

Kundenakquise Einreiseverbot

Mit der Einführung der Visafreiheit für die Bürger und Bürgerinnen von fünf Balkanstaaten ging die Nachfrage nach Schleuserdiensten auf dem Balkan massiv zurück. Die EU sorgt dafür, dass dies bald wieder anders wird. Von Karin Waringo

„Es gab [da] ein großes Gebäude. Die Schleuser sind da immer hingekommen und haben zehn oder zwanzig Leute mitgenommen. Sie wussten, dass die Leute dort warten, um ins Ausland zu gehen.“

Zwanzig Personen eingeschlossen in einem Kleinbus. Kaum Luft zum Atmen. Fahrtziel unbekannt. Für die Bürger und Bürgerinnen Serbiens, Mazedoniens, Bosniens und der Herzegowina, Albanien und Montenegros gehören derartige Erfahrungen inzwischen der Vergangenheit an. Dank der Aufhebung der Visapflicht für Kurzaufenthalte in der EU, bzw. im Schengenraum, können sie heute frei reisen. Dazu benötigen sie lediglich einen neuen, biometrischen Reisepass, und die Regierungen dieser Staaten sind bestrebt, die alten Pässe durch neue zu ersetzen.

Hunderttausende serbischer, mazedonischer, bosnischer, albanischer und montenegrinischer Staatsangehörige haben die neue Reisefreiheit dazu genutzt, Verwandte und Freundinnen und Freunde zu besuchen, an Tagungen teilzunehmen oder einfach nur Urlaub zu machen. Sie sind das, was die Europäische Kommission als *Bona fide*-Reisende bezeichnet, Reisende oder besser wohl Besucher und Besucherinnen, die die Visaliberalisierung zum vorgesehenen Zweck nutzen: Um Wirtschafts-

beziehungen zu pflegen und den kulturellen Austausch derjenigen zu fördern, die genügend finanzielle Mittel haben, um ihren Aufenthalt in der EU zu bestreiten und die, vor allem, am Ende der zugestandenen Frist wieder in ihr Heimatland zurückkehren.

Das Geschäft lohnt sich auf beiden Seiten: Zu den offensichtlichsten Vorteilen der Neuregelung gehört, dass die Kosten für die Bearbeitung und Ausstellung von Visaanträgen entfallen, Reisende nicht mehr – im schlimmsten Falle umsonst – vor Konsulaten anstehen und Formalitäten über sich ergehen lassen müssen, für die sie auch noch teuer bezahlen.

Grenzübertritt: weniger illegal

Dies hatte vielfältige Auswirkungen: Eine davon ist die Tatsache, dass die Zahl der sogenannten „visa overstayers“, also Personen, die sich über den genehmigten Zeitraum hinaus im Schengenraum aufhalten, deutlich zurückging. Eine weitere Folge ist, dass die Zahl sogenannter illegaler Grenzübertritte durch Angehörige der betroffenen fünf Staaten erheblich sank. Dies wird besonders deutlich an der Grenze zwischen Albanien und Griechenland, wo die Zahl der festgestellten unerlaubten Übertritte laut



Foto: Karin Waringo

„Ich will kein Asyl suchen“
 Plakat am Flughafen von Belgrad

FRONTEX zwischen 2010 und 2011, dem Zeitpunkt als die Visaliberalisierung in Kraft trat, von 52700 auf 6472 zurückging.

Gleichzeitig reduzierte sich auch die lokale Nachfrage nach Schleuserdiensten: FRONTEX spricht von einem erheblichen Rückgang von Dienstleistungen, wie z.B. dem Ausstellen von falschen Dokumenten oder der Hilfe beim unerlaubten Grenzübertritt. Wie FRONTEX Anfang 2011, im Fall von Albanien, vorausschauend feststellte, betrifft sie heute ausschließlich Personen, die keinen biometrischen Pass erhalten konnten oder die die erlaubten 90 Tage Schengenaufenthalt im Zeitraum von sechs Monaten bereits ausgeschöpft haben. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt auch die Europäische Asylbehörde EASO, die im Anschluss an ihre Gespräche mit den Regierungen der fünf Staaten feststellte, dass der Einfluss von Schleusern und Transportunternehmen seit der Aufhebung der Visapflicht zurückgegangen ist. EASO erklärt dies damit, dass die Angehörigen dieser Staaten heute kein Visum mehr benötigen und ihre Reise leicht selbst organisieren können. Ähnlich auch die serbische NGO Grupa 484, die in einer 2012

