Art. 5 der Vereinbarung von Dänemark finanziert werden. Dänemark werde einerseits monetäre Unterstützung leisten, z.B. bei den Unterhaltsleistungen für Flüchtlinge, aber auch technische Assistenz durch Experten oder entsprechende Ausstattung soll zur Verfügung gestellt werden. Zudem sind Austauschprogramme, z.B. auf Regierungsebene, vorgesehen. Das Memorandum of Understanding gilt für eine Dauer von drei Jahren mit Möglichkeit der Verlängerung.

Das **Memorandum of Understanding zu politischen Beratungen beider Länder** betrifft nach deren Art. 1 und 2 hingegen ein **breiteres Spektrum politischer Themen**. Dazu zählen unter anderem der Tourismussektor und die Förderung von Handelsbeziehungen und Investitionen. Nach Art. 2 Buchstaben d und g sind davon aber auch die Asyl- und Migrationspolitik sowie die Stärkung und der

1 Memorandum of understanding on political consultations vom 27. April 2021, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.ft.dk/samling/20201/almudel/UPN/bilag/247/2387181.pdf>.

2 Memorandum of understanding regarding cooperation on asylum and migration issues vom 27. April 2021, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.ft.dk/samling/20201/almudel/UPN/bilag/247/2387182.pdf>.

3 Joint Statement on Bilateral Cooperation vom 9. September 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://uim.dk/media/11242/faelles-erklaering.pdf>.

Schutz von Menschenrechten erfasst. Es sind jährliche Beratungen beider Staaten gemäß Art. 3 des Memorandum of Understanding vorgesehen. Die Gültigkeit des Memorandum of Understanding beträgt fünf Jahre, ebenfalls mit Möglichkeit der Verlängerung.

2.2. Völkerrechtlicher Status

Beide Memoranda of Understanding vom April 2021 stellen **bloße Absichtserklärungen** dar und werden von den beteiligten Staaten als **völkerrechtlich nicht bindend** angesehen, wie sich auch aus Art. 7 des jeweiligen Memorandum of Understanding ergibt.

2.3. Positionierung der Regierungen und praktische Umsetzung

Der dänische Minister für Einwanderung und Migration, Kaare Dybvad Bek, erklärte am 9. September 2022, dass gemeinsam mit Ruanda beabsichtigt sei, einen Mechanismus einzurichten, um Asylbewerber von Dänemark nach Ruanda zu überstellen.⁴ Anhaltspunkte dafür, dass bereits Flüchtlinge auf Grundlage der Memoranda of Understanding nach Ruanda ausgeflogen wurden, ergeben sich aus der Erklärung hingegen nicht.

Auch das **ruandische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit** berichtet über die gemeinsame Erklärung zur bilateralen Kooperation mit Dänemark vom 9. September 2022⁵ und die beiden Absichtserklärungen vom 27. April 2021⁶. In beiden Veröffentlichungen werden jedoch, wie auch schon in der dänischen Ministeriumsveröffentlichung, bloß die allgemeinen Ziele der Kooperation genannt.

Im Januar 2022 sollte eine ruandische Beamtendelegation mit den dänischen Behörden in Kopenhagen im Rahmen eines Fachbesuchs die Folgemaßnahmen der beiden Kooperationsabkommen diskutieren.⁷

4 Danmark og Rwanda enige om fælles erklæring (auf Deutsch: Dänemark und Ruanda vereinbaren eine gemeinsame Erklärung) vom 9. September 2022, auf Dänisch abrufbar unter: <https://uim.dk/nyhedsarkiv/2022/september/danmark-og-rwanda-enige-om-faelles-erklaering/>.

5 Statement on Cooperation Agreements with Denmark, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.minafet.gov.rw/updates/news-details/statement-on-cooperation-agreements-with-denmark>.

6 Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.minafet.gov.rw/updates/news-details/rwanda-and-denmark-are-committed-to-strengthening-bilateral-dialogue-and-partnership-in-multiple-areas>.

7 Embedsmænd fra Rwanda på teknisk besøg (auf Deutsch: Beamte aus Ruanda auf Fachbesuch) vom 24. Januar 2022, auf Dänisch abrufbar unter: <https://uim.dk/nyhedsarkiv/2022/januar/embedsmaend-fra-rwanda-paa-teknisk-besoeg/>.

