

Peter Slominski/Florian Trauner

Die Europäisierung der Abschiebepolitik Österreichs: Mehr Handlungsoptionen für staatliche AkteurInnen oder mehr Schutz für Betroffene?¹

Schlüsselwörter: Europäisierung, EU, Abschiebepolitik, Österreich, Grund- und Menschenrechte, Justiz- und Innenpolitik

Der Artikel behandelt die Auswirkungen, die die institutionelle Verankerung Österreichs im europäischen Mehrebenensystem auf die Abschiebepolitik dieses Landes hatte. Es wird argumentiert, dass die Handlungsspielräume der österreichischen Exekutive durch den Europäisierungsprozess erweitert wurden. Insbesondere können österreichische ExekutivbeamtenInnen aufgrund verstärkter Drittstaatskooperationen, des Dublin-Systems und von Frontex-Sammelabschiebungen nunmehr Außerlandesbringungen umfassender, kostengünstiger und zügiger vornehmen. Die Studie zeigt aber auch, dass EU-Gesetze und supranationale Gerichtsbarkeit den Schutz von Betroffenen verbessern können bzw. der Handlungsautonomie von EU-Staaten Grenzen setzen. In Österreich hat sich primär der Schutz von mittel- und osteuropäischen BürgerInnen vor einer Abschiebung erhöht. Die grundrechtlichen Standards, die Österreich *während* eines Abschiebungsprozesses anwendet, wurden durch eine stärkere EU-Regulierung nur geringfügig verändert. Ein System der Menschenrechtsbeobachtung bei Abschiebeflügen als wichtigste neue EU-Bestimmung existierte in Österreich bereits, bevor es in der EU verpflichtend wurde.

The Europeanization of Austrian return policy: More power for state actors or more protection for returnees?

Keywords: Europeanization, EU, return policies, Austria, human rights and civil liberties, Justice and Home Affairs

The article deals with the impact that Austria's institutional embeddedness into the European multi-level system has had on its return policies. The article argues that the process of Europeanisation has expanded the room for manoeuvre of Austrian state actors. In fact, the EU's cooperation with third countries, the Dublin system and Frontex joint return flights have provided Austrian law enforcement officials with enhanced opportunities to conduct deportations in a more comprehensive, cost-effective and speedier manner. At the same time, the article demonstrates that EU law and supranational courts may improve the protection standards of returnees or narrow the discretion of state actors. In Austria, citizens of Central and Eastern Europe have now more protection against deportation. The human rights safeguards which are of relevance for Austria during the process of deportation have remained largely unchanged through the Europeanization. A system of human rights monitoring during deportations has already existed before it has become compulsory in the EU.

Peter Slominski
Universität Wien
Institut für europäische Integrationsforschung
Strohgasse 45/DG
A-1030 Wien
E-Mail: peter.slominski@univie.ac.at

Florian Trauner
Universität Wien
Institut für europäische Integrationsforschung
Strohgasse 45/DG
A-1030 Wien
E-Mail: florian.trauner@univie.ac.at

1. Einleitung

Die Abschiebung von Nicht-StaatsbürgerInnen stellt ein konstituierendes Merkmal staatlicher Fremdenpolitik dar. Während eigene StaatsbürgerInnen gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 3 4. Zusatzprotokoll der MRK) nicht ausgewiesen werden dürfen, ist dies bei Fremden, sofern die einschlägigen rechtlichen Standards eingehalten werden, möglich. Diese Maßnahmen können sowohl Menschen, die unmittelbar nach einem irregulären Grenzübertritt aufgegriffen werden, als auch Fremde nach einem abgelehnten Asylverfahren oder einer Straftat, die ihren rechtmäßigen Aufenthaltstitel beendet, betreffen.

Trotz der kontroversiellen medialen und politischen Diskussion sowie der oft tragischen Auswirkungen, die diese Maßnahmen für die betroffenen Menschen selbst haben, ist die politikwissenschaftliche Aufarbeitung der österreichischen Abschiebepolitik unzureichend.² Der Artikel stellt die Frage, in welcher Art und Weise sich die zunehmende Europäisierung im Bereich der Innen- und Justizpolitik auf die österreichische Abschiebepolitik ausgewirkt hat. Hat der Europäisierungsprozess die Handlungsoptionen staatlicher AkteurInnen eingeschränkt oder erweitert? Inwiefern hat er den Schutz für Betroffene beeinflusst? Für die Beantwortung dieser Frage knüpft der Artikel sowohl an die existierende Europäisierungsliteratur als auch an die umfangreiche Literatur im Bereich der EU-Migrations- und Asylpolitik an.

Basierend auf Daten des österreichischen Innenministeriums zeigen wir, dass sich die Formen der Außerlandesbringung in den letzten Jahren pluralisiert haben. Die Kategorie der Abschiebung stellt nur mehr eine – und in quantitativer Hinsicht nicht einmal die bedeutendste – Möglichkeit für Österreich dar, fremde Personen außer Landes zu bringen. Die schrittweise Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik hat die Handlungsspielräume der österreichischen Exekutive erweitert. Am Beispiel von Sammelabschiebungen, welche von der europäischen Grenzschutzagentur Frontex organisiert werden, wird gezeigt, wie die österreichische Exekutive seine Abschiebepolitik effizienter zu gestalten versucht. Die Handlungsspielräume von Nationalstaaten können jedoch nicht unbegrenzt ausgeweitet werden. Die Etablierung neuer EU-Kooperationsformen kann an die Einhaltung grundrechtlicher Standards geknüpft werden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bestimmen, inwieweit die Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten rechtskonform mit europäischem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards sind.

EU-Vorschriften oder supranationale Gerichtsbarkeit definieren daher die Grenzen für die Ausweitung der Handlungsspielräume von Mitgliedstaaten – in bestimmten Fällen können sie deren nationalen Handlungsoptionen auch einschränken. So kann die EU den Mitgliedstaaten gewisse Aktivitäten vorschreiben (z.B. die Errichtung eines Systems der Menschenrechtsbeobachtung während Abschiebungen) oder unterbinden (z.B. Kriminalisierung von irregulärer Migration).

2. Die Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik

Das Politikfeld „Justiz und Inneres“ – in welches das Thema Abschiebungen hineinfällt – wird von Nationalstaaten als zentral für die Wahrung von Souveränität angesehen. Die ersten Kooperationsversuche zwischen den Mitgliedstaaten fanden auf informellem Wege und nur in wenigen Teilbereichen des Politikfeldes statt. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) setzte jedoch eine schrittweise Vergemeinschaftung ein, die auch weite Teile der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik umfasste.

In der Literatur wird die (graduelle) Durchdringung nationalen Regierens durch EU-Regeln als Kernbereich der Europäisierung bezeichnet. Dieser Prozess betrifft die institutionelle Struktur, den Politikinhalt und die Verhaltensmuster politischer Akteure (Bulmer 2008, 47). Der überwiegende Teil der Europäisierungsliteratur ist der Auffassung, dass die nationalen Exekutiven, d.h. die nationale Regierung und die ihnen untergeordnete Bürokratie, im Zuge des europäischen Integrationsprozesses gegenüber nationalen Parlamenten gestärkt wurden (Goetz/Meyer-Sahling 2008). Die Dominanz der Exekutive manifestiert sich aber nicht nur in einer Machtverschiebung von Parlamenten hin zur Regierung und Administration innerhalb der Mitgliedstaaten (Wessels et al. 2003), sondern führt auch auf europäischer Ebene zu einer verstärkten Institutionalisierung unterschiedlicher exekutiver AkteurInnen bzw. exekutivdominierter Gremien. Diese umfassen mittlerweile nicht nur die Europäische Kommission, sondern auch eine Vielzahl an EU-Ausschüssen und regulatorischen Arbeitsgruppen sowie die immer wichtiger werdenden EU-Agenturen (Trondal 2010).

Die Aussagen der Europäisierungsliteratur hinsichtlich der Dominanz der Exekutiven sind ein wichtiger Ausgangspunkt für unsere Forschung. Dieser Artikel beabsichtigt aber die gegenwärtige Europäisierungsliteratur dahingehend zu ergänzen, als er auch der Frage nachgeht, ob die Europäisierung der österreichischen Abschiebepolitik den nationalen Handlungsspielraum nicht auch eingeengt hat, etwa durch die Vorschreibung von grundrechtlichen Standards, die von den nationalen Exekutiven nicht unterlaufen werden dürfen.

