

EMN INFORM

Bewährte Praktiken im Zusammenhang mit der Rückkehr und Wiedereingliederung irregulärer Migranten:

Politik der (Mitglied-) Staaten zu Einreiseverboten und dem Gebrauch von Rückübernahmeabkommen zwischen (Mitglied-) Staaten und Drittstaaten

1. EINFÜHRUNG¹

Dieses EMN Inform fasst die Hauptkenntnisse der EMN Studie zusammen: *„Bewährte Praktiken im Zusammenhang mit der Rückkehr und Wiedereingliederung irregulärer Migranten: Politik der (Mitglied-) Staaten zu Einreiseverboten und dem Gebrauch von Rückübernahmeabkommen zwischen (Mitglied-) Staaten und Drittstaaten“*. Die Studie basierte auf Beiträgen von EMN Kontaktstellen in 24 (Mitglied-) Staaten² sowie Norwegen. Die Studie basiert auf gemeinsamen Spezifikationen, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleisten. Die zentralen Erkenntnisse werden im Folgenden dargelegt.

2. ZENTRALE ERKENTNISSE

★ Die Rückführungsrichtlinie erwirkte einen **zunehmend harmonisierten Rechtsrahmen für Einreiseverbote** auf nationaler Ebene. Unterschiedliche Herangehensweisen für die Auferlegung von Einreiseverboten, zusammen mit Unterschieden in dem institutionellen Rahmen für die Vollstreckung, bleiben jedoch bestehen, wobei

(Mitglied-) Staaten mehr oder weniger strikte Herangehensweisen verfolgen.

★ Einreiseverbote können als politische Zwangsmaßnahme angewandt werden und so als Abschreckung für irreguläre Drittstaatsangehörige dienen. Ihr Widerruf bzw. ihre Aufhebung kann im Zusammenhang mit der Rückführungsentscheidung als „Anreiz“ zu einer freiwilligen Rückkehr betrachtet werden.

★ Eine limitierte Evaluation sowie begrenzt aussagekräftige statistische Nachweise machen es schwierig, **eindeutige Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit von Einreiseverboten ziehen**. Nichtsdestotrotz umreißt die Studie sowohl **bewährte Praktiken hinsichtlich der Kooperation** zwischen (Mitglied-) Staaten bei der Durchsetzung von Einreiseverboten, und es wird auf einige **Probleme bei der praktischen Zusammenarbeit eingegangen, welche die Wirksamkeit von Einreiseverboten einschränken**. Eine der wichtigsten **Herausforderungen** besteht in den nicht-systematischen Eintragungen von auferlegten Einreiseverboten in das Schengener Informationssystem (SIS) seitens der (Mitglied-) Staaten. Hierdurch besteht die Gefahr, dass die Durchsetzung der Wiedereinreisesperre im Schengen-Raum behindert wird.

★ Soweit Daten verfügbar sind, zeigt die Studie, dass **EU Rückübernahmeabkommen im Allgemeinen**

¹ Dieses Inform wurde von der luxemburgischen Nationalen EMN Kontaktstelle übersetzt. Landesspezifische Abweichungen zu den in Deutschland oder Österreich gebräuchlichen Begriffen können daher existieren.

² Die Studie basiert auf Beiträgen von 24 (Mitglied-) Staaten: **Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern** und **Norwegen** (25 Länder insgesamt).

wirksame Mittel zur Rückkehr in Bezug auf den Anteil der positiv beantworteten Rückübernahmeersuche darstellen. Weiterhin legt die Studie dar, dass keine systematischen Probleme in der Kooperation mit Drittstaaten unter EU Rückübernahmeabkommen festgestellt werden konnten. Einige **praktische Herausforderungen** können jedoch deren Wirksamkeit begrenzen. Zwar waren nationale Evaluationen begrenzt, zeigen aber dennoch, dass es vom **Abkommen und der Kooperation mit dem jeweiligen Drittstaat** abhängt, inwiefern EU Rückübernahmeabkommen als erfolgreich beurteilt werden können.

- ★ Die meisten (Mitglied-) Staaten haben ebenso **nationale bilaterale Rückübernahmeabkommen** wie auch **nicht standardisierte Abkommen unterschrieben**. Diese werden hauptsächlich (jedoch nicht ausschließlich) benutzt, um Zwangsrückführungen durchzuführen. Zu den Hauptvorteilen bilateraler Abkommen gehört eine wirksame praktische Kooperation entsprechend der vereinbarten Verfahren.
- ★ Zu den **Hindernissen in der praktischen Umsetzung** gehören eine **mangelnde Kooperation seitens der Drittstaaten** und **Verzögerungen hinsichtlich des Erhalts der Antworten auf Rückübernahmeersuchen**. Nur wenige Evaluationen nationaler Rückübernahmeabkommen wurden durchgeführt. Ihre Wirksamkeit scheint ebenfalls von der Kooperation mit einem jeweiligen Drittstaat abhängig zu sein.
- ★ In manchen (Mitglied-) Staaten wurden **Synergien** zwischen den unterschiedlichen Instrumenten, die zur Erreichung besserer Ergebnisse für dauerhafte Rückkehr zur Verfügung stehen, entwickelt. Allerdings befinden sich diese Instrumente noch **in einem frühen Entwicklungsstadium**. Dies gibt Gelegenheit, dass (Mitglied-) Staaten voneinander lernen und Verbindungen zwischen den verschiedenen vorhandenen Praktiken herstellen.

