

Die Wirksamkeit der Rückkehr in den Mitgliedstaaten der EU¹

Die Rückkehr von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen stellt eine der wesentlichen Säulen der Migrations- und Asylpolitik der EU dar. Jedoch zeigen neuere Daten von Eurostat, dass sich die Rückkehrquoten auf EU-Ebene nicht verbessert haben, und dies trotz eines wesentlichen Anstiegs der Zahl der abgelehnten Asylanträge und der Zahl der Rückkehrentscheidungen, die seit 2014 ausgestellt wurden. Im EU-Aktionsplan für die Rückkehr von 2015 und nachfolgend in der Mitteilung über eine wirksamere Rückkehrpolitik aus dem Jahre 2017 und der begleitenden Empfehlung betonte die Kommission die Notwendigkeit einer stärkeren Durchsetzung von EU-Regelungen zur Rückkehr, um somit die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik der EU insgesamt zu erhöhen. Das EMN führte diese Studie mit dem Ziel durch, bewährte Praktiken und Herausforderungen in den Mitgliedstaaten bei der Anwendung der EU-Regelungen zur Rückkehr und äquivalenter Normen zu untersuchen.

WICHTIGE ECKPUNKTE

Debatten auf nationaler Ebene legen den Fokus in zunehmendem Maße auf die Rückkehr, die in den Mitgliedstaaten weitgehend als Priorität angesehen wird. Nationale Methoden der Umsetzung der EU-Rahmenregelungen – oder äquivalenter Normen – unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten aufgrund der verschiedenen Verwaltungsmethoden, der verschiedenen Auslegungen von Regelungen sowie der Rechtsprechung der EU. Wie Rückkehrquoten in der EU in den letzten Jahren gezeigt haben, bleiben die Herausforderungen in der wirksamen Umsetzung der Rückkehr bestehen. Die betrifft auch die Umsetzung von EU-Regelungen und äquivalenten Normen.

Die mit der Wirksamkeit der Rückkehr in Verbindung stehenden Herausforderungen beziehen sich vorrangig auf die Fluchtgefahr bei Drittstaatsangehörigen – die auch während des Asylverfahrens und in der eingeräumten Frist für die freiwillige Ausreise besteht; die Schwierigkeit der Vorbereitung von freiwilligen Ausreisen im von EU-Regelungen und EU-Normen oder äquivalenten Regelungen definierten Zeitrahmen; die Anwendung von Regelungen und Normen und der Rechtsprechung des EuGH zur Abschiebungshaft; die für die Inhaftnahme eines Drittstaatsangehörigen im Rahmen von Rückkehrverfahren erforderliche Befugnis und benötigten Ressourcen; die Dauer des

¹ Der Text dieses EMN-Informs wurde vom Nationalen Kontaktpunkt Deutschland im EMN in die deutsche Sprache übersetzt, weshalb etwaige Abweichungen zu in Österreich oder Luxemburg gebräuchlichen Begriffen möglich sind.

Rückkehrverfahrens, insbesondere dann, wenn gegen die Entscheidung ein Rechtsmittel eingelegt wird.

Zwar ist es bei fehlenden Nachweisen schwierig, Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der, von den Mitgliedstaaten angewandten, einzelstaatlichen Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Rückkehr zu treffen, doch wurden in der Studie einige bewährte Methoden identifiziert, zum Beispiel:

- Die Anwendung eines flexiblen Ansatzes für Regelungen, die auf die Rückkehr anwendbar sind und die Anpassung dieser Regelungen auf den individuellen entscheidungserheblichen Sachverhalt wurde auch als bewährte Methode für die Beschleunigung mancher Rückkehrverfahren beschrieben. Dies kann, in Fällen, in denen es als erforderlich erachtet wird, durch eine Beschleunigung des Rückkehrverfahrens selbst erreicht werden (z.B. Verkürzung der Rechtsmittelfristen oder der Frist für eine freiwillige Ausreise).
- Die Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft, NRO und internationalen Organisationen beim Umgang mit Rückkehrfällen und in Abschiebehaftanstalten trägt dazu bei, Vertrauen gegenüber Drittstaatsangehörigen zu fördern und ihnen eine angemessene, maßgeschneiderte Unterstützung zu ermöglichen.
- In gleicher Weise investieren manche Mitgliedstaaten in die Verwaltung ihrer Hafteinrichtungen und in die Ausbildung des Personals, indem sie einen multidisziplinären Ansatz verfolgen, um die Bedürfnisse des Inhaftierten zu erfüllen (insbesondere dann, wenn er oder sie besondere Bedürfnisse hat) und das Rückkehrverfahren erleichtern.