2.1 Mehr Handlungsspielräume für nationalstaatliche AkteurInnen

Als die EU-Kooperation im Bereich Justiz und Inneres vornehmlich zwischenstaatlich stattfand, wurde sie aufgrund der mangelnden parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle kritisiert. Virginie Guiraudon (2000) stellte diese Zusammenarbeit als eine Form von „venue shopping“ dar, in der sich gleichgesinnte AkteurInnen – typischerweise von Innen- und Justizministerien der EU-Mitgliedsländer – Orte („venues“) auf EU-Ebene suchen, an denen sie vor AkteurInnen mit anderen politischen Einstellungen und Interessenlagen geschützt sind.

Diese anders eingestellten AkteurInnen können aus der Zivilgesellschaft, den nationalen Parlamenten, anderen nationalen Ministerien und/oder supranationalen EU-Institutionen kommen. Sie alle haben keinen oder nur einen sehr limitierten Zugang zu den transnationalen Arbeitsgruppen der EU-Justiz- und InnenministerInnen. „European transgovernmental working groups have avoided judicial scrutiny, eliminated other national adversaries and enlisted the help of transnational actors such as transit countries and carriers“ (Guiraudon 2000, 251; Pollak/Slominski 2009). Vom Standpunkt des „venue shopping“ aus hat die Verlagerung der Politikgestaltung auf EU-Ebene die nationalen Handlungsspielräume der Justiz- und Innenministerien erweitert.

Sandra Lavenex (2006) hat das „Venue shopping“-Argument weiterentwickelt. EU-Justiz- und InnenministerInnen würden zusehends versuchen, außenpolitische Möglichkeiten (wie EU-Kooperationsabkommen mit Drittstaaten) gezielt für Einwanderungskontrolle und Außerlandesbringung von Fremden heranzuziehen. Nachdem die nationale Politikgestaltung zuerst auf die EU-Ebene verlagert worden ist („upward shift“), wird sie nun verstärkt in die Außenpolitik der EU eingebaut („outward shift“). Diese Möglichkeit wird von EU-EinwanderungsministerInnen als ein weiterer Ort („venue“) der Entscheidungsfindung wahrgenommen, in der Parlamente, Gerichte sowie die öffentliche Kontrolle traditionell wenig einflussreich sind (vgl. auch Dahl 1999).

Transnationale Netzwerke bestehend aus nationalen und supranationalen Exekutivbeamten sind in der EU-Justiz- und Innenpolitik von großer Bedeutung. Diese Form der Kooperation – beschrieben als „intensive transgovernmentalism“ (vgl. Wallace 2010; Lavenex 2009) – stützt sich zunehmend auch auf spezialisierte supranationale Agenturen wie die EU-Grenzschutzagentur Frontex oder das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO). Der Fokus dieser Netzwerke liegt auf operationeller Unterstützung sowie Daten- und Informationsaustausch. Dies reduziert die Bedeutung von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission, die hauptsächlich im Gesetzgebungsprozess eine Rolle spielen.

Die Ergebnisse dieser transnationalen Politikgestaltung und die damit einhergehende gestiegene Handlungsautonomie der nationalen und supranationalen Exekutiven ist in der Literatur heftig kritisiert worden. Insbesondere wird bemängelt, dass sie etablierte Standards im Bereich Flüchtlingsschutz vermindert und die sicherheitspolitische Fixierung der Exekutiven im Bereich der Migrations- und Asylpolitik verschärft (vgl. Juss 2005; Lavenex 2001; Balzacq/Carrera 2006; Bigo/Guild 2005). Der europäische Integrationsprozess im Bereich Justiz und Inneres stellt somit insofern eine Herausforderung dar, als er für ein Gleichgewicht zwischen individuellen Freiheitsrechten und öffentlicher Sicherheitspolitik sorgen muss (Lavenex/Wagner 2007, 226).

2.2 Mehr Schutz für Betroffene durch Europäisierung

In jüngster Zeit wurde das „Venue-shopping“-Argument seinerseits einer kritischen Analyse unterzogen und zum Teil etwas entschärft. Angesichts der seit dem Vertrag von Amsterdam einsetzenden Vergemeinschaftung stellt die EU-Justiz- und Innenpolitik inzwischen grundsätzlich keine Ausnahme im Sinne von parlamentarischen Mitentscheidungsrechten und gerichtlicher Kontrolle mehr dar. Neben der bereits seit Jahrzehnten existierenden Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind in der EU-Migrations- und Asylpolitik nunmehr auch supranationale Organe wie die Europäische Kommission, das Europäische Parlament (EP) und der Europäische Gerichtshof (EuGH) am Willensbildungs-, Entscheidungs- und Kontrollprozess beteiligt. Dies schränkt die Handlungsautonomie nationalstaatlicher Exekutiven ein. Damit soll nicht gesagt werden, dass sich das EP kontinuierlich gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzt bzw. der EuGH stets zu Ungunsten der Mitgliedstaaten judiziert. Vielmehr führen Vergemeinschaftungsprozesse zu einer Involvierung staatsunabhängiger, d.h. supranationaler AkteurInnen, deren Zusammenspiel eine politische Dynamik hervorbringt, die von einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr länger kontrolliert werden kann (vgl. Hooghe/Marks 2001). Dies entspricht einer spezifischen Lesart innerhalb der Europäisierungsforschung, die sich von staatszentrierten Ansätzen abgrenzt und nachdrücklich auf den Autonomieverlust der EU-Mitgliedstaaten innerhalb des europäischen Mehrebenensystems hinweist (Bulmer 2008, 49).

Einige SozialwissenschaftlerInnen nehmen daher an, dass sich die ursprüngliche Ausrichtung der EU-Justiz- und Innenpolitik gewandelt hat. Anstelle einer Minderung von nationalen Standards würde die EU nun für mehr Schutz von Betroffenen sorgen. So argumentieren Nadine El-Enany und Eiko Thielemann (2011, 97), „EU asylum legislation has had a significant rights-enhancing effect in both old and new Member States, a trend that one can expect to gain further strength in the post-Lisbon era“. In dieser Sichtweise wird dem Europäischen Parlament, das traditionell die restriktive Politik des Rates der EU sehr kritisch betrachtet hat (Papagianni 2006, 88), und auch dem EuGH eine immer wichtigere Rolle zugeschrieben (vgl. Acosta/Geddes 2013). Darüber hinaus sind bei der EU-Erweiterung von 2004/2007 eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern der EU beigetreten, die weniger restriktive Präferenzen im Bereich Migration und Asyl im Vergleich zu westeuropäischen Ländern haben. Zusammengenommen haben diese institutionellen Veränderungen dazu geführt, dass das „Venue shopping“-Argument nicht mehr in dem ursprünglichen Ausmaß aktuell ist (vgl. Kaunert/Léonard 2012).

Andere AutorInnen haben am Beispiel der europäischen Grenzschutzagentur Frontex darauf hingewiesen, dass nach wie vor die EU-Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Einhaltung von Grundrechten bei Grenzschutzoperationen tragen. Durch die Einbindung supranationaler AkteurInnen kann die Europäisierung – ungeachtet vieler noch unbefriedigend gelöster Fragen – auch als Chance einer verbesserten grundrechtlichen Situation qualifiziert werden (vgl. Rijpma 2010; Slominski 2013). So wurde aufgrund der intensiven Kritik des Europäischen Parlaments, der Kommission, des Europarates, des UNHCR und etlichen Nichtregierungsorganisationen die Bedeutung von Grundrechten bei Frontex-Aktivitäten erheblich gesteigert (vgl. dazu etwa die neue Frontex Richtlinie 1168/2011/EU oder die Frontex Fundamental Rights Strategy).³

Allerdings darf die stärkere Einbindung supranationaler Institutionen wie des EPs nicht automatisch mit einer Liberalisierung der Migrations- und Asylpolitik gleichgesetzt werden. So haben etwa Ariadna Ripoll Servent und Florian Trauner (2014) gezeigt, dass die stärkeren Mitspracherechte des EP wenig an der Substanz der EU-Asylgesetze geändert haben. In den Verhandlungen nach 2005 hat das Europaparlament in wesentlichen Punkten nachgegeben und die restriktivere Position des Rates der EU akzeptiert. Aus dieser Perspektive hat der Europäisierungsprozess somit weniger zu einer Neuausrichtung des Politikfelds als vielmehr zu einem Ende der relativ liberalen Positionierung des EP geführt. Ob der Europäisierungsprozess daher tatsächlich die Handlungsoptionen für nationalstaatliche AkteurInnen ausgeweitet oder eingeschränkt hat, ist somit unklar (Juss 2005, 751). Der vorliegende Artikel versucht einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten, indem er die Veränderungen der österreichischen Abschiebepolitik untersucht.

