

EMN INFORM

Praktische Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration¹

1. Ziele

Die EMN-Studie über praktische Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration bietet einen Überblick über bestehende Zugänge, Mechanismen und Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration in der EU und in Norwegen. Sie umfasst praktische Maßnahmen, die bereits vor der Einreise in die EU getroffen werden, Maßnahmen während der Einreise (d.h. an der Grenze), Maßnahmen während des Aufenthaltes (d.h. zur Reduzierung rechtswidriger Überschreitung eines befristeten Aufenthalts sowie irregulärer Beschäftigung) sowie Wege aus der Irregularität.

Die Studie zeigt praktische Maßnahmen auf, die sich in der Frage der Reduzierung irregulärer Migration, in Zusammenhang mit der allgemeinen EU-Politik, als effektiv und verhältnismäßig erwiesen haben. Statistiken zu irregulärer Migration zeigen die Effektivität der Maßnahmen und illustrieren die Größenordnung und den Umfang des Phänomens. Bislang fehlte eine Evaluierung der praktischen Maßnahmen und ihrer Effektivität in mehreren (Mitglied-) Staaten. Daher stellt diese Studie für politische Entscheidungsträger einen wichtigen Beitrag zum Verständnis für künftige Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration dar.

2. Kernaussagen

- Die Reduzierung irregulärer Migration bildet einen politischen Schwerpunkt der EU und ihrer Mitgliedstaaten, sowie für Norwegen. Die EU skizzierte ihre strategischen Schwerpunkte in einem kürzlich erschienenen Strategiepapier und fast alle (Mitglied-)Staaten führten in den letzten Jahren Gesetzesänderungen und/oder politische Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration ein.
- Ein gemeinsamer EU-Ansatz ist ein Hauptfaktor für die Implementierung von Maßnahmen zur Reduzierung irregulärer Migration in den Mitgliedstaaten. Der Bedarf gemeinsamer EU-Maßnahmen und die Kooperation zwischen Mitgliedstaaten zur Reduzierung irregulärer Migration zeigt sich vor allem darin, dass viele der hervorgehobenen Schlüsselmechanismen eine solche Kooperation miteinschließen.
- Ergänzend zum gemeinsamen EU-Ansatz stimmen Mitgliedstaaten ihre Politik oft auf die jeweiligen spezifischen nationalen Bedürfnisse ab. Die verschiedenen Regionen in der EU haben unterschiedliche Erfahrungen mit irregulärer Migration. Jene an den EU-Außengrenzen verzeichnen eine höhere Anzahl irregulärer Einreisen, während andere

¹ Dieser Synthesebericht ist, gemeinsam mit den nationalen Beiträgen von 22 Mitgliedstaaten (**Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich**) und Norwegen, auf www.emn.europa.eu unter "EMN Studies" verfügbar.

Haftungsausschluss: Dieses EMN Inform wurde vom Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) verfasst. Das Europäische Migrationsnetzwerk besteht aus der Europäischen Kommission (unterstützt vom Service Provider, ICF GHK-COWI) und den Nationalen Kontaktpunkten (EMN NKP). Der Inhalt dieses Inform gibt weder notwendigerweise die Auffassung der Europäischen Kommission, des ICF GHK-COWI oder der EMN NKP wieder, noch sind diese an die hier enthaltenen Schlüsse gebunden. Ebenso sind die Europäische Kommission, ICF GHK-COWI oder die EMN NKP in keiner Weise für die verwendeten Statistiken verantwortlich. Der Text dieses Inform wurde im Auftrag des EMN NKP Österreich ins Deutsche übersetzt, weshalb etwaige Abweichungen zu in Deutschland oder Luxemburg gebräuchlichen Begriffen möglich sind.

(Mitglied-)Staaten größere Probleme mit rechtswidrigen Überschreitungen rechtmäßiger Aufenthalte und dem Missbrauch legaler Einwanderungsmöglichkeiten in die EU haben. Praktische Maßnahmen sind deshalb bedarfsorientiert und aufeinander abgestimmt. Sie zielen auf bestimmte Aktionen mit spezifischen Zielen ab.

