

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carsten Hübner, Wolfgang Gehrcke, Heidi Lippmann, Dr. Winfried Wolf und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/4018 –**

Zur Koppelung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit an die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer bei Abschiebungen

Eine Arbeitsgruppe „Rückführung“ des Bundes und der Länder hat der Innenministerkonferenz (IMK) Anfang Mai einen Maßnahmenkatalog vorgeschlagen, mit dessen Hilfe zukünftig Abschiebungen erleichtert bzw. sog. Rückführungsschwierigkeiten beseitigt werden sollen. Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde von der Konferenz zustimmend zur Kenntnis genommen (Beschlussniederschrift über die 161. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 5. Mai 2000 in Düsseldorf). Laut „Spiegel“ vom 15. Mai 2000 beinhalten die „drastischen Vorschläge“ u. a., es „... solle gegenüber jenen Staaten, die ihre Bürger widerwillig oder gar nicht zurücknehmen, jede diplomatische Zurückhaltung aufgegeben werden. Die Kooperation bei der Abschiebung müsse zum Maßstab der außenpolitischen Beziehungen gemacht werden. Die vorgeschlagenen Sanktionen reichen von großen Demarchen der Botschafter bis zum Entzug der Entwicklungshilfe.“

Die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Weiterentwicklung (BMZ), Dr. Uschi Eid, beantwortete die schriftlichen Fragen des Abgeordneten Carsten Hübner nach den Vorstellungen des BMZ bezüglich der Planungen der Arbeitsgruppe, die Vergabe von Entwicklungshilfe an die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer zu koppeln und der Beteiligung des BMZ an dieser Planung, wie auch nach der Haltung des Ministeriums generell gegenüber einer derartigen Koppelung am 24. Februar 2000 dahingehend, dass es diese Arbeitsgruppe gebe und bisher keine konkreten Maßnahmen beschlossen worden seien (schriftliche Fragen 109 und 110 in Bundestagsdrucksache 14/2816).

Auf die Frage, wie sich die Bundesregierung diesbezüglich in den Verhandlungen zum Lomé-Folgeabkommen verhalten habe, wurde geantwortet, dass dies nicht Thema der Verhandlungen gewesen sei, dass aber im neuen Abkommen ein vertiefter Dialog in Fragen der Migration vorgesehen sei und Verhandlungen über besondere Rückübernahmeabkommen aufgenommen werden könnten.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 8. September 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Verhandlungen zum neuen Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Staatengruppe Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (EU-AKP- oder Lomé-Folgeabkommen), das im Juni in Cotonou, Benin, unterzeichnet wurde, waren kurz vor Ende der Verhandlungen durch einen Konflikt ins Stocken geraten, dessen Kern die Auseinandersetzung um die Verankerung von Rücknahme-Klauseln für illegale Einwanderer oder abgelehnte Asylbewerber im Vertrag waren. Die AKP-Länder lehnten die pauschale Forderung der EU ab, auch Personen zurückzunehmen, die aus Drittstaaten im Transit über ein AKP-Land nach Europa kamen.

Der Vertrag enthält jetzt die Möglichkeit, dass auf Forderung einer Vertragspartei bilaterale Verhandlungen für Rücknahmeabkommen aufgenommen werden müssen, die sowohl Angehörige der AKP-Staaten als auch Drittstaatenangehörige sowie Staatenlose betreffen.

Vergleichbare Klauseln in Wirtschaftsabkommen bzw. eigenständige Rückübernahmeabkommen gibt es bisher mit sämtlichen Staaten, die mit der Bundesrepublik Deutschland gemeinsame Grenzen haben, mit Schweden, Norwegen, den übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL), außer der Slowakei, sowie mit Algerien und Marokko. Bereits 1995 hat die Bundesregierung 100 Mio. DM und Exportbürgschaften solange auf Eis gelegt, bis Vietnam ein Rückübernahmeabkommen unterschrieben hatte. Insbesondere im Fall der MOEL wurde – anders als bei den derzeitigen Planungen, die mit dem Entzug von Geldern drohen – die Bereitschaft, Rückübernahmeklauseln zu akzeptieren, mit der Zusage wirtschaftlicher Zusammenarbeit „belohnt“.

