

Abschlussbericht des AK I der IMK über die „Evaluierung der Praktikabilität des Rückführungsverfahrens in die Republik Kosovo ohne Zentralstellen“

I. Ausgangslage

1. Zentralstellen

Nach Aufnahme der Verhandlungen des BMI mit der Republik Kosovo über den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens konnte erstmals im Jahr 2009 mit Rückführungen kosovarischer Staatsangehöriger begonnen werden, die ethnischen Minderheiten zugehören. Auf Bitten des BMI verabredeten Bund und Länder, in den Ländern BW und NRW Zentralstellen einzurichten. Zur Entlastung der Deutschen Botschaft in Pristina wurden fortan alle (Rückübernahme-) Ersuchen über diese beiden Zentralstellen geleitet. Dies war für die südlichen Bundesländer das Regierungspräsidium Karlsruhe und für die „Nordschiene“ die Zentrale Ausländerbehörde Bielefeld. Aufgabe dieser Stellen war es u. a., zu gewährleisten, dass die mit der Republik Kosovo vereinbarten Bedingungen der Rückführungen beachtet wurden. Dazu zählten seinerzeit u. a. ein „schonender Beginn“ der Umsetzung, maximal 2.500 Ersuchen pro Jahr, ein angemessenes Verhältnis der Ethnien und eine geografische Verteilung, die die Integrationsfähigkeit der kosovarischen Kommunen nicht gefährdet.

Mit Ablauf des Jahres 2013 stellte NRW die Wahrnehmung der Zentralstellenfunktion für die Nordschiene ein, da die vorausgegangene Erörterung in der AG Rückführung ergab, dass ein weiterer Koordinierungsbedarf nicht mehr bestand.

BW schloss sich dieser Entscheidung an. Unter den Ländern bestand Einigkeit, dass es an der Zeit sei, das mit der kosovarischen Seite geschlossene Rückübernahmeabkommen unter Anwendung des darin vereinbarten Verfahrens anzuwenden. Auf Nachfrage war kein anderes Land bereit, die Zentralstellenfunktion zu übernehmen.

Demgegenüber machten BMI und AA geltend, dass sich im Falle von Rückführungen in das Herkunftsland Kosovo über viele Jahre ein bewährtes und allseitig akzeptiertes Verfahren durch die Zuleitung von Übernahmeersuchen der Länder mit Hilfe der Zentralstellen an die Deutsche Botschaft Pristina entwickelt habe. Das AA unterstütze die Länder „bei der Wahrnehmung ihrer originären Aufgaben“ durch einen eigens hierfür vom BAMF zur Deutschen Botschaft Pristina abgeordneten Verbindungsbeamten. Diese Unterstützung durch den Bund erfolge nicht zuletzt aus gesamtstaatlichen und außenpolitischen Erwägungen bei den politisch sensiblen Rückführungen in das Kosovo. Eine darüber hinausgehende Koordinierung durch den Bund sei weder personell noch kompetenzrechtlich möglich. Der Bund appellierte vor diesem Hintergrund an die Länder, ihrer Pflicht zur Berücksichtigung gesamtstaatlicher und außenpolitischer Belange nachzukommen. Es sei nicht vermittelbar, weshalb ein langjährig bewährtes und akzeptiertes Verfahren, das originär in die Länderkompetenz falle, nunmehr von den Ländern aufgegeben werden solle.

Das AA befürchtete, in der Deutschen Botschaft in Pristina drohe ein nicht zu bewältigender Mehraufwand, da man künftig statt mit zwei Zentralstellen mit bundesweit rund 600 Ausländerbehörden korrespondieren müsse.

Die auf Wunsch des BMI befasste IMK beauftragte vor diesem Hintergrund den AK I, bis zum 1.7.2014 zu evaluieren, ob und ggfs. auf welche Weise es im Zeitraum vom 01.01.14 bis 30.06.14 im Zusammenhang mit Rückführungen in die Republik Kosovo zu Problemen gekommen ist, die ihre Ursache erkennbar darin hatten, dass die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die Zentralstellenfunktion nicht mehr wahrnehmen.

2. Statistik

Auf der Tagung der Arbeitsgruppe Rückführung am 06./07.05.2014 in Magdeburg haben die Länder das BMI gebeten, die seit Beginn der Rückführungen von der Bundespolizei (auf der Basis der Angaben der Zentralstellen) geführte Kosovo-Statistik zum 01.07.2014 einzustellen. Zu Beginn der Rückführungen auch von Minderheiten in den Kosovo war es Aufgabe dieser Statistik, bei den Ersuchen und Rückführungen die abgesprochene Obergrenze sowie die ethnische Verteilung im Blick zu behalten. Da der Zahl der Ersuchen wie auch der ethnischen Verteilung de facto keine praktische und politische Bedeutung mehr zukommt (*Ersuchen enthielten im Übrigen von Anbeginn keine Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit*), ist der Zweck der Führung der nach ethnischen Minderheiten differenzierten Statistik spätestens mit dem Inkrafttreten des am 14. April 2010 unterzeichneten deutsch-kosovarischen Rückübernahmeabkommens entfallen. Der Aufwand (*die ethnische Zugehörigkeit wird nicht im AZR erfasst*) zur Führung der Statistik sei sehr hoch und einige Länder würden bereits jetzt keine Zahlen mehr erfassen.

