

Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel?

Petra Bendel



Petra Bendel

Zusammenfassung:

Der Rat der Europäischen Union, hier vertreten durch die Innen- und Justizminister der Länder, strebt ein neues „Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen“ an. Dessen Grundlage ist die seit drei Jahren verhandelte Richtlinie für die Rückführung illegal aufhältiger Einwanderer der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Zu einer Verschärfung tendiert der Rat, während das Europäische Parlament, das sich als Wähler der Menschenrechte und der Menschlichkeit sieht, dagegenhält. Ergebnis ist ein weltweit kritizierter Kompromiss.

Die aktuelle französische Ratspräsidentschaft hat das Thema „Migration“ auf die Top-Agenda der Europäischen Union für die zweite Jahreshälfte 2008 gesetzt und möchte ein neues „Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen“ abschließen. Bei einem ersten informellen Treffen in Cannes vereinbarten die Innen- und Justizminister der Europäischen Union (Conseil Justice et Affaires Interieures 2008) am 7. und 8. Juli bereits fünf große Linien: Zunächst soll die legale Einwanderung entsprechend den Bedürfnissen und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten gesteuert werden. Vor allem Hochqualifizierte und Studenten sollen angeworben werden, denen die EU positive Integrationsmöglichkeiten bescheinigt. Ferner will der Pakt die irreguläre Einwanderung und den Menschenhandel bekämpfen. Dazu wollen die Innen- und Justizminister die Außengrenzen der Gemeinschaft verstärken. Der Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX steht im Zentrum dieses Programms, das der

Europäische Rat am 15. Oktober 2008 verabschieden soll. Bis 2010 sollen die EU-Mitgliedstaaten dem Pakt zufolge endlich auch ein gemeinsames Asylsystem und Regelungen über einen gemeinsamen Flüchtlingsstatus entwickeln. Die Herkunftsstaaten von Migranten sollen im Tausch gegen entsprechende Maßnahmen gegen Auswanderung in ihren eigenen Staaten Visaerleichterungen bzw. Arbeitsmöglichkeiten in der EU erhalten, und die Europäische Union möchte Investitionsprogramme rückkehrender Migranten unterstützen.

1. Die Richtlinie der Europäischen Kommission

Als Rückgrat dieses Einwanderungspaketes gilt die höchst umstrittene, bereits über drei Jahre hinweg verhandelte Richtlinie für die Rückführung illegal

aufhältiger Einwanderer (KOM 2005/0391). Als Teil eines von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuletzt Mitte 2008 vorgelegten umfassenderen Ansatzes zur Migrationspolitik (Europäische Kommission 2008 und 2008a) vereinheitlicht diese Richtlinie das Vorgehen zur Rückführung, Abschiebung und zur Wiedereinreise von Drittstaatsangehörigen in der EU und den assoziierten Schengen-Staaten. Sie ist zugleich Teil eines Paketes von Maßnahmen zur Rückführung wie die bereits beschlossenen gemeinsamen europäischen Grundsätze zur Unterstützung bei Rückbeförderung bzw. zur Organisation von Sammelflügen, die gegenseitige Anerkennung der Rückführung von Drittstaatsangehörigen und die Errichtung eines Rückkehrfonds, der finanzielle Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten über das Prinzip des „burden sharing“ bzw. „responsibility sharing“ ausgleichen will.

Die Europäische Kommission entwarf die Richtlinie nach der Konsultation von europäischen Institutionen, Mitgliedstaaten, Herkunfts- und Transitländern sowie internationaler Organisationen und den Behörden der verschiedenen politischen Ebenen, Nichtregierungsorganisationen und Sachverständigen.

Ihr Ziel ist es, „klare, nachvollziehbare und faire gemeinsame Normen in Fragen von Rückführung und Abschiebung zu schaffen, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, vorläufiger Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise“. Diese sollten, so die Kommission, „den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen in vollem Umfang Rechnung tragen.“ Damit soll längerfristig die Behandlung illegal Aufhältiger in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht werden, ungeachtet der Frage, welcher Staat das Rückführungsverfahren durchführt. Sie bezieht sich auf alle Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, es sei denn, ein Mitgliedstaat entscheidet sich für Sonderregelungen.