3. Vereinigtes Königreich

Ruanda und das Vereinigte Königreich einigten sich in einem **Memorandum of Understanding**⁸, das am 13. April 2022 von beiden Regierungen unterzeichnet wurde, auf die Etablierung einer sogenannten **Asylpartnerschaft**. Das Memorandum of Understanding ist Teil einer breiter angelegten Partnerschaft beider Länder im Bereich der Migration und ökonomischen Entwicklung.⁹

3.1. Inhalt

Das Memorandum of Understanding ermöglicht es dem Vereinigten Königreich, bestimmte **Asylsuchende nach Ruanda zur Durchführung ihres Asylverfahrens gemäß ruandischen Rechts zu überführen**. Betroffen sind nur Asylsuchende, die seit dem 1. Januar 2022 im Vereinigten Königreich angekommen sind und deren Asylanträge nach §§ 80b, 80c des britischen Nationality, Immigration and Asylum Act 2002¹⁰ unzulässig sind. Letzteres ist dann der Fall, wenn der Asylsuchende eine Verbindung zu einem sicheren Drittstaat hat, z.B. weil er dort als Flüchtling anerkannt ist. Ausgenommen davon sind unbegleitete Minderjährige sowie Asylsuchende aus der EU und Ruanda; diese können weiterhin im Vereinigten Königreich ihren Asylantrag stellen.¹¹

Nach § 3.1 Satz 1 des Memorandum of Understanding vom 13. April 2022 ist die **Anzahl der überführten Asylsuchenden nicht begrenzt**. Ruanda muss jedoch jeder von der britischen Seite geplanten Überführung gemäß § 3.2 der Vereinbarung zustimmen.

Für die Dauer des Asylverfahrens sollen Asylsuchende gemäß § 8.1 des Memorandum of Understanding angemessen, d.h. insbesondere unter Beachtung von Sicherheits- und Hygienestandards, untergebracht werden. Zudem wird ihnen nach § 9.1.3 des Memorandum of Understanding Zugang zu Übersetzern und Rechtsbeistand während des gesamten Asylverfahrens und für den Fall einer Rechtsmitteleinlegung zugesichert.

Unabhängig vom Ausgang des ruandischen Asylverfahrens ist es den überführten Asylsuchenden verwehrt, ins Vereinigte Königreich zum Zwecke einer Asylantragstellung zurückzukehren. Wird der **Asylantrag** eines Antragstellers **positiv beschieden**, so erhält dieser in Ruanda bis zu fünf Jahre

8 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, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r>.

9 UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership vom April 2022, S. 5, auf Englisch abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9568/CBP-9568.pdf>.

10 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 vom 7. November 2002, zuletzt geändert durch den Nationality and Borders Act 2022 vom 28. April 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/36/introduction/enacted>.

11 UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership vom April 2022, S. 16, auf Englisch abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9568/CBP-9568.pdf>.

lang Zugang zu Hilfsmaßnahmen wie finanzieller Unterstützung für Unterkunft, medizinische Versorgung und Ausbildung.¹² Wird der Asylantrag des Antragstellers hingegen abgelehnt, so erhält dieser nach § 10.2 der Vereinbarung dieselben Rechte wie ein positiv beschiedener Asylsuchender, wenn seiner Abschiebung **humanitäre Gründe** entgegenstehen. Dies ist z.B. der Fall, wenn sein Leben durch die Rückkehr in sein Herkunftsland gefährdet oder er dort einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Folter ausgesetzt werden könnte. Besteht ein solches humanitäres Schutzbedürfnis nicht, verbleibt dem Antragsteller nach § 10.3.1 der Vereinbarung die Möglichkeit, ein **Bleiberecht im Einklang mit ruandischem Einwanderungsrecht** zu erlangen. Eine Abschiebung des Asylsuchenden in ein Land, in dem dieser ein Aufenthaltsrecht hat, kommt nach § 10.4 nur in Betracht, wenn auch dieser Fall nicht eintritt und somit kein Bleiberecht besteht.

Die **Kosten**, die Ruanda durch die zusätzlichen Asylverfahren entstehen, übernimmt das Vereinigte Königreich vollumfänglich. Auch die zuvor genannten Hilfsmaßnahmen werden für die Dauer von bis fünf Jahren bezahlt. Zudem stellt das Vereinigte Königreich Ruanda 120 Millionen Pfund als Teil eines neuen Fonds für wirtschaftliche Transformation und Integration zur Verfügung.¹³

3.2. Völkerrechtlicher Status

Das **Memorandum of Understanding** vom 13. April 2022 ist nach dessen § 1.6 **nicht bindend**. Damit können, wie auch § 2.2. der Erklärung konkretisiert, keine Rechte und Pflichten aus ihr abgeleitet werden.

3.3. Positionierung der Regierungen und praktische Umsetzung

Das **britische Innenministerium** verkündete den **Abschluss der bilateralen Vereinbarung** vom 13. April 2022 mit einer Erklärung des Ministeriums.¹⁴ Darin wird das primäre Ziel der Partnerschaft, die Verhinderung illegaler Migrationsströme in das Vereinigte Königreich, hervorgehoben und das Verfahren der Umsiedelung von Asylsuchenden nach Ruanda dargelegt.

Auch das ruandische **Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit** verkündete den Abschluss der **Migrations- und Wirtschaftskooperation** mit dem Vereinigten Königreich.¹⁵ Dr. Vincent Biruta, der ruandische Minister für auswärtige Angelegenheiten und

12 Home Office, Factsheet: Migration and Economic Development Partnership vom 14. April 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2022/04/14/factsheet-migration-and-economic-development-partnership/>.

