

Return to sender

Die BRD hat im Moment mit über 30 europäischen und außereuropäischen Staaten Abschiebeverträge geschlossen. Auch die EU forciert Rückübernahmeabkommen. In den Verhandlungen können beide ihre machtvolle Position in die Waagschale werfen. Von Anke Schwarzer



Die Unerwünschten
Das Bild ist dem
Film, „die Uner-
wünschten“ entnom-
men, der sich mit
dem Alltag in einem
Abschiebegefängnis
beschäftigt.

Er ist erhältlich
unter:

INDI FILM GmbH
Talstraße 41
70188 Stuttgart

Tägliche Grüße vom Schreibtisch
Zurück auf Los, „zum Wohle aller“

Das Bild ist abgegriffen. Es vermag auch in seiner altbackenen Symbolik das hochtechnisierte Migrationsregime mit seinen filigranen Zugangsschleusen und breiten Ausgängen nicht mehr ausreichend abzubilden. Aber sie steht noch: die Festung Europa. Sie hat hohe Mauern gezogen, Gräben ausgehoben und Türen verschlossen. Aus den Scharten wird scharf geschossen¹. Die Festung ist robust. Gleichwohl finden Menschen, die das gefährliche Wasser vor der Burg überqueren oder mit dem Flugzeug im Innern landen, offene Luken. Durch sie können sie in die Festung gelangen, sei es für kurze Zeit, sei es dauerhaft. Manche Öffnungen haben Migrantinnen und Migranten entdeckt und erweitert, andere wiederum haben die Staaten der Europäischen Union (EU) selbst eingebaut, etwa für Hochqualifizierte, für kleinere Flüchtlingskontingente und Fachkräfte. Die Festung Europa hat das Glacis vor ihrer Mauer, also das abschüssige und keine Deckung zulassende Schussfeld, auf tausende Kilometer verlängert. Es reicht bis weit nach Russland, zieht sich über den Balkan, hinter die Türkei bis weit nach Asien und Afrika. Die modernen Ritterinnen und Ritter der Menschenabwehr und -selektion entsenden Frontex-Schiffe, spannen diktatorische Regimes für ihre Kontrolldienste und Ausreiseverbote ein, finanzieren Polizeiausrüstung, beobachten Migrationsrouten, errichten Lager, Bewegungsmelder und Mauern.

Zu dieser langgestreckten Glacis jenseits der EU gehört auch ein Geflecht staatlicher Abkommen und diplomatischer Absprachen, die sich um Migrationskontrolle, Abschiebungserleichterungen, Entwicklungsgelder, Rückkehrprojekte, Visaregelungen und Beitritte zur EU drehen. Um ungebetene Gäste oder herbei gelockte Menschen nach einiger Zeit wieder loszuwerden, benutzen Deutschland und andere Länder schon seit vielen Jahren das Instrument der Rückübernahmeabkommen – auch bekannt als Rückführungsabkommen oder Rücknahmeabkommen. Ein solcher völkerrechtlicher Vertrag zwischen zwei oder mehreren Ländern regelt die Abschiebung oder Ausweisung von Menschen, die keinen gültigen Aufenthaltsstatus (mehr) haben.

Die Festung ist robust.

Die Durchsetzung der „Ausreisepflicht“

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit über 30 europäischen und außereuropäischen Staaten Abschiebeverträge geschlossen. Ziel dieser Abkommen sei die „Vereinfachung des Rückübernahmeverfahrens“ – und damit die „effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht“, so das Bundesinnenministerium. Nach der Auffassung des Ministeriums müsse grundsätzlich jeder Staat seine Staatsangehörigen aufnehmen; dies sei durch das Völkerrecht legitimiert.

