



*...von führenden
EU-Kommissarinnen
und -Kommissaren
empfohlen*

FRONTEX

Auf dem Weg zur „all inclusive“-Abschiebung

Gemeinsame Sammelabschiebungen europäischer Staaten – sogenannte Eurocharter – sind ein Baustein der Europäischen Abschottungspolitik. Zusammen mit dem Ausbau der Abwehr von Flüchtlingen an den Außengrenzen und der immer restriktiver werdenden Flüchtlings- und Migrationspolitik innerhalb der Europäischen Union dienen diese Eurocharter dazu, ein gemeinsam vereinbartes Grenz- und Abwehrregime mit großem finanziellen Aufwand durchzusetzen. Von Uli Sextro

Dass mehrere Staaten gemeinsam abschieben ist kein Phänomen der jüngeren europäischen Entwicklung. Bereits zwischen 1995 und 1997 fanden verschiedene, gemeinsam durchgeführte Abschiebungsflüge statt, organisiert von den Niederlanden, Frankreich und Deutschland. Dabei übernahm der jeweils organisierende Staat auch die Verantwortung für den Flug und gab die Regeln vor, nach denen die abzuschiebenden Personen behandelt werden sollten. Dieses Prinzip hat bis heute grundsätzlich seine Gültigkeit behalten.

Die sehr unterschiedlichen nationalen Vorgehensweisen stellten sich als problematisch für den Ausbau der Zusammenarbeit dar. Deswegen suchten die Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten, sich aufeinander abzustimmen. Eine Arbeitsbesprechung im Jahr 2001 zwischen den Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland führte zur Erarbeitung einer sogenannten „Checkliste zur Planung und Durchführung von Chartermaßnahmen“, gewissermaßen dem Grundstein gemeinsamer Abschiebungsregelungen. In den Folgejahren gab es immer wieder

Initiativen und Vorstöße, die eine Vereinheitlichung der Vollzugspraxis zum Ziel hatten. Alle Vereinbarungen waren jedoch allgemein und unverbindlich.

Von der Grenzschutzagentur zur Agentur für Zwangsreisen

Im April 2004 beschloss der Europäische Rat die Organisation von Sammelflügen zur Abschiebung „illegal aufhältiger Drittstaatenangehöriger“. Mit dem Aufbau der europäischen „Grenzschutzagentur“ FRONTEX im selben Jahr nahm die Entwicklung gemeinsamer europäischer Abschiebungsmaßnahmen dann rasant zu.

Im Jahr 2006 führten EU-Mitgliedstaaten insgesamt vier¹ gemeinsame Chartermaßnahmen durch, die alle von FRONTEX unterstützt wurden. Am ersten Charter im April – ein Flug nach Georgien und Armenien – nahmen neben Österreich, das die Abschiebung anleitete, Polen und Frankreich teil. Drei weitere Charters sollten folgen, zwei davon aus Deutschland. Im gleichen Jahr nahm auch ICONet als eine Art Flughäuser seine Arbeit auf. ICONet bietet ein web-basiertes Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten informieren FRONTEX über bevorstehende Flüge und freie Kapazitäten. Diese Informationen verteilt FRONTEX dann via ICONet an die Mitgliedstaaten unter Nennung der Destination, ohne jedoch für die Abwicklung der Maßnahmen verantwortlich zu sein. Die Agentur hatte zu diesem Zeitpunkt der Entwicklung nur einen Beobachterstatus bei den Sammelabschiebungen!

2007 wurde die Zahl der gemeinsamen Abschiebungen auf zehn Flüge gesteigert: dabei wurden insgesamt 387 Personen nach Westafrika (Kamerun, Ghana, Togo, Nigeria, Benin), Südamerika (Ecuador, Kolumbien) und die Balkanregion (Kosovo, Albanien) abgeschoben. Organisiert wurden diese Flüge von Deutschland (3), Italien, Spanien, Niederlande (je 2), Großbritannien und Österreich (je 1). Erstmals beteiligte sich die Europäische Union mit finanziellen Mitteln aus dem sogenannten RETURN-Programm. Durch die Kofinanzierung der gemeinsamen Charterabschiebungen wollte die EU die Bildung einer Gruppe von Kernländern erreichen, die über Erfahrungen in der Organisation gemeinsamer oder großangelegter Maßnahmen verfügt. Sie sollte, zusammen mit FRONTEX, eine leitende Rolle bei zukünftigen, europäischen Maßnahmen einnehmen. Erstmals wurde ein Jahresplan für geplante nationale und gemeinsame Rückführungsaktionen erstellt. So wuchs

FRONTEX in seine koordinierende Rolle bei der Abwicklung der Eurocharter hinein.