Die Richtlinie regelt konkret, dass illegaler Aufenthalt in den Mitgliedstaaten der EU mittels eines zweistufigen Verfahrens beendet werden soll. Während einer Frist für die Ausreise soll zunächst die „freiwillige Rückkehr“ gefördert werden. Im gegenteiligen, als „letzte Möglichkeit“ bezeichneten Fall regelt zunächst eine Entscheidung, schließlich der Erlass einer Abschiebeanordnung die erzwungene Rückkehr von Drittstaatsangehörigen in ihre Heimatländer oder aber in Transitstaaten. Dabei sollen verfahrensrechtliche Mindestgarantien gelten. Zwangsmaßnahmen sollen „verhältnismäßig“ sein und seltener zum Einsatz kommen, „mangelnde Kooperationsbereitschaft“ kann aber negativ, „kooperatives Verhalten“ hingegen positiv sanktioniert werden. Für Personen, die noch nicht abgeschoben werden können, soll eine gemeinsame Regelung gefunden werden. Abschiebungen will die EU nicht nur in Herkunfts- sondern auch in Transitländern ermöglichen.

Im Rat der Europäischen Union wurde die Richtlinie mehrfach verhandelt; eine Kompromissfindung gestaltete sich hier schwierig, weil die Mitgliedstaaten sich über die Mindeststandards für Abschiebungen nicht einig wurden; gerade die deutsche Ratspräsidentschaft unternahm 2007 einen Versuch, den Text zu verwässern, wohingegen unter der folgenden portugiesischen Präsidentschaft die Standards wieder heraufgesetzt wurden unter Verweis auf die Zustimmungspflicht des Europäischen Parlamentes (Peers 2008).

2. Verbesserungen für die Einwanderer durch das Europäische Parlament

Die Rolle des Europäischen Parlamentes (EP) bei der Verabschiedung dieser Richtlinie war insofern von erheblicher Bedeutung, als das EP bis 2005 in

wichtigen migrationspolitischen Fragen jenseits der Asyl- und Flüchtlingspolitik lediglich konsultiert werden musste (um dann vom Rat oftmals geflissentlich ignoriert zu werden). Seither aber kann es überall dort mitbestimmen, wo der Rat der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Mit Spannung wurde also erwartet, wie das Parlament diese neuen Kompetenzen nutzen würde, unterlag doch die Rückführungsrichtlinie als erste von Beginn an dem Mitentscheidungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament somit dem Rat als Gesetzgeber erstmals gleichgestellt war.

Das Parlament, dessen Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten (LIBE) sich schon früh auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt hatte, brachte während der slowenischen Präsidentschaft dennoch eine ganze Reihe von Änderungsmaßnahmen ein, die insbesondere sein Selbstverständnis als Bewahrer der Menschenrechte und der Menschlichkeit verdeutlichten (European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2005/0167 COD).

Umstritten war hier vor allem die Möglichkeit einer Gewahrsamnahme von bis zu 18 Monaten bei Fluchtgefahr oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Kapitel IV, Art. 14), die vielen Abgeordneten als erheblich zu lang erschien. Auch unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel und andere gefährdete Gruppen könnten nach dieser Richtlinie festgehalten werden. Sehr umstritten war auch eine Regelung, nach welcher abgeschobene Personen mit einem Wiedereinreiseverbot von bis zu fünf Jahren belegt werden können. Diese zentralen Regelungen konnten schließlich nicht verhindert werden, wenngleich das EP eine ganze Reihe von Verbesserungen durchzusetzen vermochte.

Konkrete Änderungsvorschläge bezogen sich etwa auf die Definition von Transitzonen, auf die Beschränkung der

Gewahrsamnahme und eine menschliche Behandlung bei der Rückführung. Auch sollte die Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen als „Partner bei der Rückführung“ verbessert werden. Im Falle humanitärer Katastrophen wollte das Parlament Wiedereinreisesperren für betroffene Regionen oder Personengruppen aufheben. Insgesamt verbesserte der Parlamentsvorschlag die Richtlinie (Europäisches Parlament, Plenarsitzungsdokument 2007) im Sinne der Einwanderer erheblich, verlängerte die Ausreisefristen, verbesserte die Bedingungen der Abschiebungshaft und schrieb fest, dass Abschiebungsentscheidungen immer auf individueller, nicht kollektiver Basis erfolgen müssten. Es schrieb ein „effektives Monitoring-System“ samt einem europäischen Ombudsmann vor, forderte, unbegleitete Minderjährigen einen obligatorischen Beistand zur Seite zu stellen, und schränkte die Gründe ein, nach denen eine Ausreisehaft sechs Monate überschreiten dürfe.

Allerdings stießen Teile des vereinbarten Textes wiederum auf die Ablehnung des Rates, der einige Passagen verwässerte, wie diejenige zur finanziellen Unterstützung der Migranten. Außerdem schrieb der Rat eine Aussage fest, nach der die Vorgaben nicht als Entschuldigung dafür benutzt werden dürften, die Standards in den Mitgliedstaaten zu lockern; solche Regelungen, bekannt aus der Sozialpolitik, haben aber nach Beobachtung von Peers (2008) bislang keinerlei rechtliche Bindungswirkung entfaltet.