WESENTLICHE ERKENNTNISSE

Über welche Änderungen der letzten Zeit haben die Mitgliedstaaten bezüglich ihrer rechtlichen bzw. politischen Rahmenbedingungen berichtet?

Für die Jahre von 2015 bis 2017 berichteten fünfzehn Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, NL, SE, UK) über kürzlich vorgenommene Änderungen ihrer nationalen rechtlichen bzw. politischen Rahmenbedingungen (z.B. infolge der Migrationssituation in den Jahren 2015 bis 2016 oder aufgrund der Empfehlung der Europäischen Kommission, die im März 2017 herausgegeben wurde), dazu gehören auch Änderungen der Asyl- und Migrationsgesetze und damit verbundener politische Maßnahmen. In jüngerer Zeit verlagerte sich der Fokus nationaler Debatten hin zum Thema Rückkehr und bezog dabei sowohl die institutionelle Ebene (Ministerien, Regierungsbehörden), als auch den öffentlichen Bereich ein. Dazu gehören auch NRO und internationale Organisationen, die im Bereich Migration tätig sind sowie die Medien. Fast alle Mitgliedstaaten (mit der Ausnahme Kroatiens) berichteten, dass die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die sich irregulär im Land aufhalten, eine einzelstaatliche Priorität darstellte.

Erlassen Mitgliedstaaten systematisch eine Rückkehrentscheidung für Drittstaatsangehörige, die sich irregulär im Land aufhalten?

Die Rückführungsrichtlinie findet auf alle Drittstaatsangehörigen Anwendung, die sich irregulär im Gebiet eines EU-Mitgliedstaates aufhalten, der an diese Richtlinie gebunden ist,² obgleich Mitgliedstaaten von der Anwendung der Richtlinie auf solche

² Irland und das Vereinigte Königreich sind nicht durch die Rückführungsrichtlinie gebunden. Deshalb weichen die umgesetzten Maßnahmen und Praktiken im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten ab. Darauf wird in dem gesamten Synthesebericht hingewiesen.

Drittstaatsangehörige Abstand nehmen können, für die ein Einreiseverbot erlassen wurde, die bei einem unerlaubten Überschreiten der Außengrenzen der Union gefasst bzw. abgefangen wurden und die keine Genehmigung oder das Recht zum Aufenthalt erhalten haben, die aufgrund einer strafrechtlichen Maßnahme zurückkehren müssen oder die unter ein Auslieferungsverfahren fallen (Ausnahmen werden in Artikel 2 Abs. 2 a) und b) der Rückführungsrichtlinie aufgeführt). Mehrheitlich machen die Mitgliedstaaten von diesen Ausnahmen Anwendung, indem sie die betreffenden Drittstaatsangehörigen an Grenzen zurückweisen oder zwangsweise zurückführen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten erlässt in folgenden Fällen Rückkehrentscheidungen:

- Der Aufenthaltsort des betreffenden Drittstaatsangehörigen ist unbekannt (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, NL, SE, SI, SK, UK);
- Der betreffende Drittstaatsangehörige führt kein Identitäts- oder Reisedokument mit sich (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK, UK); oder
- Der unerlaubte Aufenthalt wird bei einer Ausreiseprüfung festgestellt (AT, CZ, EE, ES, FI, HR, HU, LT, LU, LV, NL, MT, SE, SK). Obgleich jedoch die Gesetze der Mitgliedstaaten hier eine Möglichkeit zum Erlassen von Rückkehrentscheidungen bieten, variieren doch die Praktiken in diesem Punkt.