2008 wurden insgesamt 15 Sammelabschiebungen durchgeführt, bei denen rund 800 Personen² abgeschoben wurden. Das ist eine Verdoppelung im Vergleich zum Vorjahr. Bis 2007 deckte FRONTEX 70% der ausgewiesenen Kosten; danach übernahm die Grenzschutzagentur 100% der Kosten.³ Diese Entwicklung lässt sich auch an den Zahlen von FRONTEX im Rückführungsbereich ablesen: betrug das Budget im Jahr 2007 noch 600.000 Euro, so stieg es 2008 auf 2.560.000 Euro. 2009 erhielt FRONTEX ein Budget von 5.250.000 Euro. Das stellt eine Budget-Steigerung innerhalb von drei Jahren um 875% dar.⁴

Der Abschiebungsveranstalter

2009 verdoppelte sich die Anzahl der Charterabschiebungen und die Anzahl der abgeschobenen Personen erneut. In 32 Sammelabschiebungen wurden insgesamt 1.622 Menschen aus Europa rückgeführt. Durchschnittlich 50 Personen pro Flug. Die Abschiebungen gingen wie schon die Jahre zuvor nach Westafrika, Südamerika, in die Balkan- und die Kaukasusregion. Protagonist der gemeinsamen Charterabschiebungen war nicht wie sonst Deutschland, das nur eine gemeinsame Abschiebung verantwortete, nicht die Niederlande oder Frankreich mit jeweils zwei Charterabschiebungen, sondern Österreich, das bei elf organisierten Eurocharters die Federführung übernahm.

Diese Tendenz setzte sich auch im Folgejahr fort: 2010 fanden 38 Eurocharter-Abschiebungen statt. Das sind mehr als drei Sammelabschiebungen pro Monat. Davon wurden zwölf Eurocharters von Österreich aus organisiert. „Schließlich darf jedes Land, das den Sammelflug organisiert, die Hälfte der Sitzplätze belegen, ohne dafür auch nur einen Cent zu bezahlen. Maschine, Pilot, Start- und Landegebühren – Frontex zahlt alles. Nur die Gehälter der Begleitbeamten belasten das [nationale] Budget.“⁵ In diesen Kosten sind nicht enthalten: kleine Starthilfen für die Abzuschiebenden für die ersten Tage nach der Ankunft oder gar Reintegrationshilfen.

Am 28.09.2010 führte FRONTEX gemeinsam mit Polen erstmalig einen eigenen Charter durch. „Für diese Rückführungsaktion wurde erstmals ein Flugzeug eingesetzt, das nach einem umfassenden Ausschreibungsverfahren direkt von FRONTEX gechartert worden war.“⁶

Der nächste Schritt war getan, von der Reiseagentur zum verantwortlichen Reiseveranstalter. Laut FRONTEX beliefen sich die Kosten 2010 auf insgesamt 8.525.782 Euro. Alleine die drei umstrittenen Charterabschiebungen in den Irak, die alle von Schweden organisiert wurden, kosteten knapp eine Million Euro.⁷

Super Service für die Mitgliedstaaten

Neben der Koordination und Organisation von Flügen engagiert sich FRONTEX auch bei der Identifizierung von „ausreisepflichtigen Drittstaatenangehörigen“ und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Passersatzpapierbeschaffung. Beispielhaft sei hier das FRONTEX Projekt „Mekong“⁸ genannt. 2008 wurden Gespräche mit der Volksrepublik Vietnam aufgenommen, um die bislang sehr komplizierte Abschiebung von vietnamesischen Staatsangehörigen zu optimieren. Dafür wurde eine Delegation der vietnamesischen Regierung eingeladen, der in Deutschland und Polen Personen zur Befragung vorgeführt werden konnten. Nach diesen Interviews und entsprechender Identifizierung stellte Vietnam Passersatzpapiere aus. Am 08.06.2009 flog ein gemeinsamer deutsch-polnischer Charter, unterstützt von FRONTEX, 112 identifizierte Personen nach Vietnam aus. Weitere folgten.

