



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Dokumentation

---

### Zur Auslagerung von Asylverfahren

---

## Zur Auslagerung von Asylverfahren

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 076/23  
Abschluss der Arbeit: 6. November 2023 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

---

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

<b>1.</b>	<b>Asylpartnerschaften mit Ruanda</b>	<b>4</b>
1.1.	Großbritannien	4
1.2.	Dänemark	5
<b>2.</b>	<b>Extraterritoriale Durchführung von Asylverfahren</b>	<b>6</b>
2.1.	Ausübung von Hoheitsgewalt in ausländischen Staaten und Einrichtung von Aufnahmezentren	7
2.2.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	7
2.3.	Durchführung extraterritorialer Asylverfahren durch die Europäische Union	7
<b>3.</b>	<b>Rückführung in sichere Drittstaaten</b>	<b>8</b>
3.1.	Konzept der sicheren Drittstaaten	8
3.2.	Maßnahmen auf EU-Ebene zur Rückführung von Migranten	8
3.3.	Europa- und völkerrechtliche Vorgaben für eine Rückführung von Asylsuchenden in Drittstaaten	8
3.4.	Voraussetzung einer persönlichen „Verbindung“ eines rückzuführenden Asylsuchenden zum aufnehmenden Drittstaat („sog. Verbindungskriterium“)	8
<b>4.</b>	<b>Resettlement und humanitäre Aufnahme</b>	<b>9</b>
4.1.	Kriterien des UNHCR	9
4.2.	Rechtliche Grundlagen für eine Aufnahme von Flüchtlingen nach dem „Resettlement“-Verfahren in Deutschland	9
4.3.	Kommissionsvorschlag für Verordnung zur Schaffung eines „Resettlement“-Rahmens der Europäischen Union	9
4.4.	Kritik am „Resettlement“-Verfahren	9

## 1. Asylpartnerschaften mit Ruanda

### 1.1. Großbritannien

Nachdem Großbritannien im April 2022 eine sog. „**Asylpartnerschaft**“ mit **Ruanda** vereinbart und dazu ein *Memorandum of Understanding* (MoU) abgeschlossen hatte,<sup>1</sup> setzte der **Europäische Menschenrechtsgerichtshof** (EGMR) im Juni 2022 die Rückführung von Asylsuchenden von Großbritannien nach Ruanda mit **einstweiliger Verfügung** zunächst aus, da die britischen Gerichte noch nicht endgültig über deren abgelehnte Asylanträge entschieden hatten.<sup>2</sup>

Ziel des *Memorandum of Understanding* zwischen Großbritannien und Ruanda ist es, dass illegal nach Großbritannien eingereiste Asylsuchende ohne Prüfung ihres Asylantrags nach Ruanda überstellt werden können. In Ruanda sollen dann die Asylanträge nach dem **innerstaatlichen Recht Ruandas** unter Berücksichtigung der **Genfer Flüchtlingskonvention** (GFK) einschließlich der internationalen **Menschenrechte** überprüft werden. Die Asylsuchenden sollen anschließend entweder **Asyl in Ruanda** erhalten oder **in ihre Herkunftsstaaten** bzw. einen anderen aufnahmebereiten Drittstaat rückgeführt werden.<sup>3</sup> Bei einer Rückführung muss allerdings regelmäßig das sog. *Refoulement*-Verbot beachtet werden.

Der britische **High Court** entschied am 19. Dezember 2022, dass das *Memorandum of Understanding* zwischen Großbritannien und Ruanda im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention stehe, jeder Einzelfall einer Verbringung nach Ruanda jedoch genau geprüft werden müsse.<sup>4</sup> Die Entscheidung des High Court wurde im Juni 2023 vom **Court of Appeal** kassiert. Dieser führte aus, dass aufgrund von Mängeln im Asylsystem Ruandas die begründete Annahme bestehe, dass Menschen mit einem berechtigten Asylantrag Gefahr liefen, in Länder weitergeschickt

---

1 Text abrufbar unter: [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. Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Memoranda of Understanding Dänemarks und des Vereinigten Königreichs mit Ruanda zur Übernahme von Asylverfahren](#), WD 3 - 3000 - 133/22, S. 6 ff.

2 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Memoranda of Understanding Dänemarks und des Vereinigten Königreichs mit Ruanda zur Übernahme von Asylverfahren](#), WD 3 - 3000 - 133/22, S. 8 f; siehe auch N.S.K. gegen Vereinigtes Königreich, [App. Nr. 28774/22](#), vorläufige Entscheidung vom 13. Juni 2022 und EGMR, [The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylum seeker's imminent removal from the UK to Rwanda](#), Pressemitteilung vom 14. Juni 2022 und EGMR, [Further requests for interim measures in cases concerning asylum-seekers' imminent removal from the UK to Rwanda](#), Pressemitteilung vom 15. Juni 2022.