Darüber hinaus halten 19 Mitgliedstaaten (AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, MT, SE, SK und UK) Maßnahmen bereit, um Drittstaatsangehörige, die sich irregulär im Land aufhalten und deren Aufenthaltsort unbekannt ist, auf wirksame Art und Weise ausfindig zu machen und zu fassen. In 18 Mitgliedstaaten (AT, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, NL, SE, SI und UK) wird die Rückkehrentscheidung zusammen mit der Entscheidung zur Beendigung des rechtmäßigen Aufenthaltes eines Drittstaatsangehörigen erlassen. Ob diese in demselben Dokument bzw. gleichzeitig erlassen werden variiert in den Mitgliedstaaten, die geantwortet haben und auch bezüglich des zur Verfügung stehenden Verfahrens.

In 12 Mitgliedstaaten besaßen Rückkehrentscheidungen eine unbegrenzte Gültigkeit (BE, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, NL, SI und SK).

Jedoch sieht die Gesetzgebung in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, SE, SI, SK und UK) die Möglichkeit vor, Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt im Staatsgebiet aufhalten, unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltsgenehmigung oder eine andere Genehmigung für den Aufenthalt aus familiären, humanitären oder sonstigen Gründen zu gewähren. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten berichtete ebenso, dass sie Mechanismen eingerichtet haben, um Änderungen der individuellen Lage von betreffenden Drittstaatsangehörigen zu berücksichtigen, bevor eine Abschiebung vollstreckt wird.

Wie wird die Fluchtgefahr von den Mitgliedstaaten bestimmt?

Die meisten Mitgliedstaaten mit der Ausnahme von zwei Mitgliedstaaten (IE und UK) haben objektive Kriterien in ihre jeweilige nationale Gesetzgebung aufgenommen, um zu bestimmen, ob bei einem Drittstaatsangehörigen Fluchtgefahr besteht.

Maßnahmen mit dem Ziel, die Fluchtgefahr gemäß Artikel 7 Abs. 3 Rückführungsrichtlinie zu vermeiden, sind auf Situationen ausgerichtet, in denen die potenzielle Fluchtgefahr dadurch verhindert werden kann, dass sie Drittstaatsangehörigen bestimmte Verpflichtungen für die Zeitspanne bis zur freiwilligen Ausreise auferlegen. Die am häufigsten eingesetzten Maßnahmen in Mitgliedstaaten sind die regelmäßige Meldepflicht bei den Behörden und die Vorlage von Dokumenten bei den Behörden.

Die Bestimmung der Fluchtgefahr wurde von einer Reihe von Mitgliedstaaten aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bestimmung dieser Fluchtgefahr in der Praxis auf Grundlage objektiver Kriterien bzw. der hohen Standards, die einzelstaatliche Justizbehörden in einigen Mitgliedstaaten aufgestellt haben, als eine besondere Herausforderung genannt.

Wie setzen die Mitgliedstaaten Rückkehrentscheidungen wirksam durch?

Eine Reihe von Mitgliedstaaten berichtete über die Verhängung von Sanktionen gegen Drittstaatsangehörige, die eine Rückkehrentscheidung nicht eingehalten bzw. das Rückkehrverfahren vorsätzlich behindert haben. Dies kann die Form einer Geldstrafe, einer Inhaftierung, Aufenthaltsbeschränkungen im Falle der Behinderung des Rückkehrverfahrens oder Kürzungen bei den Sozialleistungen annehmen. Zwar stellt sie keine Sanktion als solche dar, aber die Möglichkeit der Haft wurde ebenfalls von Mitgliedstaaten als ein Weg vorgebracht, um zur Zusammenarbeit im Rückkehrverfahren zu ermutigen.

Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten gab an, dass ihre jeweilige nationale Gesetzgebung auch die Möglichkeit bietet, unter bestimmten Bedingungen eine Rückkehrentscheidung gegen einen Drittstaatsangehörigen anzuerkennen, die von einem anderen Mitgliedstaat erlassen wurde (AT, BE, CZ, DE, EL, ES, EE, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, SI, SK). Allerdings gaben einige dieser Mitgliedstaaten an, dass sie in der Praxis solche Rückkehrentscheidungen nie oder nur selten vollstrecken. Die größte Herausforderung bei der gegenseitigen Anerkennung ist die Schwierigkeit zu wissen, ob eine Rückkehrentscheidung von einem anderen Mitgliedstaat wirksam ausgestellt wurde und ob diese auch vollstreckbar ist.

