

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Gottfried Curio, Dr. Bernd Baumann, Martin Hess, Steffen Janich, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Fehlende Kooperation der Herkunftsstaaten bei der Rücknahme ihrer ausreisepflichtigen Staatsbürger und die Effektivität von Rückübernahmeabkommen

Um die Ausreisepflicht von inzwischen über 300 000 Ausländern (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/3614) in Deutschland vollziehen zu können, ist die Kooperation der Herkunftsstaaten unverzichtbar. Dies gilt für die Klärung der Identität des Abzuschiebenden, die Ausstellung von Reisedokumenten und schließlich für die organisatorischen Rahmenbedingungen bei der Durchführung der Abschiebung. Allerdings ist diese Kooperation vielfach nur eingeschränkt oder gar nicht gegeben. So sind Stand Juni 2022 27,7 Prozent der geduldeten Ausländer wegen fehlender Reisedokumente geduldet (ebd., Antwort zu Frage 27). Auch andere Abschiebehindernisse und damit Duldungsvarianten können auf mangelnder Kooperation der Herkunftsstaaten beruhen. Restriktionen bei der Durchführung der Abschiebung bestehen beispielsweise in der Verweigerung von Charterflügen oder in der Beschränkung auf eine Höchstzahl Abzuschiebender innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums. Es kommt auch vor, dass Papiere nur für einen ganz bestimmten Flug ausgestellt werden und im Falle des Scheiterns der hierbei geplanten Abschiebung das Prozedere der Ausstellung wieder von vorn begonnen werden muss (vgl. www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/koalition-abschiebungen-gefahrder-101.html unter Verweis auf einen Bericht des Landes Sachsen-Anhalt). Und selbst wenn die Identität geklärt ist, nehmen manche Staaten nur Staatsbürger zurück, die freiwillig ausreisen (vgl. www.welt.de/politik/deutschland/article152534336/Diese-17-Staaten-behindern-Abschiebungen-aus-Deutschland.html).

Obwohl die Herkunftsstaaten völkerrechtlich zur Rücknahme ihrer Staatsbürger verpflichtet sind, üben sich also nicht wenige dieser Staaten in Obstruktion. Daher sah sich die Bundesregierung bereits 2016 veranlasst, diplomatische Protestnoten (Demarchen) an 17 besonders unkooperative Herkunftsstaaten in Afrika (u. a. Algerien, Benin, Guinea-Bissau, Marokko, Niger, Nigeria, Senegal und Sudan) und Asien zu versenden (Welt, ebd.). Auch im Rahmen einer Analyse der EU-Kommission datierend von 2021 im Kontext der Prüfung der Visavergabe wurde die Kooperation von 13 Staaten (Ägypten, Äthiopien, Eritrea, Guinea-Bissau, Gambia, Libyen, Irak, Iran, Kamerun, Kongo, Mali, Senegal und Somalia) als „mangelhaft“ bewertet (www.welt.de/politik/deutschland/article229269791/Abschiebungen-EU-droht-13-ruecknahmeunwilligen-Staaten-mit-Visa-Einschraenkungen.html). Für manche Herkunftsstaaten ist es nach Auffassung der Fragesteller ein regelrechtes Modell, einen Teil ihrer wachsenden Bevölkerung in das Ausland zu kanalisieren. Das hat einen dop-