3. Österreichs Abschiebepolitik

3.1 Rechtliche Grundlagen und Begriffsklärungen

Fremde, d.h. Personen, die nicht über die österreichische Staatsbürgerschaft verfügen, können, sofern sie über keinen Aufenthaltstitel verfügen oder sich aus sonstigen Gründen nicht rechtmäßig in Österreich aufhalten, laut § 52 Fremdenpolizeigesetz (FPG) zur Ausreise verpflichtet werden. Betroffen sind vor allem Personen, deren Asylanträge negativ beschieden wurden bzw. die ihr Recht auf Aufenthalt verloren haben (z.B. durch Ungültigkeit, Gegenstandslosigkeit, Erlöschen, Untergang oder Entziehung, vgl. dazu Feik 2009, 111). In diesen Fällen haben Frem-

de das Bundesgebiet zu verlassen. Diese Verpflichtung ist rechtlich betrachtet noch keine Abschiebung.

Zuvor kann dem Fremden eine freiwillige Rückkehr nahegelegt werden. Im Beamtenjargon des Innenministeriums wird diese Kategorie der Außerlandesbringung als „wenig eingreifende Maßnahme“ (BMI 2012c, 45) angesehen und behördlichen Zwangsmaßnahmen wie Abschiebung vorgereiht. Der Begriff „freiwillige Rückkehr“ umfasst Fälle, in denen (1) die Ausreise im Rahmen eines freiwilligen Rückkehrprogramms vollzogen wird (welches in der Regel die Kosten übernimmt) sowie (2) in denen die Ausreise selber organisiert wird und die Fremdenpolizei über diesen Akt informiert ist. Zwar gibt es keine präzise rechtliche Definition, aber die freiwillige Rückkehr basiert auf § 67 FPG, das vorschreibt, dass diejenige Person, die keinen gültigen Aufenthaltstitel im Land hat, dieses zu verlassen hat (Matrix Insight/ICMPD Research 2011, 56–57).

Eine Abschiebung ist demgegenüber eine erzwungene Ausreise. Sie kann angeordnet werden, wenn die Behörde es für notwendig erachtet, dass die Ausreise überwacht werden muss; wenn der/die Betroffene nicht zeitgerecht ausgereist ist; sowie wenn zu erwarten ist, dass der Fremde seinen Ausreiseverpflichtungen nicht nachkommen wird (§ 46 FPG). Stellt die Abschiebung in einen anderen Staat eine ernsthafte Gefährdung des Lebens oder der Unversehrtheit dar, so darf sie nicht durchgeführt werden (§ 50 FPG). Darüber hinaus ist der Aufenthalt in Österreich zu dulden, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen, vom Fremden nicht zu vertretenden Gründen nicht möglich ist (z.B. wenn ein Reisepass oder ein Ersatzreisedokument trotz Mitwirkung des Betroffenen nicht beschafft werden kann).

Die Abschiebung ist nur eine Form der Außerlandesbringung von Fremden. Laut dem FPG sind noch die folgenden Formen relevant: (1) Zurückweisung: Eine solche liegt vor, wenn die zuständigen Organe eine irreguläre Ein- oder Weiterreise nach Österreich verhindern, z.B. wenn Fremde versuchen, über die sogenannte „grüne Grenze“ einzureisen oder wenn gegen sie ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot verhängt wurde (§ 41 FPG); (2) Zurückschiebung: Sind Fremde nicht rechtmäßig nach Österreich eingereist, können sie innerhalb von sieben Tagen zurückgeschoben werden (§ 45 FPG).

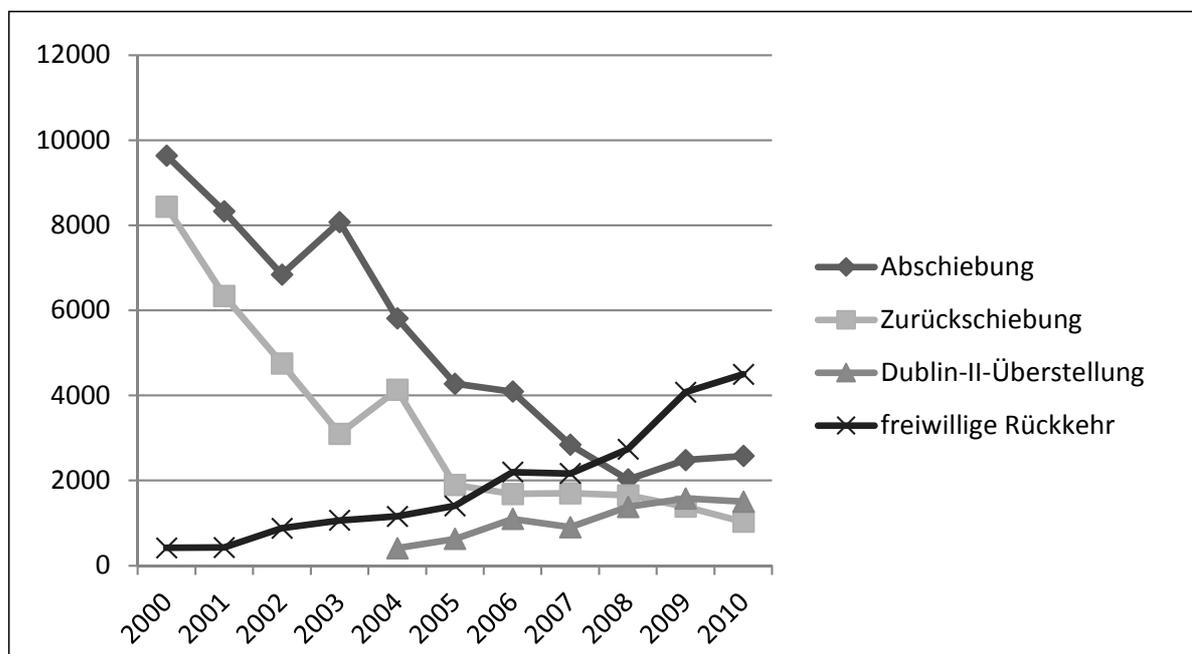
Hinsichtlich des vorliegenden Forschungsinteresses muss darauf hingewiesen werden, dass Österreich bereits vor seinem Beitritt zur EU nicht völlig frei in seiner Gestaltung der Abschiebepolitik war. Durch die Mitgliedschaft im Europarat ergeben sich bereits – von der EU unabhängige – rechtliche Verpflichtungen, die bei der konkreten Ausgestaltung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zu beachten sind. Beispielsweise muss bei einer Abschiebung auf das in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens der/des Betroffenen ebenso Rücksicht genommen werden wie darauf, dass durch die Abschiebung nicht das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bzw. das Verbot, zur Todesstrafe verurteilt oder hingerichtet zu werden, verletzt wird. Liegen die Voraussetzungen einer Abschiebung vor, so dürfen die zuständigen Behörden alle erforderlichen Zwangsmaßnahmen anwenden, sofern diese im FPG vorgesehen und verhältnismäßig sind (§ 13 FPG). Sie dürfen jedoch niemals zu einer Gefährdung des Lebens oder einer nachhaltigen Gefährdung der Gesundheit führen (sogenannte „lex Omofuma“, Feik 2009, 90).

3.2 Daten zu Außerlandesbringung

Die Daten in Tab. 1 zeigen, dass die Anzahl der Abschiebungen, d.h. „polizeilich begleitete und/oder erzwungene Ausreise Fremder“ (BMI 2012b, 6), innerhalb des letzten Jahrzehnts um fast

80% gesunken sind. Die freiwillige Rückkehr ist inzwischen die wichtigste Kategorie der Außerlandesbringung, wobei – wie erwähnt – die „Freiwilligkeit“ der Ausreise durch eine fremdenpolizeiliche Fristsetzung erzwungen wird.⁴ Österreich ist im europäischen Spitzenfeld, was die Anzahl freiwilliger Rückkehrer betrifft – nur 6 von 31 untersuchten EU und EFTA-Mitgliedstaaten haben mehr freiwillige Ausreisen als Abschiebungen (Zahlen von 2008 und 2009, siehe Matrix Insight/ICMPD Research, 2011). Auch die Anzahl der Zurückschiebungen ist zwischen den Jahren 2000 und 2005 stark und danach weniger ausgeprägt zurückgegangen. Seit dem Jahr 2004 finden auch sogenannte „Dublin-II-Überstellungen“ Anwendung, in denen ein/e AsylwerberIn in einen anderen für das Asylverfahren zuständigen EWR-Staat oder die Schweiz gebracht wird (§ 5 AsylG).