3. Kompromiss zwischen EP und Rat

Dieser Kompromiss zwischen EP und Rat wurde dem Parlament Mitte Juni zur ersten Lesung vorgelegt. Entgegen der bisher gängigen Praxis, nach der die beiden größten Parteien meist zusam-

men stimmen, gelang es dort jedoch nicht, die sozialistische Fraktion (SPE) gemeinsam mit der Europäischen Volkspartei – Europäische Demokraten EVP-ED – auf Linie zu bringen, nachdem auch die Sozialisten sich aufgrund der Proteste von Nichtregierungsorganisationen vor allem gegen die 18-Monats-Regelung wandten. Letztlich stimmten in einer stark polarisierten und emotionalen Plenardebatte die Fraktionen der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) – Europäische Demokraten (EVP-ED), die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und die Fraktion Union für das Europa der Nationen (UEN) der Richtlinie zu. Berichterstatter Manfred Weber (EVP-ED) unterstrich, die Richtlinie werde dafür sorgen, „dass Menschen aus der Illegalität befreit werden.“ (EPP-ED Group 2008). Dagegen stimmten die Grünen, die linksgerichtete Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (KVEL/NGL) und ein Teil der Sozialisten mit 206 Stimmen gegen 369 Befürworter bei 100 Enthaltungen.

Die sozialistische Fraktion warf dem Parlament vor, sich trotz seiner neuen Gesetzgebungskompetenzen vom Rat gängeln zu lassen: „Sadly, Parliament has wasted its legislative prerogatives under pressure from the EU governments that submitted a draft while telling us that we could take it or leave it“, so Claudio Fava, SPE-Sprecher des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten (PSE 2008). Der Europa-Abgeordnete Wolfgang Kreissl-Dörfler kommentierte, „dass die Verhandlungen mit den Europäischen Innenministern schwierig und sehr langwierig waren. Für viele Mitgliedstaaten war es die Zielsetzung, diese Richtlinie zu verhindern, um die herrschenden schlechten Standards aufrechterhalten zu können und damit vor allem auch Geld zu sparen.“ (Kreissl-Dörfler 2008). Letztlich hätten die Mitglieder des Europäischen Parlaments vor der Wahl gestanden, unzulängliche

Schutzniveaus auf nationaler Ebene zu akzeptieren oder eine unzulängliche Richtlinie zu verabschieden. Immerhin könnten die hier festgelegten Mindestnormen jederzeit von den Mitgliedstaaten durch bessere Standards übertroffen werden – dies ist im übrigen typisch für die meisten der bislang auf EU-Ebene festgezurrtten Richtlinien zur Migrations-, vor allem aber zur Asyl- und Flüchtlingspolitik, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der Verhandlungen zum Ergebnis hatten.

Giusto Catania, Vizepräsident des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, bezeichnete die Rückführungsrichtlinie gar als „eine der dunkelsten Seiten“ der europäischen Geschichte (GUE/NGL Press 2008), und Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament erklärten, „(der) Geist dieser Richtlinie mit ihrer repressiven und inhumanen Logik“ entspreche „in keiner Weise den Standards einer zivilisierten Gesellschaft.“ (The Greens/EFA in the European Parliament 2008).

Die Richtlinie muss nun noch vom Rat der Europäischen Union angenommen und dann binnen zweier Jahre von den Mitgliedstaaten in nationales Recht überführt werden. Ihre abschließende Unterstützung durch den Rat gilt als sicher, obwohl sie von verschiedenen Seiten weiterhin im Kreuzfeuer der Kritik steht:

Die 2008 ausgeschiedene UN-Menschenrechts-Hochkommissarin, Louise Arbour, Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und die International Federation for Human Rights, Caritas International sowie zehn UN-Sonderberichterstatter (UNOG 2008) beanstanden das niedrige Schutzniveau und befürchten, dass damit das internationale Flüchtlingsrecht mit seinem zentralen Prinzip des *non-refoulement*, dem Verbot der Zurückweisung von verfolgten Personen, unterminiert werde (Dienelt 2008). Einige Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen warnten davor, dass Migranten in Länder zurückgeführt werden könnten, in de-

nen ihnen Folter oder gar eine Gefahr für ihr Leben drohe.