Im Januar 2012 schloss FRONTEX mit den nigerianischen Einreisebehörden ein Abkommen ab. Ziel dieses Abkommens ist die Verbesserung des Informationsaustausches, Auf- und Ausbau von Kooperationen zwischen FRONTEX und den nigerianischen Behörden sowie die Initialisierung von gemeinsamen Pilotprojekten. Nigerianische Stellen sollen künftig verstärkt in die Planung von Eurochartern eingebunden werden. Behördenvertreter aus Nigeria können sowohl eingeladen werden, an FRONTEX-Einsätzen als Beobachter teilzunehmen, als auch die Möglichkeit nutzen, Vertreter ihrer nationalen Grenzpolizei zu FRONTEX-Stützpunkten an den EU Außengrenzen zu schicken.⁹

Die beiden Beispiele zeigen exemplarisch, was FRONTEX noch bieten kann. Es ist vorstellbar, dass FRONTEX in nicht allzu ferner Zukunft ein „all inclusive“-Packet für die Mitgliedstaaten anbietet, angefangen von der Unterstützung bei der Passersatzpapierbeschaffung über Flugplanung und -abwicklung bis hin zur Übergabe an die zuständigen Stellen in den Herkunftsländern.

Abschiebung „all inclusive“

Die rasante Entwicklung von FRONTEX im Bereich der Eurocharter hat für die beteiligten Staaten einen nicht zu unterschätzenden Mehrwert: Insbesondere die kleineren Staaten werden von der recht komplizierten und kostspieligen Organisation der Abschiebungen befreit. Über ICONet wird gebucht, den Rest organisiert der „Reiseveranstalter“, der zudem das Ganze dann auch noch bezahlt.

Durch die sukzessive Übertragung von Kompetenzen an FRONTEX wird auch die Verantwortung delegiert. Derzeit gibt es in der Regel noch einen federführenden Staat. Es ist jedoch zu erwarten, dass FRONTEX mehr Aufgaben übernimmt und damit an Präsenz gewinnt. Die Handlungen der abschiebenden Staaten selbst treten dann immer mehr in den Hintergrund.

Der größte Nutzen für die Mitgliedstaaten ergibt sich aber durch den Verhandlungsdruck, der sich in der Gemeinschaft gegenüber „problematic third countries“ ausüben lässt. Viele, gerade afrikanische Länder, haben sich lange geweigert, eigene Staatsangehörige in größeren Kontingenten wieder aufzunehmen. Gemeinsam mit einer immer effektiver arbeitenden Abschiebungsagentur haben die EU Staaten das politische und wirtschaftliche Gewicht auch Sammelaabschiebungen durchzusetzen, die über Jahre hinweg unmöglich schienen, wie es das Beispiel der Abschiebungen in die Demokratische Republik Kongo eindrucklich zeigt.

Zwangsreisende ohne Schutz

Arbeitspensum und Einfluss der vor gut sieben Jahren ins Leben gerufenen Grenzagentur nimmt auch im Bereich der gemeinschaftlichen Charterabschiebungen kontinuierlich zu. Wie kann aber sichergestellt werden, dass die Menschenrechte der Abzuschiebenden gewahrt bleiben, wenn die Abschiebungsflüge unter immer größerem Einfluss von oder ausschließlich durch FRONTEX verantwortet werden? Wie sieht es mit der Transparenz der Maßnahmen aus? Spielen Menschenrechtsschulungen in der Ausbildung der Begleitbeamten eine Rolle und werden sie bezüglich etwaiger eskalierender Situationen während der Abschiebungen geschult? Auch bei den einzelnen Mitgliedstaaten besteht in diesem Bereich ein gewaltiger Handlungsbedarf, wie nicht zuletzt die beiden Todesfälle in der Schweiz im Februar 2010 und in Großbritannien im Oktober 2010 zeigen.

Der Todesfall in Großbritannien ist unter anderem deshalb so schockierend, weil die abzuschiebende Person am sogenannten PA-Syndrom, das heißt am Tod durch Erstickung, gestorben ist. Dieses Syndrom ist seit über 15 Jahren bekannt. Die Gefahren des Syndroms sollten als Standardausbildungsinhalt für Personen, die Abschiebungen vollziehen, längst obligatorisch sein. Die Kenntnis darüber war bei den für die Abschiebung eingesetzten Mitarbeitern eines privaten Sicherheitsdienstes offenbar nicht vorhanden.

Wenn gemeinsam abgeschoben wird, dann sollte es auch gemeinsame und vor allen Dingen verbindliche Standards und Schutzmechanismen geben. Es muss gemeinsame Ausbildungsvorgaben geben und gemeinsame Vorgaben, was an unmittelbarem Zwang und Zwangsmitteln erlaubt ist und vor allen Dingen, was eben nicht. Damit haben sich die beteiligten Staaten aber über viele Jahre hinweg sehr schwer getan und haben eigene Vorgaben und Vorgehensweise – auch bei gemeinsamen Chartermaßnahmen – beibehalten. Ein solches Vorgehen beim innereuropäischen Tiertransport wäre wohl undenkbar!

Wohin geht diese Entwicklung?

