

Florian Wolf

Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten



Band 5

Hallesche Studien zum Migrationsrecht

Florian Wolf

**Rückübernahmeabkommen
der Europäischen Union mit Drittstaaten**

Florian Wolf wurde 1990 in Merseburg geboren. Nach seinem Abitur studierte er bis 2017 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im interdisziplinären Masterstudiengang International Area Studies. Die Grundlage dieser Ausarbeitung bildet eine Abschlussarbeit im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Schwerpunkts. Derzeit ist er als Mitarbeiter bei der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Nürnberg beschäftigt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://d-nb.de> abrufbar.

CLXXXIV

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2018

Umschlaggestaltung: pixzicato Hannover, Horst Stöllger

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-183-0

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	12
A. Einleitung	13
B. Begriffsdefinitionen	17
I. Illegale / Irreguläre Migration.....	17
II. Illegaler Aufenthalt.....	18
III. Ausweisung.....	18
IV. Abschiebung	19
V. Rückkehr.....	19
VI. Rückführung.....	20
VII. Rückübernahmeabkommen	20
VIII. Rückübernahme	21

C.	Rechtliche Grundlagen	22
I.	Völkerrecht	22
1.	Historische Einordnung von Rückübernahmeabkommen	22
2.	Rückübernahme eigener Staatsangehöriger	25
3.	Rückübernahme fremder Staatsangehöriger und Staatenloser	28
II.	Europarecht	31
1.	Kompetenz zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten	31
2.	Entwicklung einer Kompetenz im Bereich Rückführung	34
3.	Rückführungsrichtlinie	38
4.	Menschenrechtliche Erwägungen im Europarecht	38
	a) Asylrecht	39
	b) Sichere Drittstaatenregelung	40
	c) Prinzip der Nichtzurückweisung	42
D.	Europapolitische Grundlagen	44
I.	Entwicklung einer gemeinsamen Rückführungspolitik	44
II.	Gründe für eine gemeinsame europäische Rückführungspolitik	47
III.	Instrumente der Europäischen Rückführungspolitik	49
1.	Politische Migrationsdialoge mit Rückübernahmebezug	49
2.	Mobilitätspartnerschaften	51
3.	Neuer Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda	55
E.	Aufbau und Inhalt eines Rückübernahmeabkommens	58
I.	Typischer Regelungsgehalt	58
II.	Menschenrechtsschutz	62
1.	Unberührtheitsklausel	62
2.	Gemischte Rückübernahmeausschüsse	64
3.	Aussetzungsklausel	65

4.	Mögliche Beeinträchtigung von Menschenrechten durch Rückübernahmeabkommen	66
III.	Standardreisedokument der Europäischen Union (EU-Laissez-passer)	68
IV.	Probleme mit Drittstaatsangehörigkeitsklauseln	70
F.	Verhandlungen von Rückführungsabkommen	75
I.	Kriterien zur Auswahl der beteiligten Länder	75
II.	Entwicklung der Anreizstruktur zum Abschluss eines Abkommens	79
1.	Die Rolle der positiven Anreize	83
a)	Beitrittsperspektive zur EU	83
b)	Visaerleichterungen	86
c)	Finanzielle Anreize	96
d)	Entwicklungszusammenarbeit	104
2.	Die Rolle der negativen Anreize	106
III.	Bisher nicht abgeschlossene Verhandlungen und zukünftige Kooperationspartner	110
G.	Wirksamkeit von Rückübernahmeabkommen	113
H.	Kritik an Rückführungsabkommen	120
I.	Zusammenfassung	122

Anhang

A.	Teilnahme von Irland, Großbritannien und Dänemark an EU-RÜA	127
B.	Mögliche Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen Migration, Mobilität und Rückführung	129
C.	Übersicht über die von der EU mit Drittstaaten abgeschlossenen und in Verhandlung befindlichen Rückübernahme- und Visaerleichterungsabkommen	131
	Literaturverzeichnis	135

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
AKP	Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
Banz	Bundesanzeiger
BGBL.	Bundesgesetzblatt
CML Rev.	Common Market Law Review
DG	Directorate General (Verwaltungseinheit der EU-Kommission)
d.h.	das heißt
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJML	European Journal of Migration and Law
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
endg.	endgültig
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EU-RÜA	Europäisches Rückübernahmeabkommen
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	und folgende Seite
ff.	und folgende Seiten

FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (französisches Akronym von: <i>frontières extérieures</i>)
GAMM	Gesamtansatz für Migration und Mobilität
GAOR	General Assembly Official Records
GG	Grundgesetz
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GRCh	Europäische Grundrechte-Charta
Hrsg.	Herausgeber
JMHS	Journal on Migration and Human Security
ICJ	International Court of Justice
i.S.d.	im Sinne der/des
i.V.m.	in Verbindung mit
JEPP	Journal of European Public Policy
JMHS	Journal on Migration and Human Security
KOM	Europäische Kommission
lit.	littera
MP	Mobilitätspartnerschaft
MS	Mitgliedsstaat der Europäischen Union
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Non-Governmental Organisation, Nichtregierungsorganisation
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RCBF	Readmission Capacity Building Facility
RL	Richtlinie (EU)
RüFüRL	Rückführungsrichtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RÜA	Rückübernahmeabkommen
SAEGA	Strategischer Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen
Slg.	Sammlung
u.a.	unter anderem
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
v.	vom
VEA	Visaerleichterungsabkommen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung (EU)
Vol.	Volume

ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZP	Zusatzprotokoll

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kartographische Darstellung der Europäischen Rückübernahmeabkommen	80
Abbildung 2:	Übersicht über die Rückkehrquote der Länder, mit denen ein EU-RÜA besteht	114
Abbildung 3:	Vergleich Ausreisepflichtige/Zurückgekehrte für die gesamte Europäische Union im Jahr 2015	118

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über die Europäischen Rückübernahmeabkommen	77
Tabelle 2:	Übersicht über die Visae erleichterungsabkommen	91
Tabelle 3:	Übersicht über die durch das AENEAS-Programm finanzierten Projekte zur Implementierung von EU-RÜA	99
Tabelle 4:	Übersicht über bisher nicht abgeschlossene Verhandlungen hinsichtlich eines EU-RÜA	111
Tabelle 5:	EU-weite Übersicht über die Rückkehrsituation	115
Tabelle 6:	Übersicht über Zurückgekehrte nach Verfahren und Zielland im Jahr 2015	117

A. Einleitung

In den Jahren 2015/2016 sah sich Europa mit einem großen Zuzug von Personen konfrontiert, welche größtenteils unter Inanspruchnahme des Asylrechts nach Europa gelangten. Das Problem dieser unregulierten Migration ist dabei nicht neu, war jedoch zu dieser Zeit aufgrund der hohen Fallzahlen verstärkt in der öffentlichen Wahrnehmung präsent. Klar ist, dass nicht alle dieser Menschen schutzbedürftig sind und daher in ihre Heimatstaaten zurückkehren müssen. Bereits 2015 war die Zahl der aus der Europäischen Union (EU) ausgewiesenen irregulären Migranten mit 533.000 Personen gegenüber dem Vorjahr (470.000) angestiegen. Unter Berücksichtigung der im Zeitraum 2015/2016 gestellten 2,6 Mio. Asylanträge und einer erstinstanzlichen Anerkennungsquote von nur 57%, sehen sich die Mitgliedsstaaten in naher Zukunft einer erheblichen Herausforderung ausgesetzt. Diese besteht darin, Personen die kein Aufenthaltsrecht in einem der Mitgliedsstaaten mehr besitzen, in ihre Heimatländer oder ein Land durch das sie nach Europa gekommen sind zurückzubringen. Da die Rückkehrquote seit Jahren nur bei ca. 40% liegt, versucht die EU unter anderem durch das völkerrechtliche Instrument der Europäischen Rückführungsabkommen (EU-RÜA) diese Quoten zu erhöhen. Dabei handelt es sich um Verträge zwischen der EU und ausgewählten Drittstaaten, die sowohl die Rückübernahme von eigenen, als auch von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen regeln. Hinsichtlich der Rückübernahmepflicht von eigenen Staatsangehörigen konkretisieren sie die bestehende völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Wiederaufnahme der betroffenen Personen. Bezüglich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen konstituieren die Abkommen erst die Pflicht zur Aufnahme. Bereits seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 verfügt die EU über die europarechtliche Kompetenz zum Abschluss solcher Abkommen. Von der Kompetenz wurde in der Vergangenheit auch zunehmend Gebrauch gemacht. Bereits 17 Rückübernahmeabkommen hat die EU mit Drittstaaten geschlossen. Weitere sieben Verhandlungsmandate liegen der EU-Kommission vor.