Die meisten der Asylsuchenden sind Roma.

veröffentlichten Studie feststellte, dass die Notwendigkeit von Hilfeleistungen zum Überqueren der Grenze mit der Visaliberalisierung entfiel. Sorgen bereitet aus Sicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten lediglich Kosovo, das bisher als einziger Staat der Region von der Visaliberalisierung ausgenommen ist. Gemessen an der Bevölkerungszahl ist die Zahl unerlaubter Grenzübertritte von Personen aus dem Kosovo nach wie vor relativ hoch. Seit der Aufhebung der Visapflicht für Serbien hat sie sich sogar mehr als verdoppelt. Gleichzeitig setzte ein „Handel“ mit serbischen Papieren ein, doch dazu später.

„Missbrauch von Rechten“

Die Geschichte könnte demnach eigentlich ein Happy End haben, wären da nicht diejenigen, die sich nicht an die vorgesehenen Spielregeln halten. Diejenigen, die die wiedergewonnene Reisefreiheit nutzen – bis 1991 benötigten die Bürger und Bürgerinnen des ehemaligen Jugoslawiens kein Visum für die Einreise in Europäische Gemeinschaft – um in der Europäischen Union und der Schweiz, die ebenfalls Mitglied des Schengenraums ist, Asyl zu beantragen. Unmittelbar nach der Aufhebung der Visapflicht für Serbien, Mazedonien und Montenegro im Jahr 2010 stieg die Zahl der Asylsuchenden aus diesen drei Staaten, vor allem aber aus Serbien und Mazedonien, in der EU und in der Schweiz ums Dreifache an. 2011 kam es zu einem leichten Rückgang, bevor die Zahlen 2012 erneut emporschnellten. 2013 erreichten sie für alle fünf Staaten einen bisherigen Höchststand mit 52300 AntragstellerInnen.

Wie die europäische Grenzagentur FRONTEX in einem sichtlich um politische Korrektheit bemühten Kommentar feststellt, führte die Visaliberalisierung eben auch zu einer „Öffnung legaler Reisemöglichkeiten für bestimmte, vorher nicht zugelassene Randgruppen“, die von den Konsularbehörden als Risikogruppen eingestuft wurden. Gemeint sind damit Roma, die die Mehrheit der Asylsuchenden ausmachen. Wie FRONTEX sicher richtig feststellt, waren sie vorher entweder nicht in der Lage in die EU zu reisen – auch, weil sie sich keine Schleuserdienste leisten konnten – oder sie reisten illegal ein. Mit der Aufhebung der Visapflicht konnten sie nun einfach den nächsten Bus nehmen und legal in die EU oder in die Schweiz einreisen, dort einen Asylantrag stellen

und sich auf diese Weise wenigstens für ein paar Monate annehmbare Lebensbedingungen sichern, wie die European Stability Initiative, ESI, nüchtern feststellt.

Da es sowohl für die Herkunfts-, als auch für die Zielländer weder möglich war, den Zusammenhang zwischen den Asylanträgen und den unerträglichen Lebensverhältnissen bestimmter Bevölkerungsgruppen anzuerkennen, noch diese Gruppen erneut vom Genuss der neuen Reisefreiheit auszuschließen, einigte man sich schnell darauf, einen externen Schuldigen ausfindig zu machen. Obwohl sämtliche Angaben dagegen sprachen, bot sich, wie ESI zutreffend feststellt, die sogenannte organisierte Kriminalität aus dem Balkan bald als „stets passender Schuldiger“ an.