4. Außenpolitische Wirkungen

Die Entscheidung des Europäischen Parlaments hat sich sogar zu einem außenpolitischen Problem ausgewachsen, haben doch mehrere lateinamerikanische Staaten, darunter die MERCOSUR-Mitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay und die assoziierten Staaten Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela ebenso wie die Organisation Amerikanischer Staaten heftig gegen die Richtlinie protestiert, die sie als eine „Richtlinie der Schande“ brandmarken. Der brasilianische Präsident Lula da Silva äußerte, der „kalte Wind der Fremdenfeindlichkeit“ wehe erneut von Europa her, und Ecuadors Präsident Rafael Correa warnte vor einem Stopp der Verhandlungen zwischen der EU und der Andengemeinschaft um eine Freihandelszone, wenn weiterhin Einwanderer „kriminalisiert“ würden. Der venezolanische Präsident Hugo Chávez drohte gar mit einer Verringerung der Rohölexporte in die EU (El Diario Exterior 2008). Spanien hat sich hier als Mittler angeboten und als ersten symbolischen Akt bereits eigene Einwanderungsgesetze im Entwurf entschärft.

Wenngleich diese Reaktionen nicht nur der „neuen lateinamerikanischen Linken“ überzogen erscheinen mögen, zeigen sie doch, welche hohe Aufmerksamkeit der neu entstehenden europäischen Migrationspolitik außerhalb der EU entgegengebracht wird. Die EU muss somit nicht nur im eigenen Interesse darauf achten, dass sie die selbst proklamierten menschenrechtlichen Grundlagen auch in der Migrationspolitik wahrhält, sondern sie muss auch nach außen glaubwürdig bleiben. Das gilt umso mehr, als die Ausrichtung ihrer Migrati-

onspolitik künftig eine starke außenpolitische Dimension beinhaltet und sie auf die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern dringend angewiesen ist. Es steht zu hoffen, dass die übrigen Teile des Europäischen Einwanderungspaktes sich weniger restriktiv ausnehmen. Die fortbestehende Verhandlungsmacht des Rates der Innen- und Justizminister aber legt dies nicht nahe.

Literatur

- ALDE Group in the European Parliament (2008): EP Endorses compromise package on standards for returning illegally staying third-country nationals, 18.06.2008, www.alde.eu, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- Bendel, Petra (2008): Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 35-36, S. 14-19.
- Bunyan, Tony (2007): *Statewatch Analysis: Secret trilogues and the democratic deficit*, September.
- Conseil Justice et Affaires Interieures (2008): *Note d'information*, Bruxelles, 24 et 25 juillet 2008.
- Dienelt, Klaus (2008): EU-Parlament stimmt der Abschiebe-Richtlinie zu, in: www.migrationsrecht.net, Mittwoch, 18. Juni 2008, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- El Diario Exterior, Gonzalo Toca: *Francia y España podrían no aplicar la directiva retorno*, 26 de junio de 2008, www.eldiarioexterior.com, zuletzt abgefragt 29.07.2008.
- EPP-ED Group (2008): *Parlament macht Weg frei für die Bekämpfung illegaler Einwanderung*. Manfred Weber MdEP, www.epp-ed.eu, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- Europäische Kommission (2008): MEMO/08/85, 13.2.2008, *Mitteilungen*: „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“.
- Europäische Kommission (2008a): *Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für europaweiten Schutz*, KOM 2008/360/3.
- Europäisches Parlament, *Plenarsitzungsdocument* (2007): *Bericht über den Vor-*

- schlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatter: Manfred Weber, A6-0339/2007, 20.9.2007.
- European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2006: Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the council and common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Rapporteur: Manfred Weber, Provisional 2005/0167 COD, 13.6.2006.
- GUE/NGL Press (2008): Europe no longer the cradle of human rights, Strasbourg, www.guengl.eu. 18.06.2008, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- The Greens/EFA in the European Parliament (2008): Ein beschämendes Votum. Abschieberichtlinie, 18.06.2008.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (2008): Die Gründe für die Rückführungsrichtlinie, Straßburg, 18.06.2008, www.kreissl-doerfler.de, zuletzt abgefragt: 23.06.2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM (2005) 391 endgültig, Brüssel, den 1.9.2005.
- Peers, Steve (2008): The Returns Directive, Statewatch Analysis 9 June.
- PSE The Socialist Group in the European Parliament (2008): Returns Directive marks a victory for the Europe of mistrust“, 18.06.2008, www.socialistgroup.eu, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- UNOG The United Nations Office at Geneva (2008): United Nations Experts express concern about proposed European Union Return Directive, 18.06. 2008, www.onog.ch, zuletzt abgefragt 29.07.2008.