Der Abschluss solcher Abkommen hat sich in der Vergangenheit jedoch oft als schwierig herausgestellt. Manche der offenen Mandate (z.B. mit Marokko und Algerien) wurden bereits vor über 15 Jahren erteilt, ohne dass der Abschluss eines

Vertrages in Sicht ist. Bei den erfolgreich abgeschlossenen Abkommen haben sich die Verhandlungen jedes Mal über mehrere Jahre hingezogen. Dies ist nicht verwunderlich, da die Verträge für die betroffenen Drittstaaten ausschließlich Nachteile mit sich bringen. Zum einen müssen sie eigene Staatsangehörige durch ein standardisiertes Verfahren zurücknehmen. Dadurch fallen die für die Wirtschaft vieler Staaten und auch für die Familienangehörigen wichtigen Rücküberweisungen von Geld weg. Gleichzeitig gelangen die Personen zurück in ihre Heimat, wo sie sich unter Umständen bereits angespannten Arbeitsmärkten ausgesetzt sehen und keine beruflichen oder individuellen Zukunftsperspektiven haben. Weiterhin verpflichten sich die Staaten, Drittstaatsangehörige zurückzunehmen die über ihr Territorium in die EU gelangt sind. Dabei lässt sich bei Vertragsschluss oft nur schwer abschätzen, in welchem Umfang die Mitgliedsstaaten der EU von diesem Recht Gebrauch machen werden. Aufgrund dieser negativen Auswirkungen fordern die Drittstaaten zunehmend Kompensationen für den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es deswegen, die Struktur und den Umfang dieser Gegenleistungen näher zu analysieren. In diesem Zusammenhang soll auch untersucht werden, inwiefern sich die Anreizstruktur im Laufe der Zeit verändert hat. Weiterhin soll ein Überblick gegeben werden, mit welchen Drittstaaten ein solches Abkommen besteht und wie diese Staaten ausgewählt werden. Abschließend soll noch auf die Wirkung der Rückführungsabkommen in der Praxis eingegangen werden.

Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf das Themenfeld der Europäischen Rückübernahmeabkommen. Fragen zu nationalen Rückübernahmeabkommen können in der vorliegenden Bearbeitung nicht berücksichtigt werden. Da die EU in diesem Bereich über eine geteilte Zuständigkeit gemäß Art. 2 II AEUV i.V.m. Art. 79 III AEUV verfügt, werden die mitgliedstaatlichen Rückübernahmeabkommen in Zukunft ohnehin eine geringere Rolle spielen. Eine ausführliche Darstellung der Situation in einzelnen Ländern ist ebenfalls nicht Teil der Arbeit. Vielmehr geht es um einen gesamteuropäischen Überblick über das Thema. Aspekte der freiwilligen Rückkehr werden aufgrund der gewählten Fragestellung ebenfalls nicht berücksichtigt.

Um die oben genannten Fragestellungen beantworten zu können, wurden verschiedene Quellen ausgewertet. Dazu zählen vor allem Artikel aus Fachzeitschriften (z.B. EJML, ZAR, ZaöRV). Speziell die Autoren des *European Journal on Migration and Law* (EJML) haben die Forschungserkenntnisse aufgrund der europäischen Ausrichtung der Zeitschrift in diesem Bereich erweitert. Weiterhin wur-

den Kommentare zu EUV/AEUV, sowie Monographien und Sammelwerke zu migrationsrechtlichen und -politischen Fragestellungen in die Betrachtung mit einbezogen. An dieser Stelle ist insbesondere auf das 2009 erschienene Werk von Nils Coleman „European Readmission Policy – Third Country Interests and Refugee Rights“ zu verweisen, welches die erste, und bislang einzige, umfassende gesamteuropäische Abhandlung zu dem Thema darstellt. Weiterhin wurden Mitteilungen, Berichte und Vermerke der EU-Kommission, des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Rates genutzt. Ergänzende Informationen lieferten beantwortete Kleine Anfragen an den Deutschen Bundestag, Veröffentlichungen von FRONTEX und Berichte der deutschen Innenministerkonferenz zum Thema Justiz und Inneres. Für statistische Daten wurde auf europaweit vorliegende aktuelle Zahlen von Eurostat zurückgegriffen.