Doch im Alltag der Abschiebebehörden läuft nicht alles reibungslos: Es fehlen Papiere, es mangelt an Transitregelungen und Verfahren zur Feststellung der Staatsangehörigkeit. Manchmal zeigen sich einige Staaten schlicht nicht bereit, willfährig die Abschiebung eigener Bürgerinnen und Bürger aus den reichen Ländern zu unterstützen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Geldüberweisungen der Ausgewanderten an die Familien großes Gewicht haben oder Migrantinnen und Migranten innenpolitisch eine starke Lobby darstellen, etwa vor Wahlen.

Was deutsche Innenminister besorgt, sieht man etwa in einem Schreiben des niedersächsischen Innenministeriums an die Bezirksregierungen vom Juli 2001. Informiert wurde darüber, dass Abschiebungen in die damalige Bundesrepublik Jugoslawien nach dem Krieg wieder durchgeführt werden sollten und dass über ein neues Rückübernahmeabkommen verhandelt werde. „Erhebliche Probleme werden sich voraussichtlich bei der Rückführung in Deutschland geborener und bei den jugoslawischen Behörden bislang nicht registrierter Kinder ergeben. Nach Auskunft des jugoslawischen Generalkonsulats in Hamburg (Konsul Stevanovic) müssen diese Kinder vor der Ausstellung von Rückreisepapieren registriert werden. Dafür sei zwangsläufig die Vorsprache der Eltern im Jugoslawischen Generalkonsulat erforderlich.“ Vorzulegen sei eine internationale Geburtsurkunde sowie pro Kind drei Fotos und eine Gebühr von insgesamt 278 DM. „Da nicht zu erwarten ist, dass Personen, die zwangsweise zurückgeführt werden sollen, zur Erfüllung dieser Voraussetzungen im Jugoslawischen Generalkonsulat vorsprechen werden, erscheint es wenig aussichtsreich, in diesen Fällen die Rückführung einzuleiten.“ Man habe das Bundesinnenministerium bereits auf die zu erwartenden Probleme hingewiesen und gebeten, „bei den Verhandlungen

gen über ein neues Rückübernahmeabkommen darauf hinzuwirken, dass in diesen Fällen die Übersendung einer internationalen Geburtsurkunde und der Passbilder durch die Ausländerbehörde für die Rückübernahme ausreichend ist.“

Die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen enthalten Vereinbarungen zur beschleunigten Ausstellung von Dokumenten, Fristen zur Beantwortung verschiedener Anträge, Datenschutz, zuständige Behörden, die Verpflichtung zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen unter bestimmten Voraussetzungen. Außerdem regeln sie den Ländertransit von Menschen, die abgeschoben werden oder im Rahmen von sogenannter freiwilliger Rückkehr reisen.

Deutschland setzt auf EU-Rückübernahmeabkommen

Auch die EU handelt Rücknahmeabkommen aus. 2002 hat der Rat der EU ein „Rückführungsaktionsprogramm“ verabschiedet, das die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei „freiwilliger Rückkehr“ und Abschiebungen verbessern soll. Zeitgleich erteilte er der Kommission Mandate für EU-Rückübernahmeabkommen mit rund 20 Staaten. Viele sind heute in Kraft, etwa mit Russland, Pakistan, Albanien, Serbien, Georgien, mit der Ukraine und Moldawien, mit Sri Lanka, Hongkong und Macau. Die Verträge haben Vorrang vor bilateralen Abkommen. Die zwischenstaatlichen Vereinbarungen gelten aber fort, soweit sie nicht im Widerspruch zu den Abkommen der EU stehen und Regelungslücken in diesen vorhanden sind.

Laut einer Sprecherin des Bundesinnenministeriums verhandelt die Bundesregierung derzeit über kein bilaterales Abkommen und wird dies auch in absehbarer Zeit nicht tun. Über die EU strebe Deutschland ebenfalls keine neuen Vereinbarungen an, sondern würde es lieber sehen, wenn die bereits erteilten Verhandlungsmandate der EU-Kommission mit Armenien, Aserbaidschan, Kap Verde, Marokko, Türkei und der Volksrepublik China vorangetrieben würden, so die Sprecherin.