Mehrere Mitgliedstaaten berichteten, dass sie Reisedokumente der EU für die Rückkehr in Anwendung der Verordnung 2016/1953³ nutzen könnten (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LT, LU, LV, NL, UK). Andererseits erklärten acht Mitgliedstaaten, dass sie überhaupt keine Reisedokumente der EU nutzen würden (CY, CZ, EL, ES, HR, HU, IE, MT, SK). Manche Mitgliedstaaten berichteten, dass die Akzeptanz von Reisedokumenten der EU durch Drittstaaten in der Praxis unterschiedlich sei, wobei nur eine kleine Zahl von Drittstaaten diese anerkenne.

Alle Mitgliedstaaten setzen unter bestimmten Bedingungen in Rückkehrverfahren Inhaftnahme ein. Die von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Hauptgründe für Inhaftnahme im Rahmen von Rückkehrverfahren sind folgende:

- Fluchtgefahr (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SI, SK, UK);
- Drittstaatsangehörige umgehen/behindern die Vorbereitung des Rückkehr- oder Abschiebungsverfahrens (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, LU, NL, SE, SI, SK, UK);
- Nichteinhaltung der Frist für die freiwillige Ausreise oder der Bedingungen der Rückkehrentscheidung (AT, BE, EE, EL, FR, IE, LT, LU);
- Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bzw. Verübung einer Straftat (BE, CY, DE, EE, EL, FI, HU, IE, IT, LT, SE, SI, UK).

³ Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994.

Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die von der Rückführungsrichtlinie zugelassene Höchsthaftdauer in ihre jeweilige einzelstaatliche Gesetzgebung übernommen. In der Tat betrug die absolute Höchsthaftdauer gemäß Artikel 15 Rückführungsrichtlinie in 13 Mitgliedstaaten (BE, CY, CZ, DE, EE, EL, HR, LT, LU, LV, MT, NL, SK) 18 Monate gemäß Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie. Von anderen Mitgliedstaaten wurde die nachfolgende Höchsthaftdauer angegeben: 12 Monate in vier Mitgliedstaaten (FI, HU, SE, SI), 10 Monate (AT), 6 Monate (HU, LU), acht Wochen (IE), 90 Tage (IT), 60 Tage (ES) und 45 Tage (FR). Im Vereinigten Königreich, das nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden ist, gibt es keine gesetzliche Grenze für die Haftdauer. Überprüfungen der Gesetzmäßigkeit der Haftentscheidung stehen in allen Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, entweder von Amts wegen oder auf Verlangen des Drittstaatsangehörigen zur Verfügung; insbesondere in den Fällen, in denen die Entscheidung von einer Verwaltungsbehörde getroffen wurde. In allen Mitgliedstaaten wird die Länge bzw. Relevanz der Inhaftnahme ebenso regelmäßig von einer Verwaltungsbehörde, einer Justizbehörde oder von beiden überprüft.

Drittstaatsangehörige mit Ausreiseanordnung werden in siebzehn Mitgliedstaaten in besonderen Einrichtungen für Drittstaatsangehörige untergebracht (BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, LU, NL, SE, SK, UK). Es wurde auf eine Reihe von Ausnahmen von dieser Regel verwiesen, wie zum Beispiel jene für Drittstaatsangehörige, die sich irregulär im Land aufhalten und aufgrund strafbarer Tätigkeiten in Haft genommen wurden oder die eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen, Gefahren für die öffentliche Ordnung in der Hafteinrichtung oder Menschen mit psychischen Erkrankungen, die in einer Betreuungseinrichtung bleiben können.

Welches sind die Verfahrensgarantien und Rechtsmittel, die Drittstaatsangehörigen im Rückkehrverfahren zur Verfügung stehen?

In einer Mehrheit von Mitgliedstaaten wurde entweder die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung oder des Artikels 3 EMRK systematisch als Teil der Entscheidung darüber beurteilt, ob ein sich irregulär im Land aufhaltender Drittstaatsangehöriger zurückgeführt wird oder nicht. Mitgliedstaaten, die berichteten, dass sie nicht systematisch die oben erwähnten Grundsätze überprüfen, berichteten dennoch, dass sie dies zumindest in einem Schritt des Verfahrens tun.