Um die Forschungsfragen untersuchen zu können, ist die Arbeit in neun Hauptkapitel eingeteilt. In diesem einleitenden Kapitel wird die Relevanz des Themas, die zu untersuchenden Sachverhalte, sowie der Aufbau dargestellt. Anschließend werden elementare Begriffe definiert, die für das eindeutige Verständnis notwendig sind (Kapitel B). Da es sich um eine rechtswissenschaftliche Thematik handelt, die im Völker- und Europarecht angesiedelt ist, werden daran anschließend in Kapitel C die rechtlichen Grundlagen von europäischen Rückübernahmeabkommen näher dargestellt. Im Zuge einer Europäisierung der Migrationspolitik wurde die Kompetenz zum Abschluss solcher Abkommen auf die europäische Ebene übertragen. Zudem ist hier insbesondere die Unterscheidung zwischen der Rückübernahme von eigenen und Drittstaatsangehörigen bzw. Staatenlosen relevant. Da es sich historisch um kein neues Instrument der Migrationssteuerung handelt, wird zudem kurz die Geschichte der Abkommen vorgestellt. Im Anschluss daran geht es in Kapitel D um die europapolitischen Grundlagen, wie beispielsweise die Entwicklung einer gemeinsamen Rückführungspolitik. Der Aufbau und Inhalt der EU-RÜA werden in Kapitel E dargestellt. Da alle Abkommen über eine sehr ähnliche Struktur verfügen, wird die Struktur am bislang jüngsten Abkommen mit der Republik Kap Verde dargestellt und auf kleinere Unterschiede zu anderen EU-RÜA eingegangen. Aufgrund des starken Menschenrechtsbezugs der Thematik, werden zudem die Implikationen auf diesen Bereich dargestellt. Der inhaltlich umfangreichste Abschnitt wird sich in Kapitel F mit den Verhandlungen beschäftigen. Hier werden die Kriterien zur Auswahl der Drittstaaten analysiert, mit denen EU-RÜA abgeschlossen wurden. Weiterhin geht es um die positiven und negativen Anreize, die dazu beitragen sollen den Abschluss der Abkommen zu erleichtern. In Kapitel G werden die Wirksamkeit und die Auswirkungen in der Praxis näher beleuchtet.

Den Abschluss der Ausführungen bilden eine Zusammenfassung der Kritik, die gegenüber EU-RÜA vorgebracht wird (Kapitel H), sowie eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und Ergebnisse (Kapitel I).

Die Frage, wie der Staat mit Personen umgehen soll, die über kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht auf seinem Territorium verfügen, beschäftigt die Nationalstaaten bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Im Zuge der verstärkten Zuwanderung nach Europa während der letzten Jahre, hat das Thema der Rückkehr und Rückführung von Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus auch in der breiten Öffentlichkeit deutlich an Bedeutung gewonnen.

Ein in der wissenschaftlichen Literatur umstrittenes Instrument zur besseren Migrationssteuerung sind dabei mit Drittstaaten abgeschlossene Rückführungsabkommen, welche die Rückführung von Personen in ihre Heimat- oder Transitländer erleichtern sollen. Kompetenzrechtlich auf Ebene der Europäischen Union angesiedelt, leisten diese völkerrechtlichen Verträge einen Beitrag zur Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Da die Abkommen für die betreffenden Drittstaaten ausschließlich negative Folgen aufweisen, sind Anreize notwendig, um überhaupt Verhandlungen aufnehmen zu können oder ein Abkommen

zum Abschluss zu bringen. Doch nicht nur Anreize, sondern auch Sanktionen wurden seitens der Mitgliedsstaaten immer wieder gefordert um Druck auf migrationspolitisch schwierige Staaten auszuüben und sie zu besserer Zusammenarbeit zu bewegen. Inwieweit diese Strategie erfolgreich war und welche Implikationen die Verträge auf den Grund- und Menschenrechtsschutz haben, analysiert Florian Wolf im Rahmen dieser Untersuchung. Ebenfalls dargestellt werden die völker- und unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen, die historische Entwicklung der Abkommen, sowie ihre Einbettung in die übergeordnete migrationspolitische Strategie der EU.

Insbesondere im Hinblick auf eine glaubwürdige europaweite Asyl- und Migrationspolitik bleibt der Bereich der effektiven Rückführung von Menschen ohne Bleibeperspektive auch in Zukunft einer der zentralen Herausforderungen, für die Europa pragmatische Lösungen finden muss.