In vielen Staaten sind die konkreten Auswirkungen der Unterzeichnung der Rückübernahmeklauseln/-abkommen, d. h. der mit der Rücknahme von Flüchtlingen u. a. verbundene finanzielle und infrastrukturelle Aufwand zunächst nicht überschaubar. Oft sind ausreichende menschenwürdige Unterbringungs- und Verpflegungsmöglichkeiten nicht annähernd vorhanden. Die Perspektive der Zurückgeschobenen ist häufig völlig ungewiss.

Nach einem Bericht über ein Gespräch der Europaabgeordneten Elisabeth Schroedter (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) mit dem georgischen Vizeaußenminister habe dieser z. B. ein entsprechendes Abkommen deswegen unterschrieben, „... weil die damit verbundene Wirtschaftshilfe so attraktiv war. Einrichtungen für die Unterbringung von zurückgeschobenen Flüchtlingen würden fehlen. (...) Weil in diesen Staaten ein Sozialnetz für Flüchtlinge fehlt, wurden die Menschen erst mal in Gefängnisse gesteckt“ („Jungle World“ vom 16. Februar 2000).

Vorbemerkung

Die Innenminister und -senatoren der Länder haben am 5. Mai 2000 den Bericht der Arbeitsgruppe der Staatssekretäre der Länder und des Bundesministeriums des Innern zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht definiert die bestehenden Rückführungsprobleme, die im Wesentlichen durch die mangelnde Rückkehrbereitschaft der betroffenen Personen sowie durch die fehlende Kooperation der Herkunftsstaaten verursacht werden. Hieran anknüpfend werden Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten sowie zur Verbesserung des innerstaatlichen Rückführungsmanagements gemacht.

1. Welche konkreten Vorschläge beinhaltet der am 5. Mai 2000 der IMK vorgestellte Maßnahmenkatalog der AG „Rückführung“ (bitte einzeln aufzuführen)?

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten werden im Bericht folgende Vorschläge gemacht:

- Erörterung der Rückführungsprobleme im Rahmen der politischen Kontakte;
- Erörterung der bestehenden Probleme mit den Botschaften der betroffenen Staaten;
- Demarchen des deutschen Botschafters im Heimatstaat;
- Verfahrensabsprachen mit Herkunftsstaaten unterhalb der Ebene förmlicher Rückübernahmeabkommen;
- Abschluss von Rückübernahmeabkommen;
- Aufnahme von Rückübernahme Klauseln in Abkommen zwischen der EU und den Herkunftsstaaten.

Darüber hinaus sollen bei erheblichen Schwierigkeiten in Rückführungsfragen die auftretenden Probleme mit den betroffenen Staaten im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit aller Ressorts und der Bundesländer erörtert werden.

2. Warum waren – so die Beschlussniederschrift der IMK – weder das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) noch das Auswärtige Amt (AA) an der Erstellung des Maßnahmenkatalogs beteiligt?

a) Hat es im Vorfeld eine Einbeziehung von Vertretern des BMZ gegeben?

Wenn ja, in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

b) Hat es im Vorfeld eine Einbeziehung von Vertretern des AA gegeben?

Wenn ja, in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder ist eine Fachministerkonferenz. Die Belange der Bundesregierung werden vom Bundesminister des Innern wahrgenommen; soweit erforderlich werden die anderen betroffenen Bundesressorts (im vorliegenden Fall AA und BMZ) über das Bundesministerium des Innern im Vorfeld beteiligt.

3. Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, dass bei einer innenpolitischen Planung wie dem vorgestellten Maßnahmenkatalog, die Auswirkungen auf die Entwicklungs- und Außenpolitik haben soll, frühzeitig nicht nur das Bundesministerium des Innern, sondern auch das BMZ und das AA zu beteiligen?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wie und durch wen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. Wie finden innenpolitische und migrationspolitische Aspekte ihren Niederschlag im entwicklungspolitischen Konzept des BMZ?

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist es, Fluchtursachen zu bekämpfen und den Menschen in den Entwicklungsländern Lebensverhältnisse zu schaffen, die ihren Verbleib im Heimatland sichern.

5. Welche Haltung hat das BMZ zu dem Grundgedanken einer Koppelung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit an Rückübernahme-klauseln?
 - a) Gibt es dazu konkrete Planungen?
Welche?
 - b) Wie sind die im Maßnahmenkatalog vorgeschlagenen rein innenpolitischen Interessen dienenden Konditionierungen aus Sicht der Bundesregierung mit der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland vereinbar?
 - c) Bedeuten derartige Überlegungen nach Ansicht der Bundesregierung eine Abkehr vom bisherigen Belohnungsschema bei der Rückübernahme von Flüchtlingen für MOEL?