Fristen für die Anfechtung der Rückkehrentscheidung waren in allen Mitgliedstaaten vorhanden, doch unterschieden sich diese recht deutlich voneinander und einige Mitgliedstaaten besaßen verschiedene Fristen je nach Umständen. Die Spannweite reichte von einer Woche bis zu 75 Tagen ab der Benachrichtigung über die Entscheidung. In einer Mehrheit von Mitgliedstaaten besaß die Anfechtung einer Rückkehrentscheidung eine aufschiebende Wirkung, obgleich in einigen Mitgliedstaaten diese Wirkung, abhängig vom Sachverhalt des Falles, aufgehoben werden konnte.

Anhörungen des Drittstaatsangehörigen zur Rückkehrentscheidung stehen in einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Die Möglichkeit zur Abhaltung einer Anhörung zur Rückkehrentscheidung in Verbindung mit anderen Anhörungen war in einer Reihe von Mitgliedstaaten nicht möglich (CY, CZ, EL, HR, HU, LV, LU und SK). Jedoch stand die Möglichkeit gemeinsame Anhörungen zu Rückkehrentscheidungen zu organisieren in verschiedenen Verfahren zur Verfügung:

- Im Asylverfahren, wenn eine Ablehnung wahrscheinlich erscheint (AT, EE, EL, FI, NL);
- Im Verfahren für die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (AT);
- Im Verfahren für die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis (FI, SI).

Darüber hinaus stand die Möglichkeit für eine gemeinsame Anhörung zu Rückkehr und Inhaftnahme in einigen Mitgliedstaaten zur Verfügung (AT, MT und NL).

Alle Mitgliedstaaten berichteten, dass sie einige Alternativen zur Abschiebungshaft im Rahmen von Rückkehrverfahren anwenden würden. Das am meisten eingesetzte Mittel zur Auffindung und Überwachung eines Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine bzw. ihre Rückkehr war die Auferlegung der Pflicht für die betreffende Person, sich regelmäßig bei einer Behörde zu melden. Darüber hinaus verlangte eine Mehrheit der Mitgliedstaaten ebenso vom Drittstaatsangehörigen die Hinterlegung seines bzw. ihres Passes bzw. anderen Reisedokumenten oder die Unterbringung an einem vorgegebenen Ort.

Festgestellte Herausforderungen bezogen sich auf die praktische Unmöglichkeit einem Drittstaatsangehörigen die Freilassung auf Kautions anzubieten, da seine bzw. ihre finanzielle Lage dies gar nicht ermöglichen würde; die Möglichkeit, dass die Person flieht, wenn die Alternative zur Inhaftnahme zum Einsatz kommt; und die Feststellung einer festen Anschrift, um Drittstaatsangehörige zu Hause unter Aufsicht zu stellen. Von den Mitgliedstaaten hervorgehobene bewährte Methoden waren der Einbezug von NRO bei der Betreuung von Inhaftierten, die Deeskalation von Konflikten und die Vermeidung von Vorfällen sowie die gute Führung von spezialisierten Hafteinrichtungen und offenen Einrichtungen.

?

Welche besonderen Maßnahmen haben Mitgliedstaaten ergriffen, um das Familienleben und den Gesundheitszustand von Drittstaatsangehörigen sowie angemessene Bedingungen für Kinder im Rückkehrverfahren zu gewährleisten?

Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten erarbeitete in ihrer jeweiligen Gesetzgebung eine Definition für schutzbedürftige Gruppen im Zusammenhang mit dem Rückkehrverfahren.

Die Inhaftierung von Minderjährigen ist weitgehend von bestimmten Umständen abhängig gemacht worden und einige Mitgliedstaaten verbieten die Inhaftierung von Minderjährigen grundsätzlich (CY, IE, IT, MT). Genauer betrachtet, ist die Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen in einigen wenigen Mitgliedstaaten als letztes Mittel zulässig, um Untertauchen zu verhindern oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit. Die Inhaftierung von begleiteten Minderjährigen ist generell zugelassen, aber nur in Ausnahmefällen, um die Einheit der Familie zu erhalten, Untertauchen zu verhindern oder nur unmittelbar vor der Ausreise.