Zwänge, Köder und Abhängigkeiten

Die Vertragstexte der Abkommen sind der Öffentlichkeit in aller Regel zugänglich. Die Protokolle der Verhandlungen, die Köder, die Gegenleistungen und Notlagen, die Zwickmühlen, Sachzwänge oder der diplomatische Druck werden aber nur selten bekannt. Offenkundig ist aber, dass die Abkommen den Staat-

en rund um Europa nur wenige Vorteile bringen und sie normalerweise eine Gegenleistung für den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens verlangen. Die Verhandlungen mit Russland und mit der

Rücknahme im Tausch für Entwicklungsprojekte oder Unterstützung auf internationalem Parkett.

Ukraine kamen beispielsweise erst dann richtig in Gang, als die EU Visa-Erleichterungen in Aussicht stellte. Der Mangel an Anreizen ist auch der Grund, warum es der EU bisher nicht gelungen ist, Verhandlungen mit Algerien oder China aufzunehmen. Die Türkei fordert von der EU bislang erfolglos Visaerleichterung für ihre Staatsangehörigen – nicht zuletzt deshalb liegt das Abkommen seit über einem Jahr auf Eis. Zwar gibt es auch Rückübernahmeabkommen, die zeitgleich mit Vereinbarungen zur Visaerleichterung in Kraft traten, etwa mit Georgien, Serbien und Russland. Gleichwohl haben die Gegenleistungen nicht immer etwas mit Migrationsfragen zu tun. Es geht auch um sogenannte Aufbauhilfe, Ausstattung staatlicher Stellen, Entwicklungsprojekte oder Unterstützung auf internationalem Parkett.

Wie die EU setzt auch Deutschland seine Macht und sein Geld für die Migrationsabwehr und Menschenselektion ein. Beim Abkommen Deutschlands mit dem Kosovo etwa ging es zwar auch um die Lockerung der Visabestimmungen, aber auch um den Druck, sich „erkennlich zeigen“ zu müssen, denn Deutschland hatte den neuen Staat zügig anerkannt. Zudem setzte man im Kosovo darauf, dass Deutschland auf internationalem Parkett für einen souveränen Staat wirbt. In einem Interview mit der ZDF-Sendung „Mona Lisa“ vom Januar 2010 erklärte der kosovarische Sozialminister Nenad Rasic, dass die Wiederaufnahme geduldeter Flüchtlinge aus Deutschland eine Voraussetzung für Verhandlungen zu verschiedenen Aspekten der Zusammenarbeit gewesen sei – obwohl der Kosovo gar nicht in der Lage sei, die Abgeschobenen angemessen zu unterstützen. Nach Einschätzung des Grünen-Politikers Josef Winkler habe man dem Kosovo zusätzliche Lasten aufgebürdet. „Nach allem, was wir gehört haben, fühlten sich die Vertreter des Kosovo dort regelrecht erpresst. Ein Land von der Wirtschaftskraft der Bundesrepublik Deutschland sollte sich wirklich dafür schämen, ein

Abschiebeabkommen der EU:

Mit Albanien, Bosnien u. Herzegowina, Georgien, Hongkong, Kasachstan, Macau (Sonderverwaltungsregion der VR China), Mazedonien, Republik Moldau, Montenegro, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Sri Lanka, Ukraine, Türkei.

Abschiebeabkommen der BRD:

Mit Albanien, Algerien, Armenien, Benelux, Bosnien u. Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Georgien, Hongkong, Kasachstan, Kroatien, Kosovo, Lettland, Litauen, Marokko, Mazedonien (EJRM), Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Südkorea, Syrien, Tschechien, Ungarn, Vietnam.

(Stand März 2012)

so armes Land unter Druck zu setzen“, sagte Winkler im April 2010 der *Deutschen Welle*.

Abschiebestopp für Syrien?