Die Entwicklungspolitik der Bundesregierung ist – wie alle anderen Politikbereiche – in den Gesamtzusammenhang der Beziehungen Deutschlands zu den jeweiligen Staaten eingebettet. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern knüpft an entwicklungspolitische Bedingungen an. Auf europäischer Ebene werden nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere die Union und die Mitgliedstaaten ersucht, zu einer größeren Kohärenz der Innen- und Außenpolitik beizutragen.

6. Welche Haltung hat das AA zu dem Grundgedanken einer Koppelung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an Rückübernahme-klauseln?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

7. Sollten aus Sicht der Bundesregierung Vorschläge des Maßnahmenkatalogs umgesetzt werden?
 - a) Wenn ja, welche?

Die in der Antwort zu Frage 1 vorgeschlagenen Maßnahmen werden – abgestimmt auf den Einzelfall – umgesetzt.

- b) Wenn ja, warum werden diese für geeignete Instrument gehalten?

Die vorgeschlagenen Maßnahmen tragen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten bei. Sie dienen der effektiven Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung der betroffenen Staaten zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger.

- c) Wie ist der weitere Zeitplan für den Katalog nach der Vorstellung und Befürwortung bei der IMK?

Ein konkreter Zeitplan zur Umsetzung der genannten Vorschläge wurde durch die IMK nicht beschlossen. Die Umsetzung der Vorschläge erfolgt laufend einzelfallbezogen.

8. In welchen Fällen hat in der Vergangenheit die Bereitschaft von Empfängerländern, bei Abschiebungen mitzuwirken, für die Vergabe von Entwicklungshilfe eine Rolle gespielt (bitte Länder und Maßnahmen der EZ einzeln auflühren)?

Der Bundesregierung ist eine solche Praxis nicht bekannt.

9. Ist geplant, die Vergabe von Exportkreditbürgschaften an die Bereitschaft der Zielländer zur Kooperation bei Abschiebungen zu koppeln?
- a) Gibt es dazu bereits konkrete Planungen? Für welche Projekte (bitte einzeln auflühren)?

Nein

- b) In welchen Fällen ist in der Vergangenheit die Bewilligung von Exportkreditbürgschaften an die Bereitschaft zur Kooperation bei Abschiebungen gekoppelt worden?

In keinem Fall.

10. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der AG Rückführung, dass die geplanten Maßnahmen 29 Länder, davon sieben als „Hauptproblemländer“ (Ägypten, Äthiopien, China, Ghana, Libanon, Nigeria und Vietnam) betreffen sollten (Spiegel 15. Mai 2000)?

Die Bundesregierung strebt eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Rückführungsfragen mit den genannten Staaten an.

- a) Nach welchen Kriterien wurden die Länder ausgewählt?

Die Arbeitsgruppe der Staatssekretäre hat die Länder, mit denen eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Rückführungsfragen angestrebt wird, nach der Intensität der bestehenden Rückübernahmeprobleme ausgewählt.

- b) Welche Kriterien führen zur Kategorisierung als „Hauptproblemland“?

Hauptproblemländer sind die Länder, mit denen eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Rückführungsfragen unter Berücksichtigung der Intensität der bestehenden Schwierigkeiten und der Zahl der ausreisepflichtigen Personen vorranglich angestrebt wird.

- c) Welche Länder gehören neben den sieben genannten zu der Liste?

Die Arbeitsgruppe der Staatssekretäre hat in ihrem Bericht von einer Nennung abgesehen.

- d) Wie lässt sich nach Ansicht der Bundesregierung die Planung, unter bestimmten Umständen Entwicklungshilfe zu kürzen, mit Ankündigungen vereinbaren, mit einigen Ländern der Liste (China, Nigeria) die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu verstärken?

Die Erörterung von Rückführungsproblemen mit einzelnen Ländern hat keine unmittelbare Folge für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit.

11. Werden die in Frage 10 erwähnten Länder bei der Planung beteiligt?

Wenn ja, wie?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 10 d).