Tabelle 1: Aufschlüsselung der Außerlandesbringung, 2000–2010



Quelle: Bundesministerium für Inneres (2012c, 42) sowie „Fremdenwesen Jahresstatistik 2000–2010“, abrufbar auf http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/ (März 2013)

Insgesamt können aus Tab. 1 drei Aspekte hervorgehoben werden: 1) der starke Bedeutungsverlust der Kategorie „Abschiebung“; 2) die Pluralisierung der Außerlandesbringung von Fremden: Existierten im Jahr 2000 mit der Ab- und Zurückschiebung lediglich zwei relevante Formen der Außerlandesbringung, so waren es im Jahr 2010 bereits vier verschiedene Formen. Die nunmehr quantitativ Wichtigste, die freiwillige Rückkehr, existierte zwar bereits im Jahr 2000 – im Vergleich zur Ab- und Zurückschiebung spielte sie zu diesem Zeitpunkt keine große Rolle. Die Pluralisierung zeigt sich auch daran, dass im Gegensatz zum Jahr 2000, wo die Ab- und Zurückschiebung mit 18.074 Fällen noch quantitativ dominant war, es zu einer Verringerung der relativen Ausprägungen/Unterschiede der einzelnen Formen der Außerlandesbringung gekommen ist; 3) Die gesamte Anzahl der Fremden, die Österreich verlassen mussten, ist zwischen den Jahren 2000 und 2005 stark gesunken. Zwischen 2005 und 2010 ist diese Anzahl etwa gleich geblieben bzw. wieder leicht gestiegen (2000: 18.493; 2005: 8.205; 2010: 9.610).

4. Die Erweiterung der Handlungsoptionen österreichischer Behörden

Dieses Kapitel analysiert die zuvor aufgezeigten Entwicklungen der österreichischen Abschiebepolitik vor dem Hintergrund der Europäisierungsprozesse im Bereich der Migrations- und Asylpolitik. Es wird argumentiert, dass die verstärkte EU-Kooperation hinsichtlich Außerlandesbringungen *innerhalb* der EU (mittels sogenannter Dublin-II-Überstellungen) und *außerhalb* der EU (durch EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten und von Frontex koordinierten Sammelabschiebungen) die Handlungsoptionen der österreichischen Exekutive ausgeweitet und das Außerlandesbringen von Drittstaatsangehörigen erleichtert hat.

4.1 Außerlandesbringungen innerhalb der EU – das „Dublin-System“

Österreich ist laut geltendem EU-Recht nicht für alle AsylwerberInnen zuständig, die im Land einen Antrag stellen. Um Mehrfachanträge und Weiterwanderungen zu verhindern, haben AsylwerberInnen aus Drittstaaten nur einen Anspruch auf ein Asylverfahren innerhalb der EU.⁵ Im Kern folgt das „Dublin-System“ dem Prinzip, dass dasjenige Land für das Verfahren zuständig ist, das die Einreise des Asylsuchenden ermöglicht oder nicht verhindert hat. Sehen die österreichischen Behörden, dass ein anderer Staat die Verantwortung für den Asylsuchenden hat, wird dieser im Rahmen einer „Dublin-II-Überstellung“ außer Landes gebracht.

Da Österreich stets mehr Dublin-II-Ansuchen an andere EU-Mitgliedstaaten stellte, als Anfragen anderer Staaten erhalten hat, überrascht es nicht, dass sich aus der Sicht des österreichischen Innenministeriums das Dublin-System bewährt hat (BMI 2012a, 8). In den Jahren 2007–2011 hat Österreich zwischen 2.800 und 5.500 Ansuchen für eine Dublin-II-Überstellung gestellt und ungefähr 1.800 bis 2.600 solcher Anfragen von anderen EU-Mitgliedstaaten erhalten. Insgesamt sind in Österreich etwa ein Drittel aller AsylwerberInnen „Dublin-relevant“ und werden im Zulassungsverfahren beschleunigt bearbeitet (Parlament der Republik Österreich 2008).

Tabelle 2: Ansuchen von Dublin-II-Überstellungen von und nach Österreich

	Dublin-II-Ansuchen von Österreich an andere EU-Staaten	Dublin-II-Ansuchen anderer Staaten an Österreich
2011	3.241	2.577
2010	3.247	2.142
2009	5.464	2.436
2008	4.277	1.755
2007	2.798	2.041

Quelle: BMI (2010; 2012a)

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der Dublin-II-Ansuchen nicht der Anzahl tatsächlich durchgeführter Abschiebungen entspricht. Beispielsweise können humanitäre Gründe für eine Unterlassung der Überstellung in Erwägung gezogen werden bzw. eine zu überstellende Person kann sich dem Verfahren entziehen. Auch hängt die Durchführung einer Abschiebung von der Kooperation der staatlichen Behörden in den anderen Dublin-Vertragsstaaten ab. Laut österreichischem Innenministerium zeigen sich die neuen EU-Mitgliedsländer in Mittel- und

Osteuropa im Allgemeinen und Polen im Speziellen bei der Rücknahme von Flüchtlingen „sehr kooperativ“, während die Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern Italien, Griechenland, Malta und Zypern „schlecht“ funktioniert. Diese Länder würden bei österreichischen Anfragen häufig auf ihre Belastung im Flüchtlingssektor verweisen (Parlament der Republik Österreich 2009a; BMI 2012c, 45).

4.1.1 Die Grenzen der Ausweitung des Handlungsspielraumes

Das Dublin-System hat dem bestehenden österreichischen Abschieberegime eine zusätzliche institutionalisierte Handlungsarena auf europäischer Ebene hinzugefügt. Während EU-Binnenstaaten wie Österreich im Regelfall mehr Dublin-II-Überstellungen vornehmen als empfangen, ist dies umgekehrt im Fall der Länder an den EU-Außengrenzen. Der zentrale Kritikpunkt am Dublin-System ist daher, dass es „eine extrem unfaire Lastenverteilung der EU-Mitgliedstaaten [bewirkt] und [...] zu mannigfache[n] Verletzungen der Menschenrechte [führt]“ (Krisper 2013, 1). In Folge wurden immer mehr Dublin-II-Überstellungen gerichtlich infrage gestellt. Sowohl der EGMR als auch der EuGH haben mittlerweile Grenzen der Kooperation definiert und den EU-Mitgliedstaaten verdeutlicht, dass nicht alle Dublin-Regeln notwendigerweise rechtskonform mit internationalen Menschenrechtsstandards sind.

Besondere Aufmerksamkeit hat das überforderte bzw. dysfunktionale griechische Asylsystem erhalten, das zu menschenunwürdigen Lebens- und Haftbedingungen von AsylwerberInnen geführt hat. So verwies der UN-Flüchtlingshochkommissar (UNHCR) bereits seit dem Jahr 2007 auf schwere Mängel. Im April 2008 empfahl der UNHCR (2008) zum ersten Mal, von allen Dublin-Transfers nach Griechenland abzusehen. Trotz dieser Warnungen hat sich Österreich verwehrt, Griechenland und andere Mittelmeerländer von ihren Dublin-Pflichten zu entbinden. Die frühere Innenministerin Maria Fekter begründete ihre Haltung damit, dass sie Griechenland nicht erlauben könne, „sich aus der Verantwortung zu stellen“ (Parlament der Republik Österreich 2009b). Im Jänner 2011 hat der EGMR Belgien und Griechenland wegen Verletzung von menschenrechtlichen Pflichten gegenüber einem Asylsuchenden aus Afghanistan schuldig gesprochen. Nach Ansicht der Straßburger RichterInnen haben die belgischen Behörden bewusst die unzumutbaren Zustände im griechischen Asylwesen ignoriert (M.S.S gegen Belgien und Griechenland). Im Dezember 2011 folgte der EuGH dieser Rechtsansicht und stellte fest, dass die Dublin-II-Verordnung nicht so angewandt werden darf, dass die Grundrechte von AsylwerberInnen missachtet werden könnten (Gerichtshof der Europäischen Union, 2011). Diese Fälle stellten nur die Spitze des Eisbergs dar. Ende 2011 lagen 666 Fälle beim EGMR hinsichtlich Beschwerden gegen Dublin-II-Überstellungen nach Griechenland vor und mehrere Anträge für Vorabentscheidungen, die Gerichtshöfe von EU-Mitgliedstaaten an den Europäischen Gerichtshof gestellt haben (UNHCR 2011).