3 [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, Update vom 6. April 2023, Ziff. 2.2.1, 10.4.

4 High Court of Justice, [AAA and others -v- Secretary of State for the Home Department](#), Entscheidung vom 19. Dezember 2022, Rn. 119ff., 391; Tagesschau, [Gericht erlaubt Ruanda-Abschiebungen](#), Beitrag vom 19. Dezember 2022.

zu werden, in denen ihnen Verfolgung oder andere unmenschliche Behandlung drohte.<sup>5</sup> Die Entscheidung des britischen **Supreme Court** hat auch Einfluss auf den im Juli 2023 verabschiedeten **Illegal Migration Act** von 2023,<sup>6</sup> der solange noch nicht vollständig in Kraft treten wird, bis der Supreme Court eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Verbringung von Asylsuchenden nach Ruanda getroffen hat.<sup>7</sup> Am 11. Oktober 2023 fanden die letzten Anhörungen vor dem Supreme Court statt.<sup>8</sup> Mit einer Entscheidung wird zeitnah gerechnet.

Die „Asylpartnerschaft“ mit Ruanda ist auch in Großbritannien selbst **umstritten**<sup>9</sup> und wird international u.a. mit der Begründung kritisiert, dass das internationale Flüchtlingsschutzsystem durch willkürliche Verweigerung des Zugangs zu Asyl untergraben werde und die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen in Ruanda drohe.<sup>10</sup> Denn die Vereinbarung zwischen Großbritannien und Ruanda sieht vor, dass Asylsuchende im Falle einer Asylberechtigung in Ruanda bleiben sollen.<sup>11</sup>

## 1.2. Dänemark

Dänemark hatte mit Ruanda ursprünglich eine **ähnliche bilaterale Kooperation** ins Auge gefasst wie Großbritannien.<sup>12</sup> Die dänische Asylpartnerschaft unterschied sich vom britischen Modell

- 
- 5 England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions, [\[2023\] EWCA Civ 745](#), Entscheidung vom 29. Juni 2023, Rn. 109 f., 273 ff. Vgl. auch den Bericht von *Rozenberg*, [Tory split on human rights](#), Beitrag vom 9. August 2023.
- 6 [Illegal Migration Act 2023](#).
- 7 *Donald / Grogan*, [Explainer Illegal Migration Act 2023](#), UK in a Changing Europe, 15. August 2023.
- 8 The Supreme Court, R (on the application of SAA (Sudan)) (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant), [Case ID: 2023/0097](#).
- 9 House of Commons Library, Research Briefing by Melanie Gower, Patrick Butchard, CJ McKinney, 20. Dezember 2022, S. 5 ff., <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9568/CBP-9568.pdf>.
- 10 Z.B. von UNHCR, [Migration and Economic Development Partnership with Rwanda](#); *Ahmen/ McDonnel*, [UK Plan to Ship Asylum Seekers to Rwanda is Cruelty Itself - Government Continues to Rip Up its Duties to Asylum Seekers](#), Human Rights Watch, Beitrag vom 14. April 2022; *Hassan*, [The UK's Convenient Silence on Rwanda - Atrocious Human Rights Abuses by M23 Are Being Downplayed](#), Human Rights Watch, Beitrag vom 6. Juli 2023.
- 11 [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, Update vom 6. April 2023, Ziff. 10.1.  
Siehe auch FAZ vom 2. November 2023, S. 5 („Es muss nicht das Ruanda-Modell sein“).
- 12 Siehe dazu ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Memoranda of Understanding Dänemarks und des Vereinigten Königreichs mit Ruanda zur Übernahme von Asylverfahren](#), WD 3 - 3000 - 133/22, S. 4 ff.

insoweit, als dass Asylsuchende im Falle einer durch Ruanda festgestellten Asylberechtigung die Aussicht gehabt hätten, als anerkannte Flüchtlinge nach Dänemark zurückzukehren.<sup>13</sup>

Mittlerweile hat Dänemark von einer Kooperation mit Ruanda Abstand genommen und stattdessen die Einrichtung eines **gemeinsamen europäischen Aufnahmezentrums für Asylsuchende außerhalb Europas** vorgeschlagen und damit eine **EU-weite Regelung** ins Spiel gebracht.<sup>14</sup>