Franziska Vilmar, Asylreferentin bei Amnesty International, sieht im Abschluss von Rückübernahmeabkommen durch Deutschland „an sich kein Problem“. Die Frage für ihre Organisation sei, ob jemand in seinen Menschenrechten verletzt werde. „Durch Abschiebungen infolge eines Rückübernahmeabkommens kommt es nicht per se zu Menschenrechtsverletzungen“, so Vilmar. In der Vergangenheit habe es allerdings Fälle gegeben, in denen Amnesty International einen Abschiebestopp auf der Grundlage von Rückübernahmeabkommen gefordert habe, zum Beispiel für Algerien zur Zeit des Bürgerkriegs oder für den Irak nach der US-Invasion.

Derzeit setzt sich Amnesty International für einen formellen Abschiebestopp für Syrien ein. „Amnesty hält eine eindeutige Stellungnahme seitens der Bundesregierung für dringend geboten, da Ausländerbehörden nach wie vor abgelehnte syrische Asylsuchende auffordern, die syrische Botschaft zwecks Ausstellung von Pässen oder Passersatzpapieren aufzusuchen“, sagt Vilmar. In Einzelfällen hätten Ausländerbehörden noch im November 2011 unter Androhung von Sanktionen Zwangsvorfürhungen syrischer Staatsangehöriger bei der syrischen Botschaft in Berlin angeordnet.

Eine Sprecherin des Bundesinnenministeriums weist darauf, dass Rückübernahmeabkommen weder die für Abschiebungen zuständigen Bundesländer zur Durchführung von Abschiebungen verpflichteten, noch sie daran hinderten, Abschiebungen in Gefährdungssituationen auszusetzen. Untersagt seien Abschiebungen, wenn die betreffende Person im Zielstaat erheblichen persönlichen Gefahren ausgesetzt wäre – auch bei Fehlen eines Abschiebestopps. Das Ministerium habe zudem im April 2011 den Ländern empfohlen, „vorläufig bis zur Klärung der Verhältnisse in Syrien“ nicht abzuschicken.

Abschiebungen mit oder ohne Abkommen

„De facto kommt es – mit oder ohne Abkommen – auf die Praxis an“, betont Bernd Mesovic von Pro Asyl. Insofern sei es auch schwierig, von besonders problematischen Rückübernahmeabkommen zu sprechen. Man könne ebenso gut und schlicht von Abschiebepaxis sprechen, denn auch Übernahmebereitschaft für Staatenlose und Drittstaatsangehörige habe es bereits gegeben, bevor dies in Rückübernahmeabkommen verbrieft worden sei. Gleichwohl stehen die Abkommen BRD-Syrien und EU-Pakistan besonders in der Kritik Ein Skandal sei die Idee, mit Diktaturen oder Staaten, die wichtige Konventionen etwa zu Menschenrechten oder Flüchtlingen nicht unterzeichnet haben, Rückübernahmeabkommen zu schließen. „Solche Regime als Vertragspartner im Kontext bestimmter Abkommen als Partner zu akzeptieren ist aber abseits der Rückübernahme-Frage ein Grundsatzproblem“, sagt Mesovic. Besonders problematisch seien auch die Abkommen Deutschlands mit Serbien und dem Kosovo, so Lorenz Krämer, Referent der Europa-Abgeordneten Cornelia Ernst von der Partei Die Linke. Dort seien weder Menschenrechte noch soziale Rechte für die Abgeschobenen garantiert. „Das liegt auch daran, dass in diesen Fällen viele der Betroffenen mehr als zehn Jahre in Deutschland gelebt haben, zum Teil sogar hier geboren wurden und kein Wort albanisch sprechen“, so Krämer.

EU-Kommission fordert mehr Effizienz

Mit einem Abkommen ist normalerweise auch ein Anstieg von Abschiebungen zu verzeichnen. Dies wurde zuletzt im Falle des Kosovo und Serbiens deutlich, wohin vor allem Roma abgeschoben oder zur „freiwilligen Ausreise“ genötigt werden. Genaue Zahlen dafür, insbesondere für die EU-Abkommen, sind allerdings schwer zu bekommen. Vor einigen Jahren zog die International Organisation of Migration (IOM) sogar in Zweifel, dass die Zahl der Abschiebungen mit der Zahl der Vereinbarungen steige.