Ungeachtet der Gerichtsurteile verhängte Österreich keinen generellen Abschiebestopp nach Griechenland, sondern konnte sich nur zu einem inoffiziellen De-facto-Stopp durchringen (Sterkl, 2012). Wurden im Jahr 2010 noch 178 Dublin-II-Überstellungen nach Griechenland vorgenommen, ging diese Zahl im Jahr 2011 auf 2 zurück (BMI 2012a). Aber auch Dublin-II-Überstellungen von Österreich in andere EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn oder Italien wurden vom EGMR verhindert (vgl. Brickner 2012; Parlament der Republik Österreich 2012).

Die zahlreichen Interventionen seitens des EGMR und des EuGH haben zwar die Grenzen zwischenstaatlicher Kooperation im Rahmen des Dublin-Systems hervorgehoben, sie bewirkten

jedoch keine grundlegende Änderung des Dublin-Regimes. Aus der Sicht von EU-Binnenstaaten wie Österreich ändert die punktuelle Untersagung von Überstellungen in andere EU-Staaten nichts an der Tatsache, dass sie dank des Dublin-Regimes insgesamt weniger Asylverfahren durchführen müssen. Eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sowie das EP haben sich daher gegen eine grundsätzliche Überarbeitung des Dublin-Systems ausgesprochen. In der im Juni 2013 beschlossenen Neufassung der Dublin-Verordnung (sog. „Dublin-III-Verordnung“ Nr. 604/2013) wurden Reformen nur im Sinne von Stärkung und Effizienzsteigerung vorgenommen, während die Grundpfeiler des Systems gleich blieben.

4.2 Außerlandesbringung außerhalb der EU

Neben der innereuropäischen Außerlandesbringung existiert auch eine EU-weite Zusammenarbeit, die die Außerlandesbringung Fremder auch jenseits der EU-Grenzen erleichtern soll. Eine besondere Rolle spielen der Abschluss von EU-Rückübernahmeabkommen sowie die Aktivitäten der EU-Grenzschutzagentur Frontex.

4.2.1 EU-Rückübernahmeabkommen

Mit dem Amsterdamer Vertrag (1999) hat die EU Kompetenzen für den Abschluss von EU-Rückübernahmeabkommen bekommen. Sie regeln die Rückführung von irregulär aufhältigen Staatsangehörigen der Unterzeichnerländer sowie die von Drittstaatsangehörigen. In teils langen und zähen Verhandlungen hat die EU solche Abkommen mit Ländern wie Russland, Türkei, Ukraine und Pakistan abgeschlossen. In den Verhandlungen musste die EU den Partnerländern attraktive Anreize wie erhöhte Quoten für Arbeitsmigration oder erleichterte Einreise in den Schengenraum als Gegenleistung anbieten. Die Koppelung von Visaerleichterungsabkommen mit Rückübernahmeabkommen hat sich als das erfolgreichste und am häufigsten angewandte Modell herausgestellt (vgl. Trauner/Kruse 2008).

Tabelle 3: EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten (Stand Februar 2014)

Land	Verhandlungsmandat für EU-Kommission	Unterzeichnung des Abkommens	Abkommen tritt in Kraft	Mit Visaerleichterungsabkommen gekoppelt
Albanien	Nov. 2002	April 2005	Mai 2006	Ja*
Armenien	Dez. 2011	Dez. 2012		Ja
Aserbaidshan	Dez. 2011	Mai 2013		Ja
Bosnien	Nov. 2006	Sept. 2007	Jänner 2008	Ja
Georgien	Nov. 2008	Nov. 2009	März 2010	Ja
Hongkong	April 2001	Nov. 2002	März 2004	Nein
Macao	April 2001	Okt. 2003	Juni 2004	Nein
Makedonien	Nov. 2006	Sept. 2007	Jänner 2008	Ja
Moldawien	Dez. 2006	Okt. 2007	Jänner 2008	Ja
Montenegro	Nov. 2006	Sept. 2007	Jänner 2008	Ja
Pakistan	Sept. 2000	Okt. 2009	Dez. 2010	Nein

Russland	Sept. 2000	Mai 2006	Juni 2007	Ja
Serbien	Nov. 2006	Sept. 2007	Jänner 2008	Ja
Sri Lanka	Nov. 2002	Juni 2004	Mai 2005	Nein
Türkei	Nov. 2002	Juni 2012		Ja**
Ukraine	Juni 2002	Juni 2007	Jänner 2008	Ja

Quelle: Europäische Kommission (n.d.)

(*) Mit Albanien wurde das Visaerleichterungsabkommen nicht zeitgleich mit dem Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. (**) Die Visapflicht der Türkei wird stufenweise und eng verknüpft mit der Implementierung des Rückübernahmeabkommens abgeschafft.

Wie das Dublin-System erhöhen die EU-Rückübernahmeabkommen die Handlungsoptionen der österreichischen Exekutive und erleichtern ihnen das Außerlandesbringen von Drittstaatsangehörigen. Das gemeinsame Agieren von allen EU-Staaten stärkt die Verhandlungsmacht der EU gegenüber den Drittstaaten. Österreich kommt so zu Rückübernahmeabkommen, die es als einzelner Staat viel schwieriger abschließen könnte. Auch ermöglicht die Drittstaatsangehörigen-Klausel den Behörden der EU-Mitgliedstaaten – also auch der österreichischen Fremdenpolizei – nicht nur Staatsangehörige des Partnerstaates, sondern auch solche MigrantInnen abzuschieben, die das Territorium dieses Staates auf dem Weg nach Europa durchquert haben.

4.2.2 Die EU-Grenzschutzagentur Frontex und „gemeinsame Rückführungsflüge“

Da Abschiebungen einzelner Personen in kommerziellen Fluglinien teuer sind, Aufmerksamkeit erregen und immer wieder Widerstand von anderen Fluggästen verursacht haben, haben EU-Mitgliedstaaten das Konzept von „gemeinsamen Rückführungsflügen“ entwickelt (Rat der Europäischen Union, 2004). Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex spielt eine zentrale Rolle bei ihrer Organisation.

Frontex unterstützt bzw. koordiniert die verschiedenen nationalstaatlichen Behörden, die bei einer Sammelabschiebung mitmachen wollen, und kann diese auch aus EU-Mitteln finanzieren. Zu diesem Zweck hat Frontex eine sogenannte „return section“ auf der elektronischen Kommunikationsplattform ICONet für die mit Migrationsfragen befassten Einrichtungen der Mitgliedstaaten eingerichtet (Frontex 2007, 33). Kündigt ein EU-Mitgliedstaat auf ICONet einen konkreten Abschiebeflug an, so können sich andere Mitgliedstaaten an diesem beteiligen. Die Verantwortung für die Durchführung dieser Abschiebung verbleibt beim initiierenden Mitgliedstaat. VertreterInnen von Frontex können den Mitgliedstaaten ihre Expertise bei der Außerlandesbringung anbieten, an Bord der betreffenden Maschine sein oder auch bereits vorab im Zielland Vorbereitungen zur Übergabe an die dortigen Behörden treffen (COWI 2009, 58). Umgekehrt können auch BehördenvertreterInnen der betreffenden Zielstaaten eingeladen werden, Interviews mit den abzuschiebenden Personen zu führen.

Obwohl die Abschiebungen von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden, erhöht Frontex durch seine Expertise und die (teilweise) Finanzierung die Effektivität der europäischen Abschiebepolitik und trägt auf diese Weise erheblich zu einer Europäisierung der EU-Migrations- und Asylpolitik bei (Leonard 2010, 246). Zugleich hat Frontex einen eigenen Verhaltenskodex sowie eine Fundamental Rights Strategy verabschiedet, um die Einhaltung der Grundrechte – insbesondere das Prinzip des *non-refoulement* – im Rahmen der Rückführung zu gewährleisten.⁶

Betreffend Organisation und Leitung von EU-Sammelabschiebungen zählt Österreich zu den aktivsten EU-Mitgliedstaaten (siehe Tab. 4). In den meisten Jahren war es sogar der aktivste von allen. Im Jahr 2010 hat Österreich zum Beispiel zwölf EU-Sammelabschiebungen geleitet. Spanien und Deutschland folgten in dieser Reihenfolge mit einigem Abstand und haben jeweils nur sechs bzw. vier solcher gemeinsamer Operationen organisiert.⁷

Durch seine aktive Rolle hat sich Österreich den Ruf eines „Musterlandes“ und besonders erfahrenen Partners im Bereich der EU-Abschiebepolitik erworben (Deimel 2012, 120). Für das Land hat dies auch finanzielle Vorteile gebracht: 2007 musste das österreichische Innenministerium für eine zwangsweise Rückführung noch 3.555 Euro verbuchen, zwei Jahre danach waren dies nur mehr 528 Euro (vgl. Sterkl 2010).

