

Die Rückführungsrichtlinie (RL) 2008/115/EG und die Folgen für Italien (Ausschnitte)

- 1) Die Rückführungsrichtlinie hätte auch bis zum 24.12.2010 in Italien in nationales Recht umgesetzt werden müssen, dies ist nicht geschehen. Dennoch kann sie von italienischen Richtern angewendet werden, um auf das „Unrecht“ hinzuweisen, dass die nationale Gesetzgebung immer noch anwendet.

Die Rückführungs-RL ermöglicht es den Präfekturen und den Quästuren (in denen die Ausländerbehörden angesiedelt sind), von einer Abschiebung abzusehen und erst einmal eine freiwillige Ausreise zu fördern. In Italien ist ein Automatismus der Verwaltungshaft (Abschiebungshaft) und der gewaltsamen Abschiebung entstanden, vorgegeben durch das Bossi-Fini-Gesetz zur Migration (Gesetz Nr. 189, 30.7.2002, dieses veränderte das vorangegangene Turco-Napoletano im Artikel 13 (6) – hier war nur vorgesehen, dass man die Migranten und Flüchtlinge eindringlich dazu auffordert, das Land zu verlassen).

Diese Automatismen der Abschiebungen wurden erschwert durch die Einführung des Straftatbestandes der illegalen Einreise (Gesetz 94/2009). Damit sollte eine noch schnellere Abschiebung mit Begleitung an die Grenze möglich gemacht werden. Es führte jedoch vor allem zur Kriminalisierung von Migrantinnen und Migranten.

Von der Rückführungsrichtlinie ist in deren nationaler Umsetzung nun vor allem eine Änderung in der Verwaltungshaft (Abschiebungshaft) zu erwarten. In dieser werden aktuell viele der in der RL sowie auch in der italienischen Verfassung verankerten Grundrechte verletzt. Zudem besagt Artikel 16 der RL, „das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung sollte nur begrenzt zum Einsatz kommen und sollte im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Eine Inhaftnahme ist nur gerechtfertigt, um die Rückkehr vorzubereiten oder die Abschiebung durchzuführen und wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.“

- 2) Die Einführung des Straftatbestandes der illegalen Einreise sollte in Italien dazu dienen, die RL leer laufen zu lassen. Man muss davon ausgehen, dass die RL, die auch die Möglichkeit einer Nichtanwendung auf bestimmte Drittstaatler ermöglicht, damit aber nicht die illegale Einreise meinte, als sie von Straftatbeständen sprach. Ansonsten würde das Ganze von vorneherein ins Leere laufen. Der Straftatbestand der illegalen Einreise in Italien kann also die Anwendung der RL in Italien nicht blockieren! Wenn also die italienischen Richter und das Verfassungsgericht diesen Straftatbestand nicht ändern, bleibt nur der Weg vor den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof.
- 3) Das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil 359/2010 vom 17.12.2010 erklärt, dass der Straftatbestand des illegalen Aufenthaltes eines Migranten auf italienischem Staatsgebiet, der der Ausreiseaufforderung nicht gefolgt und abgeschoben worden war oder werden soll, nicht verfassungsmäßig ist (man darf also nicht im Nachhinein noch den illegalen Aufenthalt als Straftatsbestand werten). So hat z.B. die Staatsanwältin von Mailand am 27.12.2010 entschieden, das Urteil 359/2010 anzuwenden und zwei junge Ägypter freizulassen, die sich trotz einer Ausreise- und einer Abschiebungsverfügung noch immer in Italien aufhielten. Die beiden konnten gute Gründe nachgewiesen werden, warum sie Italien nicht verlassen hatten, einer dieser Gründe war der Umstand, dass sie völlig verarmt waren. Die RL müsste also zumindest in allen Fällen angewendet werden, in denen das Verfassungsgericht ein Bleiben trotz Ausreise- und Abschiebungsverfügung aus guten Gründen ermöglicht und damit „über“ dem Straftatbestand des illegalen

Aufenthalts steht.