pelten Stabilisierungseffekt zugunsten der Regierungen dieser Länder, indem zum einen durch die Ausreise besonders unzufriedener Bürger der Veränderungsdruck reduziert und zum anderen durch die Rücküberweisungen an Familienangehörige die Lebenshaltung für einen Teil der Bevölkerung aus dem Ausland finanziert wird (vgl. zu Pakistan als Beispiel hierfür www.welt.de/politik/deutschland/article152534336/Diese-17-Staaten-behindern-Abschiebungen-aus-Deutschland.html). Auf diese Weise werden nach Auffassung der Fragesteller oftmals wirtschaftlich ineffiziente, durch erhebliche Korruption geprägte und zudem undemokratische Verhältnisse stabilisiert. In manchen Herkunftsländern betragen die Rücküberweisungen ein Vielfaches der Entwicklungshilfe und machen einen nicht geringen Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus: So reicht in Staaten wie Nigeria, Tunesien, Marokko, Bangladesch und Pakistan der Anteil von Rücküberweisungen am BIP von 5,3 Prozent bis hin zu 8 Prozent, wobei die Rücküberweisungen mindestens das Doppelte (Tunesien) bis hin zum Zehnfachen (Pakistan) der öffentlichen Entwicklungshilfe ausmachen (vgl. Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes zur „Zusammenarbeit der EU mit Drittländern bei der Rückübernahme“ von 2021, S. 29). Für die Bedeutung der Rücküberweisungen als Einnahmequelle macht es aus Sicht der Herkunftsländer keinen Unterschied, ob diese von legalen oder irregulären Migranten wie insbesondere abgelehnten Asylbewerbern stammen.

Ein Versuch, die Kooperation der Herkunftsstaaten sicherzustellen, ist der Abschluss von Rückführungsabkommen. Auf bilateraler Ebene hat Deutschland 15 solcher Abkommen mit Staaten außerhalb der EU geschlossen, wobei nur zwei dieser Abkommen seit dem Jahr 2014 hinzukamen (www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=15). Während die älteren Abkommen, wie beispielsweise das 1998 mit Marokko geschlossene (BGBl. 1998, Teil II Nummer 23, S. 1149), sich im Wesentlichen auf die Regelung der Pflichten von Marokko als Herkunftsland bezüglich der Rücknahme von Ausreisepflichtigen beschränken, sind die Abkommen jüngeren Datums umfassender angelegt. So enthält das zuletzt im Jahr 2018 mit Guinea (BGBl. 2019, Teil II Nummer 20, S. 1050) geschlossene Abkommen beidseitige Pflichten und bezieht auch, unter Verweis auf die jeweilige nationale Rechtslage, legale Arbeitsmigration und Familienzusammenführung mit ein. Aktuell wurde mit Indien ein Abkommen zur Erleichterung von „Mobilität und Migration“ abgeschlossen (Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] vom 6. Dezember 2022, S. 2: „Mobilitätspartnerschaft zwischen Berlin und Neu Delhi“). Regelungen über Rückführungen können zudem in Verträge integriert werden, die primär andere Themen betreffen, wie etwa Verträge über den Lufttransport, wo Deutschland mit Ruanda eine Rückführungsklausel vereinbart hat (home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/E_MN_INFORM_bilateral_readmission.pdf, S. 6).

Neben den eigenen Abkommen kann sich Deutschland auch auf die Abkommen stützen, welche die EU seit 2002 mit 18 Staaten abgeschlossen hat (BMI, ebd.). Dabei handelt es sich teils um Länder, mit denen auch schon Deutschland Abkommen hatte, teils aber auch um andere Staaten. Abkommen der Mitgliedstaaten und der EU mit denselben Herkunftsstaaten können grundsätzlich parallel bestehen. Nur im Falle eines inhaltlichen Widerspruchs kommt dem von der EU geschlossenen Abkommen der Vorrang zu. Die einem EU-Abkommen vorausgehenden Verhandlungen erweisen sich oft als äußerst langwierig und schwierig. So sind die Verhandlungen mit sechs Staaten (Algerien, China, Jordanien, Marokko, Nigeria und Tunesien), für welche die EU-Kommission teils schon im Jahr 2000, spätestens aber im Jahr 2016 mandatiert wurde, immer noch nicht abgeschlossen bzw. teilweise noch nicht einmal begonnen worden (BMI, ebd., S. 8).

Von den zehn Hauptherkunftsstaaten ausreisepflichtiger Ausländer in Deutschland (vgl. Antwort zu Frage 11 auf Bundestagsdrucksache 20/3614) haben sechs mit Deutschland bzw. der EU ein Rückführungsabkommen geschlossen, wobei diejenigen mit der Russischen Föderation und Syrien derzeit nicht umgesetzt werden.