In den letzten zwei bis drei Jahren haben sich auch positive Entwicklungen gezeigt, die nicht zuletzt mit der Weiterentwicklung der Grundlagen für die Arbeit von FRONTEX zusammenhängen. Zu nennen sind beispielsweise die „Best Practices“¹⁰ von FRONTEX aus dem November 2009, die Rückführungsrichtlinie, die sich mit Abschiebungen auseinandersetzt, die überarbeiteten FRONTEX-Verordnungen¹¹ und der „Code of Conduct“¹². Hier „finden sich unter anderem Regelungen zur Wahrung der Menschenwürde sowie Verhaltensstandards, welche für die teilnehmenden Mitgliedstaaten verbindlich sind.“¹³

Wie wird die Durchsetzung dieser durchaus positiven Vorgaben und Verhaltensweisen sichergestellt? In allen Dokumenten wird von einem „effective forced-return monitoring system“ gesprochen, so wie es in Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie gefordert wird. Was aber darunter zu verstehen ist, bleibt weiter nebulös. Innovative Ansätze einer beispielsweise unabhängigen Beobachtung, so wie sie seit über zehn Jahren in Deutschland praktiziert wird, wird gerade durch die Deutsche Regierung auf Europäischer Ebene behindert. Auf bundesdeutscher Ebene haben die Regierungsfractionen im Bundestag verhindert, dass das bisher praktizierte Modell als Implemen-

terung des Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie interpretiert werden kann.¹⁴

Dabei wird eine unabhängige Beobachtung von unterschiedlichen Seiten durchaus befürwortet. Der Europarat beschrieb in seinen „20 Guidelines“ von 2005 ein unabhängiges Überwachungssystem. Die Kommission sprach sich in der Diskussion um die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie für ein unabhängiges Beobachtungssystem aus und nannte die Abschiebungsbeobachtung in Deutschland als gutes Beispiel dafür. Im Rahmen der Verhandlungen zur Veränderung der FRONTEX-Verordnung forderte das Europäische Parlament unabhängige Beobachtungsstrukturen einzuführen. Selbst innerhalb von FRONTEX stand man einem unabhängigen Monitoring positiv gegenüber. Durchgesetzt haben sich derzeit leider aber wieder jene, die Transparenz und damit effektiven Menschenrechtsschutz offensichtlich fürchten und ihn mit vorsätzlichem Verhindern von Abschiebungsmaßnahmen gleichsetzen. Dass es hier darum überhaupt nicht geht und gehen kann – das ist den Verantwortlichen auf Brüsseler und bundesdeutscher Regierungsebene bislang noch nicht klar.<



¹ Alle Zahlenangaben, soweit nicht anders angegeben, stützen sich auf offizielle Angaben von FRONTEX, siehe FRONTEX Website und FRONTEX Jahresberichte.

² David Cronin: „Zahl der Abschiebungen nimmt zu – EU-Grenzbehörde in der Kritik“. Aus: www.ipnews.de, Beitrag vom 25.01.2010.

³ Vgl. BT Drucksache 17/7089.

⁴ *Activities of Frontex in the field of return.*

GDISC Returns Conference, Hungary, 28-30 October 2009, Powerpoint Presentation, Budget 2005 – 2010.

⁵ Zeit online, 19. August 2010, „Drehkreuz der Hoffnungslosigkeit“.

⁶ FRONTEX Jahresbericht 2010, S. 27.

⁷ Zwischen Januar und September 2011 erfolgten 24 Eurocharter. Hauptdestination war Nigeria mit 11 Abschiebungsflügen. Der FRONTEX

Jahresbericht 2011 erscheint im April 2012.

⁸ *Activities of Frontex in the field of return. GDISC Returns Conference, Hungary, 28-30 October 2009. Powerpoint Presentation, Sharing of third countries delegations (“Task Forces”).*

⁹ Vgl. Presseerklärung: FRONTEX signs Working Arrangement with Nigeria, vom 19.01.2012.

¹⁰ *Best Practices for the Removal of Illegally Present Third-country Nationals by Air. Warsaw, November 2009.*

¹¹ *Regulations (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.*

¹² *Code of Conduct for all persons participating in Fontexx Activities.*

¹³ BT Drucksache 17/7089, Deutsche Beteiligung an FRONTEX Abschiebungen, Antwort zu Frage 12.

¹⁴ Einen guten Überblick über den derzeitigen Stand der Diskussion bietet der Artikel von Nele Allenberg und Eva Küblbeck, ZAR 9/2011, S. 304 – 310.

Uli Sextro
ist Politologe und
Abschiebungs-
beobachter