II. Evaluierungsergebnisse

Vorbemerkung:

Zu den außenpolitischen Erwägungen: Die Republik Kosovo war von dem Wegfall der Zentralstellenfunktion nicht unmittelbar betroffen, da die Ersuchen entsprechend dem im Rückübernahmeabkommen festgehaltenen Verfahren wie schon zuvor über die Deutsche Botschaft in Pristina zugeleitet werden.

Die Beschaffung von Passersatzpapieren oblag auch vor Aufgabe der Zentralstellenfunktion jedem Bundesland selbst, da für einige Länder die kosovarische Botschaft in Berlin zuständig ist, für andere das kosovarische Konsulat in Frankfurt. Auch die Flugbuchungen oblagen jedem Land selbst und waren nicht Gegenstand des Zentralstellenverfahrens.

Auf der Basis der Berichte von Bund und Ländern kann folgendes festgestellt werden:

1. Zentralisierung in den Ländern

Die Befürchtung des AA, die Deutsche Botschaft müsse künftig statt mit zwei Zentralstellen nunmehr mit bundesweit rund 600 Ausländerbehörden kommunizieren, hat sich nicht bewahrheitet. In allen Ländern ist die Anwendung des Rückübernahmeabkommens mit dem Kosovo zentralisiert. Ansprechpartner sind somit allenfalls 16 Zentralstellen. Darüber hinaus konzentriert sich die Zusammenarbeit der Deutschen Botschaft auf wenige Länder. Etliche Länder hatten im Evaluierungszeitraum weder Ersuchen gestellt noch rückgeführt.

Bereits bei einem ersten Erfahrungsaustausch auf der Tagung der AG Rück am 6./7.5.2014 konnte festgestellt werden, dass es zu keinen nennenswerten Problemen gekommen ist. Dies wurde auf Nachfrage auch seitens AA bestätigt.

Die Evaluierungsberichte der Länder bestätigen dieses Bild. Die Aufgabe der Zentralstellen in Bielefeld und Karlsruhe hat keine Probleme bei der Rückführung von Ausländern in den Kosovo geführt.

2. Probleme seit der Umstellung; Qualität der Rückübernahmeersuchen

Seit dem Wegfall der von der Zentralen Ausländerbehörde (ZAB) Bielefeld und dem Regierungspräsidium (RP) Karlsruhe wahrgenommenen Zentralstellenfunktion am 01.01.2014 reichen die Länder ihre Rückübernahmeersuchen bei der deutschen Botschaft in Pristina nunmehr über ihre jeweiligen Zentralstellen selbst ein.

Bei der ZAB Bielefeld gab es in den ersten Januarwochen Rückfragen einzelner Zentralstellen der Länder hinsichtlich des Verfahrens und der Umsetzung des Rückübernahmeabkommens. Seither gibt es so gut wie keine Rückfragen mehr. Kritik an der Aufgabe der Zentralstellenfunktion wurde seitens der Länder an die ZAB Bielefeld nicht herangetragen.

Auch das RP Karlsruhe hat festgestellt, dass es im Zusammenhang mit der Aufgabe der Zentralstellenfunktion bei Rückführungen in die Republik Kosovo zu keinen Problemen gekommen ist. Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat auch in keinem Fall Rückfragen der Deutschen Botschaft erhalten.

Da es im Evaluierungszeitraum seitens BB und HB zu keinen Ersuchen und Rückführungen kam, können diese Länder über keine Erfahrungen berichten.

Von anfänglichen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit der Deutschen Botschaft berichtete lediglich HH. Durch eine Anpassung der internen Steuerung soll in Zukunft gewährleistet werden, dass Anträge auf Rückübernahme den Anforderungen des Rückübernahmeabkommens entsprechen.

Alle übrigen Länder haben bestätigt, dass die Anwendung des Rückübernahmeabkommens und die Zusammenarbeit mit der Deutschen Botschaft nach dem Wegfall der Zentralstellenfunktion zu keinen Beeinträchtigungen oder Verzögerungen bei der Rückführung in den Kosovo führte. Rückfragen seitens der Deutschen Botschaft seien nicht registriert worden.

Das BMI hat berichtet, das kosovarische Innenministerium beklage seit Beginn des Jahres 2014 eine spürbare Qualitätseinbuße bei den Rückübernahmeersuchen,

- Vielfach enthielten die Ersuchen zu wenige Informationen. Das führe wiederum zu mehr Ablehnungen.