„Organisierte Kriminalität“

Nachdem die Befragung von Asylsuchenden ergeben hatte, dass sie in der Regel mit Linienbussen anreisen, verlagerte man die Aufmerksamkeit auf Bus- und Reiseunternehmen, denen vorgeworfen wurde, Personen durch Fehlinformationen über Asylverfahren und damit verbundene Vergünstigungen zur Asylsuche zu ermutigen. Im März 2010, unmittelbar im Anschluss an Beschwerden der belgischen und schwedischen Regierungen über die Ankunft mehrerer hundert AsylbewerberInnen aus Serbien und Mazedonien, verkündeten der damalige serbische Innenminister Ivica Dačić und seine mazedonische Amtskollegin Gordana Jankulovska erstmals gemeinsam, gegen Reise- und Transportunternehmen, die Asylsuchende in die EU und in die Schweiz bringen, vorzugehen. In den folgenden Monaten und Jahren wiederholten sich diese Ankündigungen, oftmals verbunden mit der gleichzeitigen Ankündigung von Ermittlungsverfahren gegen Unternehmen und Betriebsschließungen. Als die schwedischen Behörden im Juni 2012 einen Anstieg von Asylsuchenden aus Bosnien verzeichneten, beschuldigte die bosnische Regierung Reiseunternehmen aus der Republika Srpska, einem Teil Bosniens, leichtgläubige Bürger und Bürgerinnen zu diesem Schritt zu überreden.

In Serbien und Mazedonien, aber auch in Bosnien wurden hunderte von Transportunternehmen nach Strich und Faden überprüft. Dabei wurden zwar allerlei Unregelmäßigkeiten in der Betriebsführung festgestellt und verschiedentlich auch Transportlizenzen entzogen; eine Verbindung mit der „organisierten Kriminalität“, sprich Schleuseraktivitäten, konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, wie die Europäische Kommission im Fall Serbien zugibt.

Trotzdem verfolgte man diese Spur tapfer weiter. In Serbien und Mazedonien wurden eigene neue Straftatbestände geschaffen, die diejenigen treffen sollen, die Anderen beim „Missbrauch des visafreien Regimes“ oder dem „Missbrauch von Rechten in einem anderen Staat“, also der Asylsuche helfen. Während das serbische Gesetz so weit gefasst ist, dass es potenziell jede und jeden treffen kann, die oder der Asylsuchende in ihrem Vorhaben unterstützt, zielt das mazedonische Gesetz explizit auf Reiseveranstalter ab, die damit aufgefordert sind, ihre Fahrgäste zu überprüfen.

Parallel dazu wurden die Kontrollen bei der Ausreise verschärft: Diese beziehen sich nicht nur auf die Personalien der Reisenden; Reisezweck und Reisemittel werden ebenfalls überprüft. Dank des Datenaustauschs mit den Schengenländern und untereinander können die Grenzbehörden der betroffenen fünf Staaten ebenfalls feststellen, ob Einreiseperrnen vorliegen.

Hunderte Transportunternehmen wurden überprüft, Schleuseraktivitäten konnten nicht nachgewiesen werden..

Dies führte dazu, dass die Zahl der Personen, die an der Ausreise gehindert wurden, weil sie die Einreisebestimmungen in den Schengenraum nicht erfüllten, stetig anwuchs, wie die Europäische Kommission in ihrem zweiten Monitoring-Bericht zur Visaliberalisierung mit unverhohlener Genugtuung feststellt. In Serbien will man zwischen Mai 2011 und Januar 2014 6300 Personen zurückgewiesen haben. Gleichzeitig hat sich auch die Zahl derjenigen, die an den Außengrenzen des Schengenraums abgewiesen wurden, mehr als verdoppelt. Allein im vergangenen Jahr wurden über 20000 BürgerInnen der fünf Balkanstaaten abgewiesen, weil sie die Einreisebestimmungen, die im Schengener Grenzkodex festgelegt sind, nicht erfüllen, oder ein Warnhinweis im Schengener Informationssystem vorlag.

Asyl wiederum erschwert

Der Erfolg im Kampf gegen Schleuser lässt auf sich warten: Wie der Leiter der serbischen Grenzpolizei und Vorsitzender der Kommission zur Überwachung der Visaliberalisierung

Nenad Banovic im Januar 2014 in einem Fernsehinterview mitteilte, wurden in Serbien bisher acht Ermittlungsverfahren gegen neun Personen eingeleitet. Im Mai 2011 wurden 24 Personen, darunter 16 Polizeibeamte und -beamtinnen sowie

Verwaltungsangestellte aus dem Süden Serbiens unter dem Vorwurf festgenommen, Albaner und Albanerinnen aus dem Kosovo unberechtigterweise zu einem biometrischen Pass verholfen zu haben. Acht von ihnen mussten sich am Ende gerichtlich verantworten: Ihnen wurde u.a. Amtsmissbrauch vorgeworfen. Das Verfahren zog sich mit mehreren Verzögerungen über anderthalb Jahre hin. Dabei unterstellten die Beschuldigten den serbischen Behörden, dass ihre Festnahme lediglich dazu diene, den Druck von Seiten der Europäischen Union bezüglich der Visaliberalisierung abzufedern.