12. Welche Maßnahmen der EZ betrifft dies?

- a) Nach welchen Kriterien sollen sie ausgewählt werden?
- b) In welcher Weise und Höhe sollen die Maßnahmen gekürzt oder gestrichen werden?
- c) Nach welchen Kriterien sollen die Kürzungen oder Streichungen vorgenommen werden?
- d) Wer trifft die entsprechenden Entscheidungen?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 10 d).

13. Welche Haltung hat die Bundesregierung bei den Auseinandersetzungen um die Rücknahmeklauseln bei den EU-AKP-Verhandlungen vertreten?

Entscheidend für die Aushandlung des Lomé-Nachfolgeabkommens waren die Vorgaben des EG-Verhandlungsmandats (Juni 1998), des Amsterdamer Vertrages (Mai 1999) sowie die Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere (Oktober 1999). Danach war erklärtes Ziel:

- einen Dialog zum Problem der Wanderungsbewegungen aufzunehmen, namentlich im Zusammenhang mit den Themen Armut, Beschäftigung, Menschenrechtssituation und bewaffnete Auseinandersetzungen, sowie zu Politik und Programmen zwecks Unterstützung der freiwilligen Rückwanderung in die Herkunftsländer und Mittel zur Prävention der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels;
- die Rückübernahme illegaler Zuwanderer im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 4. März 1996 auszuhandeln.

An diese, von allen EU-Mitgliedstaaten mitgetragenen Vorgaben, hat sich die Bundesregierung während des gesamten Verhandlungsverlaufs gehalten.

14. Haben sich die Vertreter der EU-Staaten in diesen Auseinandersetzungen einheitlich verhalten?

Wenn nein, an welchen Punkten und durch wen gab es einen Dissens?

Da die Beratungen des Rates der Geheimhaltungspflicht unterliegen (Artikel 6 der Geschäftsordnung des EU-Ministerrates), ist die Bundesregierung nicht befugt, die Haltung einzelner EU-Mitgliedstaaten im Nachhinein offen zu legen.

15. Gibt es derartige Koppelungen in anderen EU-Ländern?

- a) Wenn ja, zwischen welchen EU-Staaten mit welchen Nicht-EU-Staaten (bitte jeweils einzeln auflühren)?
- b) Welche Konditionierungen sind in diesen Fällen an die Durchführung von Maßnahmen der EZ gebunden?
- c) Wie wirkt sich die Konditionierung auf Umfang und Formen (Projekte/Programme) der EZ aus?
- d) Gibt es eine Auswertung der Erfahrungen anderer EU-Länder mit dieser bilateralen Koppelung?
- e) Hat die Koppelung dort den gewünschten Erfolg erzielt?

Der Bundesregierung liegen hierzu im Einzelnen keine Erkenntnisse vor.

16. Sollen die im EU-AKP-Abkommen vorgesehenen bilateralen Abkommen an den Rückübernahmeabkommen bzw. -klauseln in Wirtschaftsabkommen mit MOEL orientiert werden?

- a) Wenn ja, in welchen Punkten?

- b) Gibt es Auswertungen der Erfahrungen dieser Klauseln/Abkommen mit den MOEL?

Wenn ja, nach welchen Kriterien werden die Auswertungen vorgenommen?

Wie sind die Auswertungen ausgefallen?

Die inhaltlichen Vorstellungen der Bundesregierung hinsichtlich möglicher künftiger Rückübernahmeabkommen werden sich an den bestehenden praktischen Problemen mit den jeweiligen Herkunftsstaaten orientieren; hierbei werden auch die aus der Anwendung bestehender Abkommen gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt. Aussagen allgemeiner Natur zum möglichen Inhalt künftiger Abkommen sind nicht möglich.

17. Welche Haltung haben die AKP-Staaten in den Verhandlungen im Bereich Migration vertreten?
- a) Gegen welche Forderungen von Seiten der EU gab es Proteste durch AKP-Staaten?
- b) Wie verlief die Auseinandersetzung um die Frage, auf wen sich die Kooperationsbereitschaft beziehen sollte (eigene Staatsbürger/Drittausländer/Staatenlose)?
- c) Welche Position vertraten anfangs die AKP-Staaten?

Auch die AKP-Staaten hatten seit Verhandlungsbeginn die Problematik der Migration thematisiert (insbesondere die Frage der Behandlung von AKP-Staatsangehörigen in der EU). Die Beratungen des AKP-Ministerrates und des AKP-EG Botschafterausschusses sind vertraulich, falls kein entgegenstehender Beschluss vorliegt (Artikel 6 der jeweiligen Geschäftsordnung). Aus diesem Grund kann über den Verlauf der Verhandlungen keine Auskunft gegeben werden. Der Diskussionsverlauf innerhalb der AKP-Gruppe selbst ist nicht bekannt.