- Solche Maßnahmen berücksichtigen notwendigerweise, dass Drittstaatsangehörige aus verschiedenen Gründen in eine irreguläre Situation gelangen. Es ist daher nicht möglich, sie einfach zu einer Gruppe, an die sich eine politische Maßnahme richtet, zusammenzufassen. Die effektive Ausrichtung von Politik und Praxis an der Vielzahl individueller Umstände, die zu irregulären Situationen führen können, ist deswegen von grundlegender Bedeutung.
- Insgesamt zeigen die Statistiken, dass irreguläre Migration in vielen (Mitglied-) Staaten im Rückgang begriffen ist; obwohl sie in manchen Staaten angestiegen oder gleich geblieben ist.
- In den verschiedenen Mitgliedstaaten gibt es weiterhin unterschiedlich hohen Migrationsdruck, wobei die südlichen EU-Mitgliedstaaten durchwegs mit einem hohen Maß an irregulärer Migration und einem neuerlich starken Zustrom von verschiedenen Gruppen von (irregulären) MigrantInnen konfrontiert sind. Die Situation in Drittstaaten (u.a. politische Unruhen und ökonomische Rezession) dürften zukünftige Schwierigkeiten bei der Auseinandersetzung mit irregulärer Migration in die EU darstellen.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

Einige Mitgliedstaaten schätzten die Anzahl irregulärer MigrantInnen; die Vielzahl der angewandten Methoden erschwert jedoch die Vergleichbarkeit der Statistiken.

Zumindest zwei Mitgliedstaaten aktualisierten zuvor publizierte Schätzungen und fanden heraus, dass die Zahl der irregulären MigrantInnen in den letzten Jahren abnahm. Dagegen zeigten nationale Studien in anderen (Mitglied-)Staaten einen deutlichen Anstieg (z.B. von unter 20.000 im Jahr 2005, auf über 440.000 im Jahr 2010). Aufgrund des verborgenen Charakters irregulärer Migration, der jegliche Quantifizierung schwierig macht, ist es unmöglich, genaue Schätzungen zur Zahl von MigrantInnen mit irregulärem Aufenthalt vorzunehmen. Die Schätzungen werden immer auf einer Vielzahl unterschiedlicher Methoden basieren, die Ergebnisse unterschiedlicher Qualität produzieren und Fragen der Vergleichbarkeit aufwerfen.

Die Mitgliedstaaten unterstrichen die Wichtigkeit eines proaktiven oder präventiven Zugangs zur Bewältigung irregulärer Migration bereits vor Ankunft der MigrantInnen.

Um der irregulären Einreise von Drittstaatsangehörigen aufgrund fehlender Informationen über rechtliche Voraussetzungen für die Einreise entgegenzuwirken, hoben die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Informationen über rechtliche Einreisebedingungen – z.B. über nationale oder EU-Websites (z.B. das EU-Zuwanderungsportal) – als hilfreiches Mittel hervor. Als Teil einer breiteren Präventionsstrategie zeigen Informationskampagnen zu den Risiken irregulärer Migration besonders dann Wirkung, wenn sie spezifische Ziele haben und auf bestimmte „Risikogruppen“ abzielen. Wiederholte Kampagnen können sich ebenfalls als effektiver erweisen.

Alle (Mitglied-)Staaten berichten, dass ein effektives Visa-Management-System eine entscheidende Maßnahme zur Prävention irregulärer Migration darstellt. Konsularische Vertretungen, die Visa ausstellen, können potentielle irreguläre MigrantInnen ausfindig machen, bevor sie das Land verlassen sowie falsche Dokumente und falsche Behauptungen zur Migration ermitteln (z.B. falsche Angaben zu Ehe oder Elternschaft). Sowohl diese Auslandsvertretungen als auch VerbindungsbeamtenInnen für Einwanderungsfragen haben eine wichtige kommunikative Rolle bei der Rückmeldung an Behörden der Mitgliedstaaten, um so Informationen für Risikomanagement und Planungsprozesse zu liefern.