In einigen Mitgliedstaaten können andere schutzbedürftige Gruppen, zum Beispiel Opfer von Folter, psychischer, physischer oder sexueller Gewalt, inhaftiert werden, wobei einige Mitgliedstaaten dafür auch spezialisierte Einrichtungen bereitstellen, die die besonderen Bedürfnisse der Opfer berücksichtigen. In anderen Mitgliedstaaten werden schutzbedürftige Gruppen nicht inhaftiert, es sei denn, dass dies als letztes Mittel erforderlich ist oder kurz vor der Rückkehr dieser Gruppen.

Die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls in Rückkehrverfahren wurde in allen Mitgliedstaaten in ihre jeweilige Politik oder das rechtliche Rahmenwerk übernommen. Bei der Beurteilung des Wohls des Kindes berücksichtigte eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Kombination von Faktoren, insbesondere die Identität des Kindes und das Familienleben, die Meinung des Kindes und der Eltern (oder Pflegeperson), Schutz und Sicherheit des Kindes, Situationen zusätzlicher Gefährdung, das Recht des Kindes auf Gesundheit und Zugang zu Bildung. Zwar wird die Rückkehr von Minderjährigen als eine mögliche dauerhafte Lösung für begleitete und auch unbegleitete Minderjährige angesehen, doch berichteten einige Mitgliedstaaten das Kindeswohl dadurch sicherzustellen, dass eine Rückkehr von Minderjährigen, im Wesentlichen unbegleiteten Minderjährigen, grundsätzlich verboten wird, es sei denn, die Rückkehr dient der Aufrechterhaltung der Familieneinheit oder erfüllt einen Antrag auf

?

freiwillige Rückkehr von Familienmitgliedern aus dem Herkunftsland oder einem Vormund des unbegleiteten Minderjährigen (BE, CY, CZ, FR, IT, MT, SK). Im Hinblick auf Zusicherungen für unbegleitete Minderjährige während der Beurteilung des Kindeswohls sehen einige Mitgliedstaaten die Pflicht vor, einen Vormund für die Minderjährigen zu ernennen, der für die Einleitung des Verfahrens zur Beurteilung des Kindeswohls und für die Einschätzung des Falles verantwortlich ist (BE, CZ, EE, ES, FI, IT, LT, LV, HU, LU, NL). Andere Mitgliedstaaten stellen auch spezielle Unterkünfte mit Zugang zu besonderen Dienstleistungen für die Unterstützung von unbegleiteten Minderjährigen im gesamten Verfahren zur Beurteilung des Kindeswohls zur Verfügung (EE, FI, HU). Generell waren unbegleitete Minderjährige keine besondere Zielgruppe in Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration oder anderen Formen der Unterstützung für die Rückkehr, allerdings durften sie sich dafür bewerben und somit auch von einer solchen Hilfe profitieren.

Alle Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, mit Ausnahme der Tschechischen Republik, haben die Möglichkeit der Aussetzung der Abschiebung eines Drittstaatsangehörigen aufgrund gesundheitlicher Gründe vorgesehen. Eine solche Aufschiebung der Vollstreckung der Rückkehrentscheidung war generell nur vorübergehend zugelassen, bis die gesundheitliche Situation das Reisen wieder zuließ.

Wie regeln die Mitgliedstaaten die Frist für die freiwillige Ausreise?

Die Frist für die freiwillige Ausreise wird in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten automatisch mit der Rückkehrentscheidung gewährt (AT, BE, DE, CY, EE, EL, FI, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK), während 6 Mitgliedstaaten (CZ, IT, HU, LV, MT, UK) berichteten, dass die Frist für die freiwillige Ausreise auf einen Antrag hin beginnt, den der betreffende Drittstaatsangehörige einreicht.

In allen Mitgliedstaaten beläuft sich die gewährte Frist für die freiwillige Ausreise von Drittstaatsangehörigen auf zwischen sieben und dreißig Tagen. Fast alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Italien und Slowenien, gaben an, dass sie zuweilen die Frist für die freiwillige Ausreise auf weniger als sieben Tage verkürzen würden. Einige Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor, die Frist für die freiwillige Ausreise sowohl aufzuheben, als auch zu verkürzen, während andere nur eine Aufhebung der Frist für die freiwillige Ausreise vorsehen.