13 UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership vom April 2022, S. 8, auf Englisch abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9568/CBP-9568.pdf>.

14 Home Office, Factsheet: Migration and Economic Development Partnership vom 14. April 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/2022/04/14/factsheet-migration-and-economic-development-partnership/>.

15 Rwanda and the UK announce and sign Migration and Economic Development Partnership, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.minaffet.gov.rw/updates/news-details/rwanda-and-the-uk-announce-and-sign-migration-and-economic-development-partnership>.

Kooperationen, lobte in einer Rede dazu die Bemühungen seines eigenen Landes und des Vereinigten Königreichs zur Bekämpfung der globalen Migrationskrise und hob Ruandas globales Engagement bei der Unterstützung Schutzbedürftiger hervor.¹⁶

Anders als bei der dänisch-ruandischen Kooperation wurde im Rahmen der britisch-ruandischen Partnerschaft schon der **erste Flug zur Umsiedlung Asylsuchender** nach Ruanda terminiert. Der für den 14. Juni 2022 geplante Flug konnte jedoch nicht durchgeführt werden, da erfolgreiche **Einzelklagen vor britischen Gerichten** und **einstweilige Verfügungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)** die Überführung der betroffenen Asylsuchenden schlussendlich verhinderten. Der EGMR machte in allen drei Entscheidungen von Art. 39 seiner Verfahrensordnung¹⁷ Gebrauch, der die Anordnung vorläufiger Maßnahmen im Interesse der Parteien oder eines ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs ermöglicht.

In der vorläufigen Entscheidung zur Rechtssache N.S.K. v. the United Kingdom (application no. 28774/22, zuvor K.N. v. the United Kingdom) entschied der EGMR, dass ein Asylsuchender aus dem Irak, der am 14. Juni 2022 an Bord des Flugzeugs sein sollte, zunächst nicht nach Ruanda ausgeflogen werden dürfe. Dessen **Asylantrag** wurde im Vereinigten Königreich von den **zuständigen Behörden als unzulässig abgelehnt**. Da die britischen Gerichte zum Zeitpunkt des geplanten Fluges jedoch noch **mit der Anfechtung der ablehnenden Asylentscheidung befasst** waren, dürfe der betroffene Asylsuchende nicht vor Ablauf von drei Wochen nach der Verkündung der endgültigen nationalen gerichtlichen Entscheidung ausgeflogen werden, entschied der EGMR.¹⁸

Auch in zwei weiteren Fällen, den Rechtssachen R.M. v. the United Kingdom (application no. 29080/22) und H.N. v. the United Kingdom (application no. 29084/22), hat der EGMR von Art. 39 der Verfahrensordnung Gebrauch gemacht und den Ausflug der Asylsuchenden bis zum 20. Juni 2022 ausgesetzt, damit **zunächst** über deren **Rechtsgesuche vor den nationalen britischen Gerichten entschieden** werden kann.¹⁹

Im Nachgang zu diesen Geschehnissen brachte die **britische Innenministerin**, Priti Patel, am 15. Juni 2022 im britischen Unterhaus die Erwartung zum Ausdruck, dass zukünftige Flüge nach Ruanda

16 Remarks by Hon. Min Dr. Vincent Biruta at the UK & Rwanda Migration and Economic De-velopment Partnership Press Conference vom 14. April 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.minaffet.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=41940&token=85522808b0f642da944fc2d23369718487d6848d>.

17 Rules of Court vom 4. November 1998, zuletzt geändert am 3. Oktober 2022, auf Englisch abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf.

18 The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylumseeker's imminent removal from the UK to Rwanda, Pressemitteilung vom 14. Juni 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7359967-10054452&filename=Interim%20measure%20granted%20in%20case%20concerning%20asylum-seeker%E2%80%99s%20imminent%20removal%20from%20the%20UK%20to%20Rwanda.pdf>.

19 Further requests for interim measures in cases concerning asylum-seekers' imminent removal from the UK to Rwanda vom 15. Juni 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7360933-10056317&filename=Further%20requests%20for%20interim%20measures%20in%20cases%20concerning%20asylum-seekers%E2%80%99s%20imminent%20removal%20from%20the%20UK%20to%20Rwanda.pdf>.

durchgeführt werden könnten. Die **Entscheidung des EGMR** habe die zwischen Ruanda und dem Vereinigten Königreich **vereinbarte Praxis nicht generell**, sondern nur bezogen auf die Einzelfälle dreier Asylsuchender als **rechtswidrig** deklariert.²⁰

Zudem hat das Vereinigte Königreich am 2. September 2022 die Ernennung eines **Gremiums zur Überwachung der Migrations- und Wirtschaftspartnerschaft mit Ruanda** bekanntgegeben.²¹

* * *

20 Oral statement on Rwanda vom 15. Juni 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/oral-statement-on-rwanda>.

21 Independent panel appointed to oversee partnership with Rwanda vom 2. September 2022, auf Englisch abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/independent-panel-appointed-to-oversee-partnership-with-rwanda>.