Ebenso hat sich die Kooperation mit und das Training von Beförderungsunternehmen als besonders effektive Maßnahme zur Prävention irregulärer Migration vor der Einreise erwiesen. Zusätzlich zu

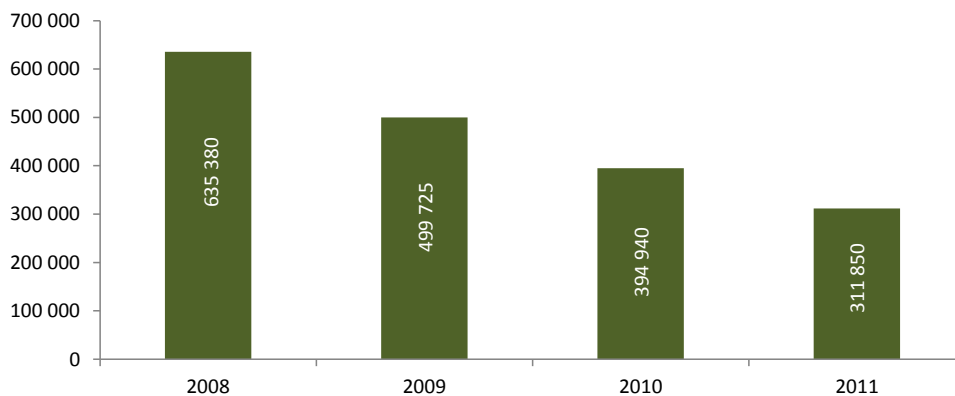
Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen (vorgesehen in der Richtlinie 2004/82/EG) haben einige Mitgliedstaaten Anreizsysteme geschaffen und eine engere Arbeitsbeziehung angeregt, um die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen zu fördern.

Fortlaufende Analysen von Migrationsrouten und andere Ermittlungsmethoden zur Risikobewertung sind wichtige Maßnahmen für die zukünftige Planung der Praxis an der Grenze, sowie für die Planung einer langfristigen Politik in Anbetracht unterschiedlichster Trends oder aufkommender Risiken. Das Frontex- Netzwerk für Risikoanalyse (FRAN) ist hier besonders wichtig.

Von 2008 bis 2011 ist die Zahl der Verweigerungen der Einreise an der Grenze Jahr für Jahr zurückgegangen. Dies ist zum Teil auf die effektive Praxis an der Grenze zurückzuführen.

Wie in der unten angeführten Abbildung 1 ersichtlich, halbierte sich die Zahl der Einreiseverweigerungen von 635.380 im Jahr 2008 auf 311.850 im Jahr 2011. Dieser generelle Rückgang geschah trotz des Anstiegs an Einreiseverweigerungen an der östlichen Mittelmeergrenze in Griechenland zwischen 2010 und 2011.

Abbildung 1: Verweigerung der Einreise an der Grenze (Mitgliedstaaten gesamt)



Quelle: Eurostat

Grenzmaßnahmen beinhalten die Kontrolle von erweiterten Fluggastdaten und Visumsanträgen in EU-Datenbanken (z.B. SIS I, VIS und EURODAC). Die Nutzung von SIS zeigt sich durch den Anstieg von Einreiseverweigerungen aufgrund von Ausstellungen einer “SIS-Ausschreibung”.

Durch die finanzielle Unterstützung des Außengrenzenfonds und der technischen Unterstützung von Frontex verstärkten die Mitgliedstaaten auch die Überwachung der inoffiziellen Grenzübergangsstellen. Überwachungssysteme an der südlichen EU-See­grenze konnten Leben retten und führten zu einem drastischen Rückgang (um das Zehnfache) bei Ankünften irregulärer MigrantInnen über den Seeweg. Die Überwachung entlang der östlichen Landgrenze führte zu einem Rückgang irregulärer Migration aus der Ukraine.

Um gefälschte Dokumente an der Grenze zu erkennen, bedienen sich die Mitgliedstaaten gemeinsamen Ressourcen und vernetzten Informationssystemen, wie der Interpol Datenbank über falsche Dokumente, dem Europäischen Bildspeicherungssystem (FADO) und FRAN. Einige Mitgliedstaaten unternahmen spezielle Ermittlungen zur Erkennung von falschen Dokumenten sowie zur Prävention ihrer Herstellung – besonders in Zusammenhang mit organisiertem Verbrechen.