- 4) Art. 8 der RL besagt, dass Rückführungen nur dann möglich sind, wenn ein effektives Schutzsystem im Heimatland existiert. Das muss auch bei der immer wieder angeordneten Abschiebungshaft in Italien berücksichtigt werden. In den meisten Abschiebungshaftanstalten existiert kein effektiver Zugang zum Rechtsschutz, einzig die Durchsetzung der Abschiebung zählt für den italienischen Staat. Doch die Grundrechte der inhaftierten Migranten müssen gewährleistet werden, so wie es auch Art. 13 der Verfassung vorsieht. Die Anwendung der Maßnahmen in Abschiebungshaftanstalten dürfen nicht willkürlich sein, sondern das gleiche Recht muss überall gelten.
- 5) Am 17.12.2010 wurde ein Runderlass vom Polizeichef Manganelli herausgegeben, der besagt, dass die RL anzuwenden ist. Der Migrant kann gegen die Abschiebung klagen, er muss angehört werden, es muss eine Einzelfallprüfung stattfinden. Natürlich kann der Staat weiterhin umgehend und begleitet abschieben, aber nicht mehr automatisch aufgrund illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt, sondern eine Einzelfallprüfung muss durchgeführt werden. Ein Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung ist vorab als verhältnismäßig zu prüfen!
Der Runderlass besagt zudem, dass sehr genau darauf geachtet werden müsse, die Maßnahmen zur Abschiebung in Konformität zur RL zu formulieren. Hier geht es wieder um die Verhältnismäßigkeit sowie um die Einzelfallprüfung. Der Runderlass geht allerdings nicht auf Familienzusammenhänge beim Falle einer Abschiebung ein. Bei einer freiwilligen Rückkehr muss geprüft werden, ob der Migrant wirklich freiwillig zurückkehrt, ob er über die nötigen Mittel verfügt, eine Unterkunft hat etc.
Sehr vage bleiben allerdings die Aussagen zur Wiedereinreise. Es wird nur erwähnt, dass das Einreiseverbot nicht 5 Jahre übersteigen soll. Es wird jedoch nicht festgelegt, dass das Verbot gänzlich fällt, wenn die Ausreise freiwillig ist! Für eine freiwillige Ausreise werden 7-30 Tage gegeben.
Mangelhaft an dem Runderlass ist außerdem die Passage über die Abschiebungen: es wird nicht geregelt, was in Art 12 der RL vorgesehen ist: „Die Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, aber noch nicht abgeschoben werden können, sollte geregelt werden“. Ebenso fehlt die Umsetzung von Art. 13 der RL (13) „Der Rückgriff auf Zwangsmaßnahmen sollte im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele ausdrücklich den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Wirksamkeit unterliegen.“
- 6) Der Runderlass schweigt gänzlich zu Artikel 15 (4) der RL: „Stellt sich heraus, dass aus rechtlichen oder anderweitigen Erwägungen keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht oder dass die Bedingungen gemäß Absatz 1 nicht mehr gegeben sind, so ist die Haft nicht länger gerechtfertigt und die betreffende Person unverzüglich freizulassen.“ Dafür müsste nämlich auch Art. 14 des italienischen Migrationsgesetzes geändert werden, der Abschiebungshaft auch als „Strafe“ vorsieht, die Haft ist eine immer begleitende Maßnahme bei einer zu erfolgenden Abschiebung (mit wenigen Ausnahmen). Einerseits heißt es, es sollen nur angemessene Methoden zur Sicherstellung der Rückkehr erfolgen, Haft muss nicht das letzte Mittel sein (RL), andererseits spricht der Runderlass von Anwendung aller nötigen Mittel, denn das Ziel ist die Rückführung. Hier wird es, wenn es nicht zur Klärung kommt, vielfach Verfahren vor Gerichten geben. Die zu ergreifenden Maßnahmen mit dem Endziel Abschiebung dürfen nicht nur durch Verwaltungsbehörden bestimmt werden, zur richtigen Umsetzung der RL genügen nicht einfach nur Runderlässe von Ministerien!
- 7) Der Runderlass ist also, betrachtet man ihn mit dem Blick auf die EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention, Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) und auch im Blick auf die italienische

Verfassung, immer wieder änderbar und damit untauglich als Umsetzung einer RL. Außerdem besteht das Risiko der vielfachen Interpretation, und das dient nicht der Garantie der Rechte, die die RL vorsieht. Ein Runderlass kann nicht das noch bestehende Gesetz aushebeln, wie z.B. den Artikel 13 (4) des Migrationsgesetzes: „Die Abschiebung wird immer vom Quästor angeordnet mit der polizeilichen Begleitung an die Grenze durchgeführt.“ Will man die Rechtsstaatlichkeit auch anwendbar für Migranten machen – wie es bisher in Italien nicht der Fall ist – so bedarf es auch einer internen Gesetzgebung, die die Grenzen der Verwaltung aufzeigt und die Freiheit, oftmals auch das Leben, der betroffenen Personen in den Vordergrund stellt.

Die RL sieht z.B. nicht vor, dass die Abschiebungshaft generell – wie in Italien – angewendet wird, d.h., in jedem Falle, also auch bei Problemen der Identitätsfeststellung, der Erlangung von Reisedokumenten oder auch, obwohl sich der Migrant zur freiwilligen Ausreise bereit erklärt hat.

Laut der RL ist eine Inhaftierung also nicht generell möglich, sondern nur, wenn es keinerlei andere Möglichkeit zur Sicherung der Ausreise gibt.

- 8) Es bleibt nun abzuwarten, wann der italienische Gesetzgeber endlich die RL umzusetzen gedenkt. Bis dahin muss gegen die Ausweitung der Strafverhängung für „Verwaltungsdelikte“ gegen Migranten vorgegangen werden und auch der weitere Ausbau von Abschiebungshaftanstalten muss gestoppt werden, denn laut der RL sind diese Abschiebungshaftanstalten nicht mehr in dem bisher in Italien praktizierten Maße nötig!

Es ist traurig, dass der italienische Staat mit einem ministeriellen Runderlass versucht, sich aus der Verantwortung einer Gesetzesänderung zu ziehen, die die Umsetzung der RL zum Inhalt hat. Doch genau das muss im Sinne der Migranten und Flüchtlinge, die es betrifft, erfolgen.

(Zusammengefasst und aus dem Italienischen übertragen von Judith Gleitze)