## 2. Extraterritoriale Durchführung von Asylverfahren

Neben dem dänischen und britischen „Asyl-Modell“ werden auch weitere Möglichkeiten einer **extraterritorialen Durchführung von Asylverfahren** diskutiert: Dazu gehören die Vereinbarung von Asyl-Abkommen mit Staaten, welche internationale Rechtsstandards garantieren, oder die Schaffung von Kontingenten für ausgewählte Fachkräfte, die als legal einreisende Migranten gegen illegal eingereiste Migranten getauscht werden.<sup>15</sup>

Bei Überlegungen, ob Asylverfahren extraterritorial, also außerhalb des Staatsgebiets der Bundesrepublik Deutschland, in sogenannten „**Auffang- oder Transitzentren**“ durchgeführt werden können, sind neben verfassungsrechtlichen Vorgaben auch europa- und völkerrechtliche Regelungen zu berücksichtigen.

Bei der derzeit politisch kontrovers geführten Debatte über die „Auslagerung“ von Asylverfahren ist rechtlich zu unterscheiden zwischen der **Durchführung von Asylverfahren durch die Bundesrepublik Deutschland außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland** (z.B. durch die Entsendung von BAMF-Mitarbeitern ins Ausland) einerseits und der Durchführung von Asylverfahren **durch einen anderen nichteuropäischen Drittstaat** auf dessen Staatsgebiet für die Bundesrepublik Deutschland (auf der Grundlage eines gemeinsamen Abkommens zwischen Deutschland und dem nichteuropäischen Drittstaat) andererseits.

Während im ersten Fall die Durchführung der Asylverfahren nach **deutschem Asylverfahrensrecht** naheliegt, wäre im zweiten Fall die Anwendung des **Asylverfahrensrechts des ausländischen Staates** denkbar. So sieht es auch das *Memorandum of Understanding* zwischen Großbritannien und Ruanda vor: Dort sollen die jeweiligen Asylanträge nach dem **ruandischen Einwanderungsrecht**, der **Genfer Flüchtlingskonvention** sowie in Einklang mit den ruandischen und internationalen **Menschenrechten** geprüft werden.<sup>16</sup>

---

13 Vgl. FAZ vom 2. November 2023, S. 5 („Es muss nicht das Ruanda-Modell sein“).

14 Tagesschau vom 25. Januar 2023, „Dänemark stoppt Pläne zu Asylzentrum in Ruanda“, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/daenemark-asylzentrum-ruanda-101.html>.

15 Siehe FAZ vom 2. November 2023, S. 5 („Es muss nicht das Ruanda-Modell sein“).

16 [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, Update vom 6. April 2023, Ziff. 9.1.

Neben der Festlegung des bei **extraterritorial durchgeführten Asylverfahren maßgeblich anzuwendenden Rechts** stellt sich auch die Frage, ob und auf welcher rechtlichen Grundlage das in einem nichteuropäischen Drittstaat nach dortigem lokalem Asylrecht durchgeführte Asylverfahren **für Deutschland bindend** sein soll und ob die in dem betreffenden Drittstaat anerkannten Asylbewerber einen Anspruch auf Asyl in Europa haben (so das dänisch-ruandische Asylmodell) oder lediglich auf Asyl in dem nichteuropäischen Drittstaat, der das Asylverfahren durchgeführt hat (so das britisch-ruandische Asylmodell).

Für weitere rechtliche Fragen sei **auf folgende Beiträge verwiesen**:

#### 2.1. Ausübung von Hoheitsgewalt in ausländischen Staaten und Einrichtung von Aufnahmezentren

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt](#), WD 2 - 3000 - 176/18.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Aufnahmezentren für Flüchtlinge im Ausland aus völkerrechtlicher Sicht](#), WD 2 - 3000 - 047/15.

#### 2.2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

- Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, [Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit extraterritorialer Asylverfahren in Drittstaaten](#), WD 3 - 3000 - 058/15.

#### 2.3. Durchführung extraterritorialer Asylverfahren durch die Europäische Union

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Extraterritoriale Verwaltungskompetenzen der Europäischen Union für Asylverfahren. Zu den rechtlichen Vorgaben aus nationaler Sicht](#), WD 3 - 3000 - 066/15.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Einrichtung von Aufnahmezentren für Asylbewerber in Nordafrika und dem Nahen Osten](#), PE 6-3000-39/15.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Kompetenzen der Europäischen Union zur Durchführung von Asylverfahren?](#), PE 6 – 3000 – 38/15.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Durchführung von Asylverfahren auf Unionsebene aus verfassungsrechtlicher Sicht](#), WD 3 - 3000 - 172/16.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Asylprüfung durch eine EU-Behörde. Vereinbarkeit eines solchen Vorhabens mit dem Unionsrecht](#), PE 6 - 3000 - 105/16.