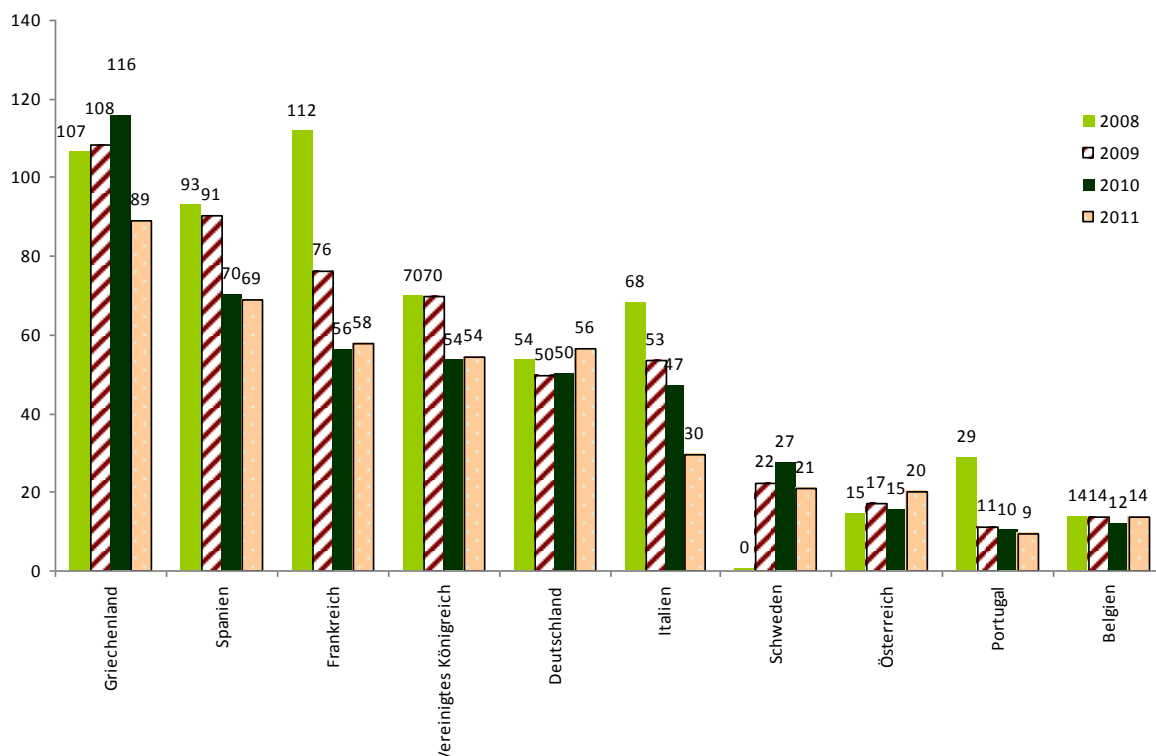
Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten an den internen Grenzen sowie mit angrenzenden Drittstaaten an den externen Grenzen gewährleistet die Prävention irregulärer Migration nicht nur auf Seite der EU, sondern auch in den Herkunftsländern selbst.

Um irreguläre Migration während des Aufenthalts zu reduzieren, konzentrieren sich die meisten praktischen Maßnahmen auf die Bekämpfung des Missbrauchs legaler Migrationskanäle und auf die Prävention irregulärer Beschäftigung.

Einige (Mitglied-)Staaten führen ad-hoc-Kontrollen (z.B. von Hotels sowie Reise- und Verkehrsknotenpunkten) zur Identifikation von irregulären MigrantInnen durch. Statistiken zu Festnahmen (von aufgefundenen Drittstaatsangehörigen mit irregulärem Aufenthalt) zeigen einen beträchtlichen Rückgang in der gesamten EU. Im südlichen Mittelmeerraum verringerte sich die Zahl der Festnahmen insgesamt zwischen 2010 und 2011; in manchen (Mitglied-)Staaten sanken die Zahlen um 23% und 36% (siehe Abbildung 2 unten). Einige Mitgliedstaaten geben die EU-Erweiterung als einen Grund für den Rückgang der Festnahmen an. Andere sehen den Rückgang in den effektiven Maßnahmen begründet – z.B. das verbesserte Training staatlicher Grenzschutzdienste und anderer relevanter Behörden.