Die Europäische Kommission will Rückübernahmeverpflichtungen zum festen Bestandteil ihrer Abkommen mit Drittländern machen.

Auch die EU-Kommission hat die Rückübernahmeabkommen und die laufenden Verhandlungen evaluiert und stellte im vergangenen Jahr ihren Bericht² vor. Darin werden die unvollständigen und uneinheitlichen Daten bemängelt. So wurden nach den Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union für 2009 über 4.300 russische Staatsangehörige aus der EU nach Russland abgeschoben, wohingegen die Zahl nach Angaben der einzelnen Mitgliedstaaten insgesamt bei nur rund 500 lag. Obleich die Daten unvollständig seien, könnten dennoch einige Schlussfolgerungen gezogen werden: „Die Rückübernahmeabkommen sind eindeutig ein wichtiges Instrument zur Kontrolle der irregulären Zuwanderung“, so der Bericht. Er führt an, dass „in großem Umfang“ Rückübernahmeanträge gestellt worden seien, wovon je nach Land zwischen 50 und 90 Prozent etwa von der Ukraine, Moldawien und der ehemaligen jugoslawische Republik Mazedonien bewilligt worden seien. Zudem kämen die 2009 in der EU aufgegriffenen Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger nur noch zu 20 Prozent aus Ländern, mit denen die EU ein Rückübernahmeabkommen geschlossen habe. Dies sei eine „spürbare Verbesserung“ gegenüber 2007, als dieser Anteil bei fast 27 Prozent gelegen habe.

Der Bericht kritisiert, dass sich die Verhandlungsrunden, außer bei Georgien, Moldawien und den südosteuropäischen Staaten, sehr in die Länge zögen: Obwohl es bereits 2000 das Verhandlungsmandat mit Marokko gab, dauerte es weitere drei Jahre bis die erste Verhandlungsrunde stattfand. Nach über 15 Runden zeichnet sich noch kein Abschluss in naher Zukunft ab. Trotz Verhandlungsmandat gelang es der EU weder China noch Algerien an den Verhandlungstisch zu bringen. Die Hauptgründe sieht der Bericht in einem Mangel an Anreizen und in der unzureichenden Flexibilität der Mitgliedstaaten bei einigen technischen Fragen.

„Was wir brauchen, ist ein grundlegendes Umdenken bei den EU-Rückübernahmeabkommen, insbesondere was die Anreize anbelangt“, heißt es in dem Bericht. Die EU sollte Rückübernahmeverpflichtungen zum festen Bestandteil ihrer Rahmenabkommen mit Drittländern machen. Dabei sollte die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger grundsätzlich zur Pflicht gemacht und die von Drittstaatsangehörigen mit weiteren Anreizen, etwa visapolitischen Instrumenten, finanzielle Unterstützung und legale Einwanderungsoptionen, verbunden werden. „Erfüllt ein Partnerland seine Rückübernahmepflicht nicht, zeigt es sich also bei den Bemühungen, die irreguläre Zuwanderung zu verhindern, nicht sehr kooperativ, dann sollten (...)“



Günther Beckstein

Eigentlich ein ganz knuddeliger kleiner Kerl mit Teletubbie-Charme und Diaspora-Erfahrung als Evangele in Bayern. Gelobt sei, was hart macht, so war er dann auch. Nein, seine Promotion hieß nicht „Der Gewissenstäter in der Politik“, sondern „...im Strafrecht und im Strafprozessrecht“. Zum Strafmaß eher eigenwillige Vorstellungen, Zitat: „Bei diesem Bier kann man zwei trinken und noch Auto fahren!“ Nicht gerade ein Lob des bayerischen Bieres und der engagierten Wirkungstrinker des Freistaates. Das gibt im Festzelt eine Strafmaß, vor allem, weil er sich anschließend als reuiger Abstinenzler gab. Ministrable Vorgänger hatten demgegenüber ihren Worten Taten folgen lassen und sind besoffen Auto gefahren – mit durchschlagender Wirkung. Internierung von Topgefährdern hat dem bayerischen Hinterland nach der Einbürgerung des Luchses weitere Aufmerksamkeit verschafft. „Schilys schwarzer Zwilling“ machte neben diesem gelegentlich den weniger fanatischen Eindruck. Was nach bayerischen Abschiebungswellen noch an Härtefällen übrig gelassen wurde, klärte Beckstein bei gelungener Unterwerfungsgeste von Bittstellern im Stile bayerischer Monarchen.