Mit dem Abschluss solcher Abkommen ist jedoch nicht zwangsläufig eine verbesserte Kooperation des Herkunftslandes verbunden. Analysen der Auswirkungen sowohl der deutschen als auch der EU-Rücknahmeabkommen gelangen jeweils zu dem Schluss, dass diese allenfalls einen eingeschränkten Effekt haben. So hält die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DPAG) in ihrer Analyse Nummer 3/Mai 2020 („Deutsche Rückkehrpolitik und Abschiebungen – Zehn Wege aus der Dauerkrise“) fest, dass „die mühsam verhandelten Rückübernahmeabkommen häufig keinen großen Erfolg bringen“ (ebd., S. 28).

Die damalige Bundesregierung hat in ihrer Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 19/3150 mitgeteilt, die Bereitschaft, solche Abkommen zu vereinbaren und anschließend mit Leben zu erfüllen, falle unterschiedlich aus.

Auch hinsichtlich der Effektivität der von der EU abgeschlossenen Rückführungsabkommen gelangen Analysen zu dem Schluss, dass diese allenfalls begrenzt ist. Der Europäische Rechnungshof konstatiert in seinem Sonderbericht (ebd., S. 11), dass ein Rücknahmeabkommen kein Garant für eine reibungslose Zusammenarbeit ist. Zu demselben Ergebnis kommt eine Studie des „Institute for European Studies“ der Vrije Universiteit Brüssel (onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12901), welche von einer geringeren Auswirkung als weit hin angenommen und bestenfalls temporären Steigerungen bei den Rückführungen ausgeht. Die Rückführungsrate in die Herkunftsstaaten orientiere sich eher an Trends, welche die gesamte jeweilige Herkunftsregion prägen.

Ein Druckmittel, um die Herkunftsstaaten zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Pflichten bei der Rücknahme ihrer Staatsbürger zu bewegen, ist der sogenannte Visahebel gemäß Artikel 25a Absatz 1 und 5 des Visakodex der EU. Hiernach können Restriktionen hinsichtlich der Visavergabe an Bürger des unkooperativen Herkunftsstaates verhängt werden. Diese erfolgen auf Basis einer regelmäßigen Bewertung der Kooperation durch die EU-Kommission. Hierzu können die Mitgliedstaaten der EU-Kommission gemäß Artikel 25a Absatz 3 des Visakodex der EU besonders unkooperative Herkunftsstaaten melden. Deutschland hat insoweit bislang allein Gambia gemeldet, gegen welches ab November 2021 Maßnahmen gemäß Artikel 25a Absatz 5 Buchstabe a des Visakodex der EU verhängt wurden (vgl. Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 29a und 29b der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/1225 und Antwort der Bundesregierung zu Frage 25 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/3614). Überlegungen, auch gegenüber Bangladesch und dem Irak Visarestriktionen zu verhängen, wurden bislang noch nicht umgesetzt (www.statewatch.org/media/3155/eu-com-readmission-cooperation-overview-letter-to-libe-28-1-22.pdf).

Weiterhin wird auf EU-Ebene auch über den Einsatz von Maßnahmen im Bereich der Handelspolitik beraten, wobei ein Ergebnis noch aussteht (Antwort der Bundesregierung zu Frage 26 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/3614).