Tabelle 4: EU-Sammelabschiebungen und Österreich

	Gesamtanzahl EU-Sammelabschiebungen	... davon Leitung durch Österreich
2012	47	10
2011	42	8
2010	39	12
2009	32	11
2008	15	n.b.
2007	11	1
2006	4	n.b.

Quelle: eigene Zählung basierend auf Frontex „General Reports“ (2006–2011) und Frontex „List of accomplished operations“

5. Mehr Schutz für Betroffene durch Europäisierung?

Dieser Abschnitt untersucht, ob bzw. inwieweit die Europäisierung der Abschiebepolitik Österreichs zu mehr Schutz für Betroffene geführt hat. Es wird zwischen dem Schutz eines Betroffenen *vor* einer Abschiebung und der Wahrung grundrechtlicher Standards *während* einer Abschiebung differenziert.

5.1 Schutz der Betroffenen vor einer Abschiebung

Wie anfänglich gezeigt wurde (Tab. 1), sind die Abschiebungen der Republik Österreich im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends auf ein Fünftel ihrer Anfangszahlen zurückgegangen. Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang war der EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder im Jahr 2004 und von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007. Waren vor der Osterweiterung Staatsangehörige dieser Länder noch in einem relativ großen Ausmaß Gegenstand von Abschiebemaßnahmen, so konnten diese Personen nach 2004 bzw. 2007 aufgrund ihres Status als EU-BürgerInnen nicht mehr im gleichen Ausmaß aus Österreich abgeschoben werden. Die hohe Anzahl von Abschiebungen von Roma aus Frankreich – zumeist EU-BürgerInnen – sowie die von Premierminister Cameron geforderte Abschiebung von obdachlosen EU-BürgerInnen

aus Großbritannien weisen jedoch darauf hin, dass auch EU-BürgerInnen keinen absoluten Abschiebeschutz genießen. Seit Ausbruch der Wirtschaftskrise in Europa hat dieses Thema an politischer Brisanz gewonnen (Carrera 2013; Guild 2013). Medienberichten zufolge soll auch Österreich versucht haben, Roma mit rumänischem oder bulgarischem Pass abzuschieben, sofern sie durch Betteln eine Verwaltungsübertretung begangen hätten (vgl. Kleine Zeitung 2010).

5.2 Schutz der Betroffenen während einer Abschiebung

5.2.1 Der Einfluss von EU-Legislative und Judikative

Eine der Annahmen, warum die „Venue shopping“-These für den Bereich Justiz und Inneres nicht mehr zutrefte, bezieht sich auf die Stärkung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess und die verstärkten Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtsdurchsetzung (siehe Kapitel 2).

Im Bereich Abschiebepolitik hat die EU die EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) verabschiedet, die Mindestverhaltensregeln zu Fragen der Abschiebung, der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, der Schubhaft und der Einreiseverbote festlegt. In Bezug auf die Ausgestaltung der Abschiebung betont die Richtlinie den *ultima ratio*-Gedanken der Abschiebung und (re-)formuliert nur bekannte Grundsätze wie das Non-refoulement-Verbot. Letztlich stellt sie jedoch keine nennenswerte Veränderung in der österreichischen Rechtslage dar (vgl. auch Winkelmann 2013). Die Richtlinie räumt Österreich und den anderen EU-Mitgliedstaaten viel Spielraum bei der Umsetzung ein und beinhaltet insgesamt wenige Bestimmungen, die explizit auf einen besseren Schutz für die Abzuschiebenden abzielen.

Auch wenn die Rückführungsrichtlinie in Österreich keine nennenswerten Auswirkungen hatte, besitzt sie grundsätzlich das Potenzial, die einzelstaatliche Autonomie in diesem Bereich einzuschränken. Im Zusammenwirken mit der Aufwertung des EuGH kam es in jüngster Zeit zu einer Reihe von Urteilen im Bereich Abschiebung. Von 17 Vorabentscheidungsverfahren, die im Jahr 2011 im Bereich Migrationspolitik liefen, betrafen 14 die Anwendung der EU-Rückführungsrichtlinie durch Italien (Acosta/Geddes 2013, 181). Von besonderer Bedeutung war das in diesem Zusammenhang getroffene Urteil *El Dridi* (C-66/11 vom 28.4. 2011), das es Italien verbot, die Nichtausreise eines irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen strafrechtlich zu sanktionieren. Aufgrund dieses Urteils musste die niederländische Regierung eine vergleichbare geplante Regelung zurücknehmen (Acosta /Geddes 2013, 187). Das EuGH-Urteil *El Dridi*, aber auch das später in der Sache *Achughbabian* (C-329/11 vom 6.12. 2011) ergangene Urteil, das seinerseits Auswirkungen auf die Rechtslage in Frankreich und Deutschland hatte, verdeutlicht, dass das Handeln der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Abschiebepolitik im Einklang mit EU-Regeln bleiben muss und dass dies vom EuGH kontrolliert wird. Die europäische Handlungsarena stellt daher keinen rechtsfreien Raum dar, in dem die EU-Mitgliedstaaten im Sinne des „Venue-shopping“-Arguments ausschließlich ihre Handlungsautonomie maximieren können.

5.2.2 Das Regime der Menschenrechtsbeobachtung während einer Abschiebung

Der Tod von Marcus Omofuma am 1.5. 1999, den Polizeibeamte während seines Abschiebeflugs „ruhigstellen“ wollten, führte in Österreich zur Einführung des Menschenrechtsbeirats und, in

weiterer Folge, zur Etablierung eines Systems der Menschenrechtsbeobachtung. Die Institutionalisierung der Beobachtung von Abschiebungen wurde in Österreich unabhängig von der EU vorgenommen. Österreich versucht jedoch, aktiv „sein“ Beobachtungs- und Überwachungssystem in andere EU-Mitgliedstaaten zu exportieren, was auch innerstaatlich zu einer institutionellen Verfestigung dieses Beobachtungssystem führte. Tatsächlich schreibt nun Artikel 8(6) der Rückführungsrichtlinie vor, dass die EU-Mitgliedstaaten „ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen [zu schaffen haben]“ (Richtlinie 2008/115/EG). Österreich scheint sich in dieser Hinsicht mittlerweile als ein „Best practice“-Modell in der EU zu präsentieren, das im Vergleich zu vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten ein umfassenderes System der Menschenrechtsbeobachtung aufweist (Matrix Insight/ICMPD Research 2011). Der Erfolg eines österreichischen Regelexports zur EU soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieses System innerstaatlich umstritten bleibt.

Zum einen werden Menschenrechtsbeobachtungen in Österreich vom Menschenrechtsbeirat durchgeführt. Der Menschenrechtsbeirat ist seit Juli 2012 ein beratendes Gremium der Volksanwaltschaft. Seine Mitglieder werden paritätisch von Bundesministerien, Bundesländern und Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagen und von der Volksanwaltschaft bestellt. Sein Aufgabengebiet umfasst grundsätzlich die gesamte Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft. In diesem Zusammenhang kann er Vorschläge für Prüfstandards erarbeiten und – was insbesondere hier interessiert – die Beobachtung von Abschiebungen initiieren und durchführen. Dabei wird der Menschenrechtsbeirat regelmäßig vom Innenministerium über bevorstehende Abschiebungen informiert. Die beobachtete Begleitung von Abschiebungen fanden im Jahr 2012 21 Mal statt, davon vier Mal unangekündigt (Volksanwaltschaft 2012, 45).

Zum anderen hat das Innenministerium versucht, seine Kooperation mit VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen zu intensivieren. Als wichtigster zivilgesellschaftlicher Akteur im Bereich Menschenrechtsbeobachtung hat sich der Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ) herauskristallisiert. Der VMÖ hat keine Kompetenzen, operativ in die Abschiebung einzugreifen oder diese zu unterbinden; der Verein kann dem Innenministerium nur berichten und es beraten, wie zukünftige Operationen verbessert werden sollen. In den Jahren 2010 und 2011 wurden vom VMÖ je 20 Charterabschiebungen, im Jahr 2012 21 Charterabschiebungen begleitet – etliche waren „Sammelabschiebungen“, die von der EU-Grenzschutzagentur Frontex koordiniert und von Österreich geleitet wurden (VMÖ o.J.).

Die Rolle des VMÖ wird von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr kritisch gesehen. Im Speziellen wird seine Unabhängigkeit infrage gestellt. Laut Asylkoordination agiert der VMÖ als „willige[r] Handlanger des BMI“ (Asylkoordination 2007). Die Koordination zwischen VMÖ und dem Innenministerium gehe so weit, dass in vielen Fällen der Verein vor der AsylwerberIn selbst von einer negativen Asylentscheidung erfährt und „seine Beratung zur freiwilligen Rückkehr aufdrängt“ (ebd.).