- d) Welche Position vertrat anfangs die EU?

Siehe Antwort zu Frage 13.

18. Sind bereits bilaterale Verhandlungen zum Abschluss der durch das Abkommen ermöglichten Rückübernahmeverträge durch die Bundesregierung oder die EU aufgenommen worden?
- a) Gibt es konkrete Pläne zu solchen Verhandlungen? Mit welchen Staaten?
- b) Gibt es bereits Ergebnisse oder Zwischenergebnisse solcher Verhandlungen?

Nein

19. Um welche Migranten (Staatsangehörige der Herkunftsländer/Drittstaatenangehörige/Staatenlose) soll es nach dem Willen der Bundesregierung in den bilateralen Verhandlungen gehen?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 18.

20. Wie gewährleistet die Bundesregierung, dass die Herkunftsstaaten vor dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen oder -klauseln über ausreichend Informationen über die jeweiligen Konsequenzen ihrer Zustimmung verfügen?

Im Rahmen der Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen findet mit den betroffenen Staaten ein intensiver Austausch über die bestehenden Schwierigkeiten statt. Es gehört jedoch nicht zu den Aufgaben der Bundesregierung, souveräne Staaten über die Konsequenzen der Eingehung völkerrechtlicher Vereinbarungen zu informieren.

- a) Unter welchen Umständen gewährt sie konkrete Hilfen zur Unterbringung und Versorgung der abgeschobenen Migranten?

Die Bundesregierung gewährt keine Hilfen zur Unterbringung und Versorgung abgeschobener Personen.

- b) Werden diese Hilfen als Bestandteil der zugesagten EZ oder sonstigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit verrechnet?
- c) Welche konkreten Hilfen werden in diesem Zusammenhang dem UNHCR geleistet?

Entfällt, siehe Antwort zu Frage 20 a).

21. Auf welche Richtlinien des Amsterdamer Vertrages und des Europäischen Rates in Tampere bezieht sich die in Information Memo No 10 der EU-Kommission zur Ministerkonferenz im Februar 2000 genannte neue Dimension des neuen EU-AKP-Abkommens hinsichtlich der Migrationsfragen?

Wesentliche Teile der Migrationspolitik sind mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 in die Zuständigkeit der Gemeinschaft übergegangen (Artikel 62, 63 EG-Vertrag).

Zur Umsetzung dieser Gemeinschaftskompetenz hat der Europäische Rat von Tampere am 15. Oktober 1999 Schlussfolgerungen verabschiedet. Inhalt dieser Schlussfolgerungen ist auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit der EU mit den Herkunftsstaaten in Migrationsfragen, u. a. durch eine Verbesserung des Informationsaustausches und den Abschluss von Rückübernahmeabkommen.

Bei den in dem Bezugs-Memo No 10 genannten „guidelines“ handelt es sich um allgemeine „Zielorientierungen“ für die künftige Politik der EU-Organe in diesem Bereich, die aber nicht in einem verbindlichen Dokument festgehalten worden sind.

22. Gibt es bereits Maßnahmen zur Umsetzung der im Vertrag festgelegten Zusage der EU, die Rechte der Drittstaaten in der Europäischen Union zu stärken?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Wenn nein, warum nicht?
 - c) Welche Institutionen und/oder Personen sind für diese Umsetzung verantwortlich?

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich bei der Sondertagung des Europäischen Rates von Tampere am 15. und 16. Oktober 1998 darauf verständigt, dass die Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten, sicherstellen muss. Auch sollte die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten haben, derjenigen der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden.

Bezug nehmend auf diese Schlussfolgerungen hat die Europäische Kommission am 1. Dezember 1999 auf der Grundlage des Artikels 63 Satz 1 Nr. 3 des EG-Vertrages einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht der Familienzusammenführung vorgelegt. Der Vorschlag ist bisher in einem ersten Durchlauf in den Gremien des Rates erörtert worden. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments wird für September 2000 erwartet.

Über Maßnahmen im Sinne des Artikels 63 EG-Vertrag entscheidet der Rat gemäß Artikel 67 Abs. 1 EG-Vertrag einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