Eine Alternative zur Abschiebung in sich sperrende Herkunftsstaaten kann die Überführung – sei es zwangsweise oder mit Zustimmung der Ausreisepflichtigen – in einen aufnahmebereiten Drittstaat (außerhalb der EU) sein. Laut Tagesschau (a. a. O.) haben dies fast alle Bundesländer in den vergangenen Jahren praktiziert.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. a) Wie ist der Informationsfluss zwischen den für Abschiebungen operativ zuständigen Bundesländern und der Bundesregierung über die Kooperation der Herkunftsstaaten der Ausreisepflichtigen organisiert und institutionalisiert?
b) Bei welcher Stelle werden die Erkenntnisse der Bundespolizei, des Gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über die Kooperation der Herkunftsstaaten zusammengeführt und ausgewertet?
c) In welcher Frequenz wird auf Basis der gesammelten Erkenntnisse über das Vorgehen gegenüber unkooperativen Herkunftsstaaten beraten und entschieden?
2. Welche Probleme und Hindernisse bereiten unkooperative Herkunftsländer bei der Rücknahme ihrer Staatsbürger, insbesondere mit Blick auf deren Identifikation und die Ausstellung von Reisedokumenten sowie bei der tatsächlichen Durchführung von Abschiebungen?
3. Welche Herkunftsländer erschweren die Rücknahme ihrer Staatsbürger, indem sie
 - a) Charterflüge zwecks Rückführung ablehnen oder begrenzen oder
 - b) die Zahl der Rückführungen innerhalb eines definierten Zeitraums beschränken oder
 - c) die Gültigkeit der ausgestellten Papiere auf einen Flugtermin oder einen eng begrenzten Zeitraum beschränken (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) oder
 - d) nur freiwillig ausreisende Staatsangehörige zurücknehmen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) oder
 - e) bei der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit von Ausreisepflichtigen und der Ausstellung von Reisedokumenten nicht oder nur eingeschränkt, wie z. B. mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen, kooperieren oder
 - f) in sonstiger Weise Hindernisse und Verzögerungen zu verantworten haben?
4. Welche Herkunftsländer akzeptieren derzeit die Ausstellung von sogenannten Laissez-Passer-Dokumenten durch Deutschland und/oder die EU?
5. Befinden sich Deutschland und/oder die EU derzeit in Verhandlungen mit weiteren Herkunftsländern, um auch bei diesen die Akzeptanz von Laissez-Passer-Dokumenten zu erreichen, und wenn ja, um welche Staaten handelt es sich?
6. Welchen Effekt hatten die von der Bundesregierung im Jahr 2016 versandten Demarchen an unkooperative Staaten (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
Bei welchen dieser 17 Staaten hat sich die Kooperation seither auf welche Weise verbessert?
7. Weshalb hat die Bundesregierung seit Einführung des Visahebels nur Gambia gemäß Artikel 25a Absatz 3 des Visakodex an die EU-Kommission gemeldet (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller), obwohl es zahlreiche weitere Herkunftsstaaten gibt, die ebenfalls „erhebliche und anhaltende praktische Probleme“ bei der Rücknahme ihrer Staatsbürger bereiten?

8. Teilt die Bundesregierung die von der EU-Kommission 2021 vorgenommene Bewertung der Kooperation von 13 Herkunftsstaaten als „mangelhaft“ (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
9. Welche Instrumente gibt es aus Sicht der Bundesregierung, um die Kooperation der Herkunftsstaaten zu beeinflussen?
Welche positiven und welche negativen Anreize (wie z. B. eine erleichterte respektive eingeschränkte Visavergabe) gibt es, und welcher dieser Instrumente bedient sich die Bundesregierung?
10. Bis wann ist auf EU-Ebene mit einer Entscheidung darüber zu rechnen, ob gegenüber unkooperativen Herkunftsstaaten auch Maßnahmen im Bereich der Handelspolitik zum Einsatz kommen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
Um welche Maßnahmen handelt es sich dabei konkret, und befürwortet die Bundesregierung im Grundsatz den Einsatz solcher Maßnahmen, um das Repertoire an Druckmitteln gegenüber den Herkunftsstaaten zu erweitern?
11. Hat die Prüfung in jedem Einzelfall, welche Maßnahmen gegenüber unkooperativen Herkunftsstaaten zielführend sind (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 8 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/1086), auch schon konkret dazu geführt, dass zugesagte finanzielle Leistungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gekürzt oder solche Leistungen in der Folge nur im geringeren Ausmaß zugesagt wurden, und wenn ja, wann, und gegenüber welchen Herkunftsländern?
12. In welche Drittstaaten wurden seit 2017 Ausreisepflichtige alternativ zu einer Abschiebung in ihr Herkunftsland abgeschoben oder mit ihrer Zustimmung überführt (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller), und welche Nationalität hatten diese Ausreisepflichtigen?
13. Sieht die Bundesregierung es als eine Option an, Ausreisepflichtige, und darunter nicht nur Gefährder, sondern auch abgelehnte Asylbewerber, statt in ihr unkooperatives Herkunftsland in größerer Zahl auch in aufnahmebereite Drittstaaten außerhalb der EU zu überführen, und wenn ja, befindet sich die Bundesregierung in Verhandlungen mit Drittstaaten hierüber, und wenn nein, warum nicht?
14. Mit welchen Ländern wurden Vereinbarungen zur Rückführung nicht in gesonderten Rückführungsabkommen, sondern im Rahmen anderer Übereinkommen getroffen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
15. Sollen Rückführungsabkommen aus Sicht der Bundesregierung künftig eher bilateral von Deutschland oder seitens der EU geschlossen werden?
16. Gibt es aus Sicht und nach Erkenntnis der Bundesregierung Unterschiede zwischen den bilateral und den von der EU geschlossenen Abkommen, was das Maß an Vertragstreue der Herkunftsstaaten anbetrifft?
17. Welche Herkunftsstaaten, mit denen Deutschland und/oder die EU ein Abkommen geschlossen hat bzw. haben, verhalten sich trotz dieses Abkommens unkooperativ bzw. erfüllen dieses aus Sicht der Bundesregierung nicht mit Leben (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
18. Welche – ggf. in den Abkommen selbst geregelten – Sanktionsmöglichkeiten bestehen, wenn Herkunftsstaaten ihren in Rückführungsabkommen geregelten Kooperationspflichten nicht nachkommen, und welche dieser Möglichkeiten hat Deutschland seit 2017 gegenüber welchen Staaten ergriffen?