Auch die Kritik des Menschenrechtsbeirats bezieht sich auf die Tatsache, dass der VMÖ die „gleichzeitige Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben im Zuge derselben Amtshandlung“ übertragen bekommen habe, was zu „einer Kollision der Aufgabenstellung“ führe (Volksanwaltschaft 2012, 54). Mit finanzieller Unterstützung des Innenministeriums ist der VMÖ nun in der Rechtsberatung, in der Schubhaftbetreuung und der Rückkehrberatung sowie der Menschenrechtsbeobachtung bei Abschiebungen tätig. Diese letztere Tätigkeit wurde im Jahr 2012 in zumindest einem Fall als „mangelhaft“ eingestuft (ebd.). Aufgrund der vielen Kritikpunkte hat die Volksanwaltschaft mittlerweile ein amtswegiges Prüfverfahren zur Rolle des VMÖ bei Abschiebungen eingeleitet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Österreich bereits vor der Verabschiedung der EU-Rückführungsrichtlinie ein System der Menschenrechtsbeobachtung in Bezug auf Abschiebungen etabliert hatte. Trotz Kritik von verschiedenen AkteurInnen aus der österreichischen Zivilgesellschaft scheint es aus der Sicht der Kommission den Anforderungen der EU-Richtlinie zu entsprechen. Nichtsdestotrotz zeigt das Beispiel dieser neuen EU-Bestimmung, dass die Europäisierung der Abschiebepolitik das Potenzial besitzt, die grundrechtlichen Standards von EU-Mitgliedstaaten während einer Abschiebung näher zu reglementieren bzw. zu erhöhen.

5. Zusammenfassung

Der Artikel behandelte die Auswirkungen, die die institutionelle Verankerung Österreichs im europäischen Mehrebenensystem auf die Abschiebepolitik dieses Landes hatte. Diese Fragestellung wurde in die sozialwissenschaftliche Diskussion bezüglich der Rolle der EU in der Justiz- und Innenpolitik eingebettet. Der Kernpunkt dieser Diskussion betrifft die Frage, ob die EU die Handlungsoptionen der nationalstaatlichen Exekutive erweitert oder einschränkt bzw. inwieweit die EU-Politik für erhöhte Menschen- und Grundrechtsstandards in den Mitgliedstaaten sorgt.

Im Zeitraum von 2000 bis 2010 haben sich Außerlandesbringungen sowohl quantitativ reduziert als auch in ihren Formen diversifiziert. Insgesamt hat die Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik den Handlungsspielraum der österreichischen Exekutiven in Bezug auf die Außerlandesbringung von Drittstaatsangehörigen erhöht. Aufgrund seiner geografischen Lage als EU-Binnenstaat „profitiert“ Österreich von der spezifischen Logik des Dublin-Systems, mit dessen Hilfe Asylsuchende in das EU-Land zurückgebracht werden können, das diese als Erstes betreten haben. Die richterliche Kontrolle durch den EGMR und den EuGH hat dieser Ausweitung exekutiver Handlungsautonomie allerdings Grenzen gesetzt und im Speziellen zu einem Stopp von Dublin-II-Überstellungen nach Griechenland beigetragen. Eine Ausweitung von Handlungsautonomie kann auch hinsichtlich Abschiebungen in Drittstaaten – d.h. außerhalb der EU – festgestellt werden. Die österreichische Fremdenpolizei kann aufgrund von EU-Rückführungsabkommen Fremde nun in mehr Länder abschieben und auch den Prozess an sich effizienter und kostengünstiger gestalten. Durch den Abschluss von EU-Rückübernahmeabkommen sind Drittstaaten nunmehr sogar vertraglich verpflichtet, mit Österreich im Bereich Abschiebepolitik zusammenzuarbeiten. Frontex-Sammelabschiebungen haben für das österreichische Innenministerium die Kosten pro Abschiebefall gesenkt.

Bezugnehmend auf die zweite Forschungsfrage wurde festgestellt, dass die Erweiterungsrounden von 2004 und 2007 einen stärkeren Abschiebeschutz für mittel- und osteuropäische BürgerInnen mit sich gebracht haben. Auch hat die EU in ihrer Rückführungsrichtlinie Bestimmungen aufgenommen, die den Schutz von Betroffenen während einer Abschiebung erhöhen und den Vorgang an sich menschenrechtskonformer zu gestalten versuchen. Diese neuen EU-Vorschriften führten in Österreich zu keinen nennenswerten Änderungen. Ein System der Menschenrechtsbeobachtung auf Abschiebeflügen hat bereits bestanden, bevor die EU-Richtlinie ein solches für die Mitgliedstaaten verpflichtend machte. Ein Blick auf andere EU-Staaten zeigt jedoch, dass dieser Europäisierungsprozess durchaus eine Verbesserung von grundrechtlichen Standards mit sich bringen kann. Lediglich die stärkere Berücksichtigung grundrechtlicher Belange im Zuge von Frontex-Sammelabschiebungen hat Implikationen für die österreichische Exekutive – gehört Österreich doch zu den EU-Mitgliedstaaten, die von Sammelabschiebungen besonders stark Gebrauch machen.

ANMERKUNGEN

- 1 Wir bedanken uns bei Sieglinde Rosenberger, Guido Tiemann, Michael Frahm und den beiden GutachterInnen für hilfreiches Feedback und bei den ÖZP-HerausgeberInnen, insbesondere bei Karin Bischof, für die redaktionelle Betreuung dieses Beitrags. Eine frühere Version dieses Artikels wurde bei der 3-Länder-Tagung in Innsbruck (19.–21.9. 2013) vorgestellt.
- 2 Die Diplomarbeit von Jakob Winkler (2011) und Ergebnisse der INEX-Forschungsgruppe (Rosenberger/Winkler 2012) stellen diesbezüglich eine begrüßenswerte Ausnahme dar.
- 3 Damit soll nicht behauptet werden, dass die grundrechtliche Situation im Zusammenhang mit Frontex-Aktivitäten zufriedenstellend ist bzw. dass die Einhaltung dieser Vorschriften in der Praxis gewährleistet ist.
- 4 Bis 2006 liefen alle Programme für „Assisted Voluntary Return“ über die Internationale Organisation für Migration (IOM) in Wien. Seit 2006 gibt es auch Rückkehrprojekte anderer Organisationen (in kleinerem Umfang) wie dem Verein Menschenrechte Österreich und der Caritas. Für detaillierte Informationen zur unterstützten Rückkehr siehe Kratzmann et al. (2010).
- 5 Die Kriterien, welcher Staat für ein Asylverfahren zuständig ist, werden in der Dublin-II-Verordnung aus dem Jahr 2003 dargelegt (Verordnung (EG) Nr. 343/2003).
- 6 Vgl. dazu den von Frontex verabschiedeten Verhaltenskodex (Code of Conduct) sowie die Grundrechtsstrategie (Fundamental Rights Strategy), siehe Frontex-Homepage: www.frontex.europa.eu/.
- 7 Vgl. Frontex-Homepage „List of accomplished operations – 2010“: <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations?type=Return&year=2010> (Zugriff 19. Februar 2013).