Zahlreiche Mitgliedstaaten führen zudem Inspektionen an den Arbeitsplätzen durch. In manchen Staaten haben sich Inspektionen, die speziell auf den privaten Sektor abzielen und auf Ermittlungen und Analysen basieren als besonders wirksam erwiesen. Allerdings erfordern solche ad-hoc-Kontrollen einen hohen Zeit- und Personalaufwand und führen, wenn sie nicht zielgerichtet sind, nicht immer zu erfolgreichen Identifikationen von Personen mit irregulärem Aufenthalt. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass bei ad-hoc-Kontrollen die Grundrechte von MigrantInnen verletzt werden.

Abbildung 2: Festnahmen, 10 häufigste Mitgliedstaaten, in Tsd.



Quelle: Eurostat

Anmerkung: Werte in Tsd., Wert für Schweden im Jahr 2008 liegt unter 1000 (440) und ist deshalb in der oben angeführten Abbildung als 0 dargestellt

(Mitglied-)Staaten haben außerdem in Maßnahmen zur Prävention von Missbrauch legaler Migrationswege investiert, z.B. um Aufenthaltsehen zu erkennen und zu untersuchen oder um den Missbrauch der Einreise zum Zweck des Studiums zu verhindern. Für MigrantInnen, die vom Risiko der Irregularität betroffen sind, haben einige Staaten alternative Möglichkeiten geschaffen, um einen rechtlichen Aufenthalt zu erlangen.

Eine schnelle und nachhaltige Rückkehr irregulärer MigrantInnen ist eine Priorität aller Mitgliedstaaten. Allerdings ist die Rückkehr oft problematisch und kann daher nicht stattfinden.

Die Rückkehr kann nicht stattfinden, wenn beispielsweise Drittstaatsangehörige besonders schutzbedürftig sind oder es Schwierigkeiten bei der Organisation des Rückfluges gibt. Die Behörden in den Herkunftsländern können außerdem aufgrund fehlender Dokumente die Aufnahme verweigern. In solchen Fällen bilden Rückübernahmeabkommen für Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument. Viele Mitgliedstaaten konzentrierten sich jedoch eher auf bilaterale Rückübernahmeabkommen anstatt auf EU-Abkommen und haben noch keine Protokolle zur Durchführung der EU-Rückübernahmeabkommen verabschiedet.

Einige Mitgliedstaaten berichten, dass der Rückkehrfonds bei der Verbesserung der generellen Qualität der Rückführungen geholfen hat. Dieser finanziert Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr in mehreren Mitgliedstaaten und deckt die Kosten von Charterflügen. Außerdem wurde der Fonds in manchen Staaten zum Training von GrenzbeamtInnen im Umgang mit RückkehrerInnen genutzt sowie zur Finanzierung von Projekten zur Förderung der Kooperation mit Rückkehrländern und von Folgemaßnahmen mit RückkehrerInnen im Herkunftsland.

In Folge der Umsetzung der Rückkehrrichtlinie stellten einige Mitgliedstaaten neue Konzepte vor (z.B. „die Rückführungsentscheidung“ und das „Wiedereinreiseverbot“) und nahmen Verbesserungen in den Bestimmungen bezüglich der Grundrechte von RückkehrerInnen vor. Darüber hinaus konnte die unterstützte freiwillige Rückkehr gestärkt werden, indem diesbezüglich die Bedingungen in manchen Mitgliedstaaten verbessert wurden und sie in anderen als neues Konzept eingeführt wurde.

4. Weitere Informationen

Weitere Informationen und Details zu diesem EMN Inform sowie zum EMN im Allgemeinen erhalten sie unter HOME-EMN@ec.europa.eu.

Erstellt im November 2012