In Mazedonien wurden im vergangenen Jahr 13 Ermittlungsverfahren gegen 19 Personen eingeleitet. In diesem Jahr verzeichnete die Regierung einen leichten Rückgang mit fünf Fällen bis Juli 2014. In einigen Fällen kam es zu Verurteilungen. Im Dezember vergangenen Jahres wurde ein Mann aus Kumanovo im Nordwesten Mazedoniens zu acht Jahren Haft verurteilt, weil er für schuldig befunden wurde, Roma gegen Geld nach Deutschland und in die Niederlande gebracht zu haben. Insgesamt sind diese Fälle jedoch ungeeignet, um zu belegen, dass kriminelle Netzwerke die Asylverfahren ausnutzen, um Bürgern und Bürgerinnen aus den Balkanstaaten die Einreise in die Europäische Union zu ermöglichen, wie Laurent Muschel, stellvertretender Leiter des Kabinetts der EU-Kommissarin Cecilia Malmström in einem Schreiben an Roma- und Flüchtlingsvereinigungen, darunter Chachipe, behauptete.

Neben der Tatsache, dass sie von den Asylgründen ablenkte, diene die These der vermeintlichen Hintermänner jedoch dazu, die Asylsuche zu kriminalisieren. Indem man die Asylsuchenden als Opfer böser Menschenhändler präsentiert, legitimiert man

gleichzeitig ein repressives Vorgehen, das sich am Ende auch gegen die Asylsuchenden selbst richtet. So erklärte der belgische Botschafter in Bosnien, Alex Lenarts, im September 2012, die Asylsuchenden seien Opfer von Reiseunternehmen, die ihnen das Blaue vom Himmel vorlügen würden und Belgien und

Neue Gesetze stellen die Hilfe beim „Missbrauch von Rechten in einem anderen Staat“, der Asylsuche unter Strafe.

Bosnien müssten das stoppen. Im Juli 2014 bemühte der französische Innenminister Bernard Cazeneuve die These krimineller Netzwerke, die Frauen, Kinder und Familien in die EU bringen würden, indem sie ihnen Dinge versprechen würden,

die diese in ihrem Heimatland nicht haben, als Rechtfertigung dafür, dass Frankreich Albanien auf die Liste sicherer Herkunftsländer gesetzt hat.

Langfristig kann sich diese These jedoch zur *self-fulfilling prophecy* entwickeln. In der Tat führen die Verschärfung der Grenzkontrollen und das repressive Vorgehen gegen Abgeschobene dazu, dass die Personengruppe, die nicht mehr in der Lage ist, frei zu reisen, jeden Tag wächst. Einige davon werden sich damit abfinden; andere aber werden es trotzdem versuchen, koste es, was wolle. Gute Zeiten für Schlepper!<

Dr.in Karin Waringo ist Politologin, Vorsitzende der Menschenrechtsvereinigung Chachipe und hat zahlreiche Studien zur Menschenrechtsslage auf dem Balkan verfasst.

¹ Zum Stand der Dinge siehe den Bericht der Europäischen Kommission vom 8. Februar 2013, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/report_on_progress_on_kosovo_visa_liberalisation_en.pdf

² Im Wortlaut: "opening-up of legal travel channels to previously non-eligible specific marginal groups"

³ Bereits im November 2010 wurde die Beteiligung sogenannter krimineller Netzwerke an der Fluchtwelle aus dem Balkan auf einer gemeinsamen Tagung der europäischen Justiz- und Innenminister mit ihren Amtskollegen aus der Region diskutiert. *Balkans must fight harder against organised crime, says EU, EUobserver, 25.11.10, verfügbar unter: <http://euobserver.com/news/31351>*