LITERATURVERZEICHNIS

- Acosta, Diego/Andrew Geddes* (2013). The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy, in: *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 179–193.
- Asylkoordination* (2007). Asylkoordination kritisiert Verein Menschenrechte Österreich. Wien. 2.10. 2007. Internet: http://www.asyl.at/fakten_2/betr_2007_05.htm (Zugriff: 18.9. 2013)
- Balzacq, Thierry/Sergio Carrera* (Hg.) (2006). Security versus freedom: a challenge for Europe’s future, Aldershot.
- Bigo, Didier/Elsbeth Guild* (Hg.) (2005). Controlling frontiers. Free Movement Into and Within Europe, Aldershot.
- BMI* (2009). Aus dem Inneren. Fremdenwesen. Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter am 10.6. 2009, Wien, Bundesministerium für Inneres.
- BMI* (2010). 4429/AB XXIV.GP – Anfragebeantwortung, Wien, Bundesministerium für Inneres.
- BMI* (2012a). 10892/AB XXIV.GP – Anfragebeantwortung, Wien, Bundesministerium für Inneres.
- BMI* (2012b). Fremdenpolizei. Visawesen, Wien, Bundesministerium für Inneres.
- BMI* (2012c). Innen.Sicher. Für Sicherheit. Für Österreich. Die Zukunftsstrategie des Innenministeriums 2012, Wien, Bundesministerium für Inneres.
- Brickner, Irene* (2012). Straßburg stoppt erstmals Asyl-Rückschiebung nach Ungarn, *Der Standard*, 12.1. 2012.
- Bulmer, Simon* (2008). Theorizing Europeanization. In: Paolo *Graziano/Maarten P. Vink* (Hg.): *Europeanization. New Research Agendas*, Houndmills, 46–58.
- Carrera, Sergio* (2013). Shifting Responsibilities for EU Roma Citizens. The 2010 French affair on Roma evictions and expulsions continued, CEPS Paper Nr. 55, Brussels.
- COWI* (2009). Frontex. External evaluation of the European Agency for the Management of Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Kongens Lyngby.
- Dahl, Robert* (1999). Can international organizations be democratic? A skeptic’s view, in: Ian *Shapiro/Casiano Hacker-Cordón* (Hg.). *Democracy’s Edges*, Cambridge, 19–36.
- Deimel, Stephanie* (2012). FRONTEX. Das EU-Außengrenzmanagement vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegungen, Frankfurt am Main.
- Der Standard* (2012). Abschiebungen scheitern meist an fehlenden Zertifikaten, 19.9. 2012.
- El-Enany, Nadine/Eiko Thielemann* (2011). The Impact of EU Asylum Policy on National Asylum Regimes, in: Sarah *Wolff/Flora Goudappel/Jaap De Zwaan* (Hg.): *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, The Hague, 97–117.
- Europäische Kommission* (o.J.). Generaldirektion Inneres – „Return and Readmission“, Brussels. Internet: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm (Zugriff: 10.2. 2014).
- Feik, Rudolf* (2009). Fremdenrecht, in: Susanne *Bachmann* et al. (Hg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, Wien, 79–128.
- Frontex* (2007). *Frontex General Report 2007*, Warschau.

- Gerichtshof der Europäischen Union* (2011). Ein Asylbewerber darf nicht an einen Mitgliedstaat überstellt werden, in dem er Gefahr läuft, unmenschlich behandelt zu werden, Pressemitteilung Nr. 140/11, 21.12. 2011.
- Goetz, Klaus H./Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2008). The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, in: *Living Reviews in European Governance*, 3(2). Internet: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-2/> (Zugriff: 30.5. 2014).
- Guild, Elspeth (2013). Cameron's Proposals to Limit EU Citizens' Access to the UK: Lawful or not, under EU rules, CEPS Commentary Brussels.
- Guiraudon, Virginie (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping, in: *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251–271.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford.
- Juss, Satvinder S. (2005). The Decline and Decay of European Refugee Policy, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, 25(4), 749–792.
- Kaunert, Christian/Sarah Léonard (2012). The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective, in: *Journal of European Public Policy*, 19(9), 1396–1413.
- Kleine Zeitung* (2010). Auch Österreich schiebt Roma ab, 17.9. 2010.
- Kratzmann, Katerina/Elisabeth Petzl/Mária Temesvári (2010). Programme und Strategien in Österreich zur Förderung der unterstützten Rückkehr und Reintegration in Drittländern, Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien.
- Krisper, Stephanie (2013). Stopp aller Abschiebungen in menschenrechtswidrige Umstände im Zusammenhang mit der Dublin II-Verordnung, Wien, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.
- Lavenex, Sandra (2001). The Europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security, Aldershot.
- Lavenex, Sandra (2006). Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control, in: *West European Politics*, 29(2), 329–351.
- Lavenex, Sandra (2009). Transgovernmentalism in the European Area of Freedom, Security and Justice, in: Amy Verdun/Ingeborg Tömmel (Hg.): *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*, Boulder, 255–272.
- Lavenex, Sandra/Wolfgang Wagner (2007). Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice, in: *European Security*, 16(3–4), 225–243.
- Leonard, Sarah (2010). EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices, in: *European Security*, 19(2), 231–254.
- Matrix Insight/ICMPD Research* (2011). Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, Study for the European Commission, DG Justice, Freedom, and Security, Brussels.
- Papagianni, Georgia (2006). Institutional and policy dynamics of EU migration law, Leiden and Boston.
- Parlament der Republik Österreich* (2008). Gemeinsames europäisches Asylsystem soll umgesetzt werden, Parlamentskorrespondenz Nr. 962 vom 18.12. 2008.
- Parlament der Republik Österreich* (2009a). Fremdenrecht: Fekter will Abschiebungen beschleunigen, Parlamentskorrespondenz Nr. 421 vom 13.5. 2009.
- Parlament der Republik Österreich* (2009b). Kritik an der künftigen gemeinsamen EU-Asylstrategie, Parlamentskorrespondenz Nr. 315 vom 17.4. 2009.
- Parlament der Republik Österreich* (2012). Anfrage der Abgeordneten Alev Korun, Freundinnen und Freunde an den/die Bundesministerin für Inneres betreffend Dublin Verfahren, 11024/J XXIV.GP – Anfrage.
- Pollak, Johannes/Peter Slominski (2009). Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, in: *West European Politics*, 32 (5), 904–924.
- Rat der Europäischen Union* (2004). Entscheidung des Rates betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, Brüssel, 26.4. 2004.
- Rijpma, Jorrit J. (2010). Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States? in: ARI 69/2010, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Ripoll Servent, Adriana/Florian Trauner (2014). What kind of impact is Austria exposed to? Analyzing EU asylum law, in: Julia Dahlvik/Christoph Reinprecht/Wiebke Sievers (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*. Jahrbuch 2/2013, Vienna, 319–334.
- Rosenberger, Sieglinde/Jakob Winkler (2012). Anti-Abschiebungsproteste: Mit Empathie gegen die Exclusion, in: Ilker Ataç/Sieglinde Rosenberger (Hg.): *Politik der Inklusion und Exklusion*, Göttingen, 111–134.
- Slominski, Peter (2013). The Power of Legal Norms in the EU's External Border Control, in: *International Migration*, 51(6), 41–53.
- Sterkl, Maria (2010). Drehkreuz der Hoffungslosen. Kein Land schiebt für die EU mehr Immigranten ab als Österreich. Ein profitables Geschäft, *Die Zeit*, 21.8. 2010.
- Sterkl, Maria (2012). Keine Dublin-Abschiebung nach Griechenland im Vorjahr, *derStandard.at*, 13.3. 2012.

- Trauner, Florian/Imke Kruse* (2008). EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool? in: *European Journal of Migration and Law*, 10(4), 411–438.
- Trondal, Jarle* (2010). *An Emergent European Executive Order*, Oxford.
- UNHCR* (2011). Updated UNHCR Information Note on National Practice in the Application of Article 3(2) of the Dublin II Regulation in Particular in the Context of Intendend Transfer To Greece, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees.
- VMÖ* (o.J.). Menschenrechtsbeobachter, Wien, Verein Menschenrechte Österreich: Internet: <http://www.verein-menschenrechte.at/menschenrechtsbeobachter.html> (Zugriff: 24.8. 2013)
- Volksanwaltschaft* (2012). Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat. 2012, Wien.
- Wallace, Helene* (2010). An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, in: Helene *Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair Young* (Hg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 69–107.
- Wessels, Wolfgang/Andreas Maurer/Mittag Juergen* (Hg.) (2003). *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, Manchester.
- Winkelmann, Holger* (2013). Beitrag. Die Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG, online auf [Migrationsrecht.net](http://migrationsrecht.net) – Das Fachportal zum Ausländerrecht.
- Winkler, Jakob* (2011). Das „Fremde“ verwalten: Die Praxis zwangsweiser Rückführungen von MigrantInnen in Österreich, Diplomarbeit, Universität Wien.

AUTOREN

Peter SLOMINSKI, Universitätsassistent am Institut für europäische Integrationsforschung der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Europäisches Regieren, Europäisierung durch Recht, Migrations- sowie Energie- und Klimaschutzpolitik. Publikationen erschienen u.a. in *Journal of European Public Policy*, *European Foreign Affairs Review*, *Journal of Common Market Studies*, *West European Politics*, *European Law Journal*, *Journal of European Integration* und *International Migration*.

Florian TRAUNER ist Universitätsassistent (Postdoc) am Institut für europäische Integrationsforschung der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind die EU-Justiz- und Innenpolitik (im Speziellen EU-Asyl- und Migrationspolitik) sowie die EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Jüngere Publikationen beinhalten *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice: how EU institutions matter* (London: Routledge; mit Ariadna Ripoll Servent) und *The European Parliament and agency control in the Area of Freedom, Security and Justice* (2012; *West European Politics*).