Fast die Hälfte der Mitgliedstaaten richten Überprüfungsmechanismen ein, um festzustellen, ob Drittstaatsangehörige, die sich irregulär in der EU aufhalten, innerhalb der Frist für die freiwillige Ausreise ausgereist sind. Zu diesem Zweck haben manche Mitgliedstaaten eine Pflicht eingeführt, die Ausreise an der Grenzübertrittsstelle durch Identifizierung vor Ort zu deklarieren, eine Grenzübertrittsbestätigung vorzulegen, die dem Drittstaatsangehörigen zuvor übergeben wurde oder die Ausreise im Ausländerzentralregister eintragen zu lassen.

Welches sind die Gründe und Bedingungen für Einreiseverbote in den Mitgliedstaaten?

Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten berichtete, dass sie ein Einreiseverbot automatisch in den Fällen erteilen, die in Artikel 11 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie vorgesehen sind, während fünf Mitgliedstaaten (CZ, EE, ES, HR und IT) ein Einreiseverbot automatisch mit allen ausgestellten Rückkehrentscheidungen aussprechen. Irland und das Vereinigte Königreich, die nicht an die Rückführungsrichtlinie gebunden sind, sprechen ein Einreiseverbot systematisch mit einer Abschiebeanordnung aus.

Ein Einreiseverbot kann in folgenden Fällen ausgesprochen werden:

→ Es besteht Fluchtgefahr (BE, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, LU, MT, NL, SI, SE, SK);

- Der Drittstaatsangehörige stellt eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit dar (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, SE, SI, SK UK);
- Der Antrag auf regulären Aufenthalt wurde als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich abgelehnt (AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, LV, LT, LU, NL, SK, SE, UK).

Die nationale Gesetzgebung in allen Mitgliedstaaten – mit der Ausnahme von Irland und Malta – sieht verschiedene Zeitspannen für das Einreiseverbot vor, das von den Gründen, auf deren Grundlage es auferlegt wurde abhängig ist. In den Fällen, in denen ein Drittstaatsangehöriger Einwanderungsgesetze verletzt hat, dauern Einreiseverbote in den meisten Mitgliedstaaten höchstens 5 Jahre. Einreiseverbote von mehr als fünf Jahren, die in der Rückführungsrichtlinie definiert sind, werden üblicherweise in Fällen ohne Bezug zur Richtlinie erlassen und wenn feststeht, dass ein Drittstaatsangehöriger eine besonders ernste Gefahr für die öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit darstellt. Die Dauer eines Einreiseverbots beginnt an dem Tag, an dem der Drittstaatsangehörige die EU verlässt (AT, CY, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LV, MT, SI, SK) oder an dem Tag, an dem der Drittstaatsangehörige das jeweilige Staatsgebiet verlassen hat (AT, DE, HU, NL, LT, UK).

Ein Drittstaatsangehöriger, der ein Einreiseverbot missachtet, wird in den meisten Mitgliedstaaten bestraft bzw. wird dies als strafbare Handlung betrachtet (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LV, LU, MT, NL, SK, SE).

Die wesentlichen von den Mitgliedstaaten festgestellten Herausforderungen stehen in Verbindung mit der Einhaltung von Einreiseverboten seitens der betreffenden Drittstaatsangehörigen. Dies kann zum Teil an der nationalen Gesetzgebung des Mitgliedstaates liegen, in der Einreiseverbote nur zum Zeitpunkt der Benachrichtigung über eine Rückkehrentscheidung in Kraft treten. Dies ist insbesondere ein Thema im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, für die eine Rückkehrentscheidung und ein Einreiseverbot ergangen sind, die aber auf dem Gebiet der EU geblieben sind, und somit dem Einreiseverbot jegliche rechtliche Wirkung entziehen. Eine andere Herausforderung war die Überwachung der Einhaltung von Einreiseverboten und die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Einreise.

VERÖFFENTLICHUNG:

Februar 2018

Europäisches Migrationsnetzwerk (2018). Die Wirksamkeit der Rückkehr in Mitgliedstaaten der EU – EMN Inform.

Brüssel: Europäisches Migrationsnetzwerk.

MEHR:

EMN Webseite: <http://ec.europa.eu/emn>

EMN LinkedIn Seite: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>