Anke Schwarzer
ist Journalistin und
lebt in Hamburg.

Sanktionen gegen das Land verhängt werden“, so die Empfehlung der Kommission. Außerdem regt sie an, die „Rückübernahmepolitik“ stärker auf wichtige Herkunftsländer statt auf die Transitländer auszurichten, beispielsweise auf afrikanische Staaten südlich der Sahara und auf asiatische Staaten.

IOM: „Migration zum Wohle aller“

Ziel ist es stets, mehr Kontrolle über „irreguläre“ wie auch „legale“ Migrantinnen und Migranten zu erlangen, nach nationalstaatlichen oder EU-weiten Erfordernissen Fachkräfte anzuziehen, sie aber gegebenenfalls auch wieder loszuwerden oder nach Gut-

¹ *Nach Recherchen des italienischen Journalisten Gabriele del Grande starben seit 1988 entlang der europäischen Grenzen mindestens 17.738 Menschen, davon sind 8.145 im Mittelmeer verschollen. Mindestens 287 Migrantinnen und Migranten sind von der Grenzpolizei erschossen worden. (<http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/festung-europa.html>)*

² *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen. Brüssel, 23.2.2011 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2011/com2011_0076de01.pdf)*

³ *Präambel der EU-Grundrechtecharta*

dünken bereits gewährte Reisefreiheiten plötzlich einzuschränken, wie dies die EU derzeit im Falle Serbiens anstrebt. Bei den Abschiebeabkommen geht es nicht nur um Menschenrechtsverletzungen und den massiven Eingriff in das Leben von Erwachsenen und Kindern. Aufgrund ihrer militärischen und ökonomischen Stärke innerhalb der Staatenkonkurrenz hat die EU die Macht, ihre Interessen gegenüber schwächeren, abhängigen Staaten durchzusetzen und die Koordinaten einer globalen Strukturpolitik festzulegen. Genauso wenig wie in der Weltwirtschaft ebenbürtige Staaten in Austausch treten, handelt es sich auch bei den Verhandlungen über Abschiebeabkommen um ein buntes Treiben gleichberechtigter Partner. Allerdings suchen die Schwächeren manchmal auch ihre – hier im wörtlichen Sinne – eigenen Wege. Die Frage bleibt weiterhin, auf welchen Bedrohungsszenarien diese Migrationsabwehr eigentlich fußt und warum – frei nach Franz Fanon – dieses Europa niemals aufgehört hat, vom Menschen und den „unteilbaren und universellen Werten der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“³ zu reden und zu verkünden, es sei nur um den Menschen besorgt.<



Trying for England Sans-Papiers an der französischen Ärmelkanalküste

Broschüre zu Transitmigration zwischen
Frankreich und Großbritannien

Auf 36 Seiten werden in drei zentralen Kapiteln Hintergründe aufbereitet, die Situation in Calais als Hot-Spot der Transitmigration erklärt und es wird ein Blick auf die migran-tische Nutzung des Umlands von Calais geworfen. Schließlich stellen die AutorInnen zentrale Informationen zusammen und entwickeln Forderungen für adäquate Bedingungen für Menschen auf der Durchreise!

Die Broschüre könnt ihr als Print unter
tryingforengland@antira.info
bestellen

oder auf
calaismigrantsolidarity.blogspot.de
herunterladen!