19. Welches sind die zentralen Inhalte des „Migrations- und Mobilitätsabkommens“ mit Indien (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
Sind darin auch Erleichterungen bei der Rückführung ausreisepflichtiger indischer Staatsbürger vorgesehen?
20. In welchem Umfang erfüllen Pakistan und die Türkei ihre jeweils in Rückführungsabkommen mit der EU geregelten Kooperationspflichten bezüglich der Rückführung ihrer Staatsbürger aus Deutschland?
21. Entspricht es der Rechtsauffassung der Bundesregierung im Umgang mit den Herkunftsstaaten, dass deren aus Völkergewohnheitsrecht erwachsende Pflicht zur Rücknahme der eigenen Staatsbürger vorbehaltlos besteht und nicht an etwaige Gegenleistungen, wie z. B. erleichterte Arbeitsmigration, gekoppelt ist?
22. Welche Verbesserungen bei der Rückführung Ausreisepflichtiger verspricht sich die Bundesregierung von den seitens des noch einzusetzenden Sonderbevollmächtigten (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 141, www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1) auszuhandelnden Migrationsabkommen vor dem Hintergrund der
 - a) in der Vorbemerkung der Fragesteller aufgezeigten Wirksamkeitsdefizite von Abkommen über Rückführungen und
 - b) typischerweise nötigen langwierigen Verhandlungen, ehe ein solches Abkommen überhaupt abgeschlossen wird?
23. Strebt die Bundesregierung noch für diese Legislaturperiode den Abschluss von Abkommen mithilfe des noch zu ernennenden Sonderbevollmächtigten an, und wenn ja, mit welchen Herkunftsstaaten?
24. Welche Kompetenzen soll der Sonderbevollmächtigte im Außenverhältnis zu anderen Staaten und intern im Verhältnis zu den bislang an der Aushandlung von Rückführungsabkommen beteiligten Behörden Bundesministerium des Innern und für Heimat, Auswärtiges Amt, Bundeskanzleramt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung haben?
25. Wie stellt sich der von der Bundesregierung praktizierte kohärente Ansatz (vgl. Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/3150), der der Angabe gemäß alle Politikfelder in die Verhandlungen mit Herkunftsländern miteinbezieht, um über Rückführungen mit größerer Durchschlagskraft verhandeln zu können, konkret mit Blick auf die Politikfelder der Handelspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit dar, und wie werden diese in die Verhandlungen konkret miteinbezogen?

Berlin, den 14. Dezember 2022

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