### 3. Rückführung in sichere Drittstaaten

#### 3.1. Konzept der sicheren Drittstaaten

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Fragen zum Konzept der sicheren Drittstaaten im deutschen und europäischen Asylrecht, WD 3 - 3000 - 095/23.<sup>17</sup>
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sicherer Drittstaat und sicherer europäischer Drittstaat im Unionsrecht, EU 6 - 3000 - 065/23.<sup>18</sup>
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, [Empirische und statistische Informationen zum Konzept sicherer Drittstaaten im Asylrecht](#), WD 3 - 3000 - 113/23.

#### 3.2. Maßnahmen auf EU-Ebene zur Rückführung von Migranten

- Europäisches Parlament, [Rückführung: Fakten und Zahlen und EU-Maßnahmen \(Infografik\)](#), Beitrag vom 17. Dezember 2020, aktualisiert am 12. November 2021.

#### 3.3. Europa- und völkerrechtliche Vorgaben für eine Rückführung von Asylsuchenden in Drittstaaten

- *Daniel Thym*, [Mindestanforderungen des EU-Primärrechts und des Flüchtlingsvölkerrechts an sekundärrechtliche Regelungen, die vorsehen, Asylanträge mit Blick auf Schutz und Unterkunftsmöglichkeiten in dritten Staaten \(Transitstaaten, sonstige Staaten\) oder einzelnen Teilgebieten solcher Staaten ohne Sachprüfung abzulehnen](#), Forschungszentrum für Asyl- und Ausländerrecht, 19. Januar 2017.

#### 3.4. Voraussetzung einer persönlichen „Verbindung“ eines rückzuführenden Asylsuchenden zum aufnehmenden Drittstaat (sog. Verbindungskriterium)

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Völkerrechtliche Anforderungen an eine Überführung von Asylsuchenden in Drittstaaten, WD 2 - 3000 - 061/23.<sup>19</sup>
- UNHCR, [UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation, COM \(2016\) 467](#) von April 2019, S. 42 f.

---

17 Diese Arbeit wird zeitnah unter [Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gutachten und Ausarbeitungen](#) veröffentlicht.

18 Diese Arbeit wird zeitnah unter [Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gutachten und Ausarbeitungen](#) veröffentlicht.

19 Diese Arbeit wird zeitnah unter [Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gutachten und Ausarbeitungen](#) veröffentlicht.



#### 4. Resettlement und humanitäre Aufnahme

Die Europäische Kommission sieht das sogenannte „**Resettlement**“ als sichere und legale Alternative zur irregulären Migration:

- Europäische Kommission, Migration and Home Affairs, [Resettlement and other pathways to protection](#).

##### 4.1. Kriterien des UNHCR

- UNHCR Deutschland, [Resettlement und humanitäre Aufnahme](#).

##### 4.2. Rechtliche Grundlagen für eine Aufnahme von Flüchtlingen nach dem „Resettlement“-Verfahren in Deutschland

- BAMF, [Resettlement und NesT-Programm](#), 14. Februar 2023.

##### 4.3. Kommissionsvorschlag für Verordnung zur Schaffung eines „Resettlement“-Rahmens der Europäischen Union

- resettlement.de, [EU Resettlement Framework: Inhalte und Reaktionen](#).
- Europäische Kommission, Migration and Home Affairs, [Resettlement and other pathways to protection](#).
- Europäische Kommission, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation \(EU\) No 516/2014 of the European Parliament and the Council](#), COM(2016) 468, vom 13. Juli 2016.

##### 4.4. Kritik am „Resettlement“-Verfahren

- *Biel/ Ghelli*, [Resettlement. Aufnahmeprogramme alleine reichen nicht](#), Mediendienst Integration, 12. Juli 2022.
- resettlement.de, [EU Resettlement Framework: Inhalte und Reaktionen](#).
- Amnesty International, [European Commission: Proposals on resettlement and asylum a cynical attempt to strengthen the walls of fortress Europe](#), 13. Juli 2016.
- [Gemeinsame Stellungnahme der Caritas Europa, Kommission der Kirchen für Migranten in Europa, Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen, Internationale Katholische Kommission für Migration, Internationales Rettungskomitee und des EU-Büro des Roten Kreuzes](#) zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates COM(2016) 468, 13. Juli 2016, vom 14. November 2016.