Das BMI stellt fest, die Auflösung der Zentralstellen

- führe tendenziell zu einer schlechteren Qualität in den verschiedenen Phasen des Rückführungsprozesses, und
- im Evaluierungszeitraum seien bei 47 von 594 Rückübernahmeersuchen Rückfragen bei den Zentralstellen der Länder erforderlich geworden.

Den Ausführungen des BMI ist entgegenzuhalten, dass das kosovarische Innenministerium von dem Wegfall der beiden Zentralstellen nicht unmittelbar betroffen ist, da es die Ersuchen schon immer - und das gilt bis heute - durch die Deutsche Botschaft erhielt. Sofern das kosovarische Innenministerium eine Abnahme der Qualität der Ersuchen auf Rückübernahme festgestellt hat, blieben etwaige Mängel offenbar zuvor bei der Deutschen Botschaft unbemerkt oder konnten von ihr nicht bereinigt werden. Wie bei den genannten 47 Fällen, in denen es seitens der Deutschen Botschaft zu Rückfragen bei den Zentralstellen kam, werden festgestellte Defizite vor der Weitergabe an das kosovarische Innenministerium i.d.R. beseitigt. Wie die Deutsche Botschaft in Pristina auf mehrere Nachfragen gegenüber der ehemaligen Zentralstelle der ZAB Bielefeld geäußert hat, hat sich die Qualität der Ersuchen seit Beginn des Evaluierungszeitraums zunehmend gebessert. Dies deckt sich auch mit den Erfahrungsberichten der Länder.

Festzustellen ist im Übrigen auch, dass die Zahl der Ablehnungen gegenüber dem Vergleichszeitraum 2013 sogar um 2/3 gesunken ist. Dies spricht für eine positive Entwicklung (*siehe auch anliegende auf der Basis der Ländermeldungen erstellte Statistik*).

3. Durch die Umstellung erzeugter Mehraufwand

Bei den Zentralstellen in BW und NW ist durch den Fortfall der Serviceleistung eine Entlastung eingetreten. Die ZAB Bielefeld konnte in diesem Arbeitsbereich eine halbe Stelle einsparen. Der den Ländern durch die Aufgabe der beiden Zentralstellen entstandene Mehraufwand wird als äußerst gering beschrieben und zum größten Teil verneint.

Das BMI führt in seiner Stellungnahme aus, dass der Wegfall der Zentralstellenfunktion bei den vorgenannten 47 Ersuchen, die zu Rückfragen führten, bei der Deutschen Botschaft im Evaluierungszeitraum einen Mehraufwand von ca. 20 bis 30 Std. auslöste. Dies entspricht einer Mehrarbeit von 5 Mannstunden im Monat bzw. täglich 15 Minuten.

Dieser geringe Mehraufwand bei der Botschaft lässt keine unzumutbare Belastung erkennen und erscheint im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach dem Rückübernahmeabkommen auch zumutbar. Die vom Bund befürchtete personelle Überlastung der Botschaft hat nicht stattgefunden.

Soweit insbesondere in der Stellungnahme des BMI auf eine Mehrbelastung durch die Reduzierung bzw. Einstellung regelmäßiger Sammelcharter durch NRW und BW (*an denen sich bis dahin je nach Bedarf auch andere Länder beteiligt hatten*)

eingegangen wurde, bleibt dies außer Betracht, da dies nicht Gegenstand dieser Evaluierung ist. Die bedarfsgerechte Anpassung von Sammelchartern seitens NRW steht nicht im Zusammenhang mit der Zentralstellenfunktion und erfolgte davon völlig losgelöst. Dadurch evtl. eingetretene Veränderungen wären durch die Beibehaltung der Zentralstellenfunktion nicht verhindert worden. Der AK I empfiehlt, diese Problematik in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen „AG Rückführung“ und der „Clearingstellentagung Flugrückführung“ zu erörtern.

4. Statistik

Das BMI hält es für unerlässlich, die Kosovo-Statistik (Ersuchen/Rückführung) in dem bisherigen Umfang fortzuführen. Die Diskussion über die Fortsetzung der Statistik sollte in der AG Rückführung fortgesetzt werden. Die Fortführung der Statistik hängt nicht von der Weiterführung der Zentralstellen ab, als vielmehr von der Bereitschaft der Länder.

Eine deutliche Mehrheit der Länder hält die Fortführung der nach ethnischer Zugehörigkeit differenzierten Statistik für nicht erforderlich. Nur wenige Länder zeigen weiterhin ein Interesse an der Fortführung einer (landeseigenen) Statistik, um ggf. auf mögliche Anfragen aus dem politischen Raum antworten zu können. Die (bisherige) bundesweite Statistik wird indes für verzichtbar gehalten, zumal einige Länder die Zulieferung bereits eingestellt haben.

Düsseldorf, den 25.09.2014