3. ZIELE DER STUDIE

Die EU will den Druck irregulärer Migration verhindern und kontrollieren sowie gleichzeitig das Recht auf Asyl (Internationalen Schutz) in vollem Umfang respektieren. Für die Glaubwürdigkeit einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik der EU und die Bekämpfung irregulärer Einwanderung ist es unerlässlich, dass für diejenigen, die nicht oder die nicht mehr die Bedingungen für eine Einreise und einen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat erfüllen, eine nachhaltige Rückkehr stattfindet, unter Einhaltung der Grundrechte und Menschenwürde. Die Rückkehrpolitik hat sich in der Praxis als schwer umsetzbar erwiesen und es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen Rückführungsentscheidungen und der Anzahl von

erfolgten Rückführungen. Weniger als die Hälfte der Rückführungsentscheidungen, welche in der EU getroffen wurden, werden in der Praxis umgesetzt.

Die Hauptziele der Studie waren:

- ★ Die Analyse von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen (Mitglied-) Staaten in Bezug auf den rechtlichen und institutionellen Rahmen von Einreiseverboten.
- ★ Die Eruierung von der praktischen Anwendung von Einreiseverboten durch die Zuordnung und Überprüfung, ob (Mitglied-) Staaten ein abgestuftes Konzept anwenden (einschließlich des Widerrufs/der Aufhebung von Einreiseverboten und unter welchen Gegebenheiten). Auch ging es um die Erforschung von Kooperationsmechanismen zwischen (Mitglied-) Staaten.
- ★ Die Analyse der Wirksamkeit von Einreiseverboten durch die Überprüfung verfügbarer statistischer Daten hinsichtlich der Effekte der Einreiseverbote sowie die Erforschung von Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung. Außerdem ging es um die Herausarbeitung bewährter Praktiken.
- ★ Die Erforschung der praktischen Umsetzung von Rückübernahmeabkommen, wobei unterschieden werden sollte zwischen Abkommen, welche auf der EU-Ebene mit Drittstaaten abgeschlossen werden, und solche, die auf der Ebene der (Mitglied-) Staaten auf einer bilateralen Basis abgeschlossen wurden. Deutlich werden sollte auch das Ausmaß, in welchem solche Abkommen im Kontext von erzwungener und freiwilliger Rückkehr angewendet werden.
- ★ Die Erhebung von neuen statistischen Daten über die Anwendung von Rückübernahmeabkommen sowie die Eruierung von praktischen Herausforderungen bei deren Umsetzung und das Kennntlichmachen bewährter Praktiken.
- ★ Der kurze Vergleich der möglichen Synergien zwischen Einreiseverboten und Rückübernahmeabkommen einerseits und der Unterstützung bei der Wiedereingliederung andererseits als Instrumente, um (Mitglied-) Staaten in deren Ausführung von Rückkehrpolitiken breiter zu unterstützen.

Basierend auf der EMN Fokusstudie präsentiert das vorliegende Inform eine Analyse bzgl. der Anwendung der (Mitglied-) Staaten von Einreiseverboten und Rückübernahmeabkommen mit einem spezifischen Fokus auf deren praktische Umsetzung und Wirksamkeit und gleichzeitig auch die Kennntlichmachung bewährter Praktiken in deren Anwendung, einschließlich möglicher Synergien, wenn es um die Ausführung von Rückkehr- und Wiedereingliederungsmaßnahmen geht.

4. HAUPTERKENNTNISSE

Was sind die Gründe für die Verhängung einer Wiedereinreisesperre?

Hinsichtlich der Gründe für die Verhängung und den Ausschluss von Einreiseverboten reflektieren die **nationalen Rechtsrahmen** von (Mitglied-) Staaten vorwiegend Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie³, der Charta der Grundrechte und die sich aus dem Völkerrecht ergebende Verpflichtungen, und sind somit **weitgehend ähnlich**. Die Herangehensweisen auf nationalstaatlicher Ebene variieren jedoch, wobei (Mitglied-) Staaten mehr oder weniger strikte Herangehensweisen verfolgen.

Nach Art. 7 (4) können die (Mitglied-) Staaten eine Wiedereinreisesperre verhängen, wenn eine Fluchtgefahr der betreffenden Person besteht; wenn die betreffende Person als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit eingestuft wird; wenn der Antrag auf einen Aufenthaltstitel als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich abgelehnt wurde. Alternativ haben sie jedoch auch die Möglichkeit, eine Frist von weniger als sieben Tagen zu gewähren. Dadurch kann eine Wiedereinreisesperre vermieden werden.

Elf (Mitglied-) Staaten (**Belgien, Bulgarien, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn**) sehen zusätzliche sonstige Gründe für das Verhängen von Einreiseverboten vor, die über diejenigen hinausgehen, die durch die Rückführungsrichtlinie festgelegt sind.

Unter welchen Gegebenheiten wird eine Wiedereinreisesperre nicht verhängt?

(Mitglied-) Staaten müssen bei den Rückführungsverfahren die Grundrechte der zurückzuführenden Person und sonstige internationalen Verpflichtungen respektieren, einschließlich z.B. des Rechts auf Asylsuche und des Grundsatzes der *Nichtzurückweisung*⁴. (Mitglied-) Staaten können davon absehen, in *Einzelfällen* aus mehreren humanitären Gründen Einreiseverbote zu erlassen, und können auch bestimmte *Kategorien* von Drittstaatsangehörigen von der Verhängung von Einreiseverboten ausschließen (siehe auch Art. 11 (3) der Rückführungsrichtlinie). Zu nennen sind hier Fälle, in denen Personen als Opfer von Menschenhandel

eingestuft werden, Minderjährige/unbegleitete Minderjährige, ältere Menschen und Familienmitglieder von EU-Bürgern. Dieselben humanitären Gründe und schutzbedürftige Kategorien Drittstaatsangehöriger können auch für den Widerruf/die Aufhebung von Einreiseverboten gelten.

Wie werden Einreiseverbote in der Politik und in der Praxis umgesetzt und inwieweit sind sie als Instrumente zur Unterstützung von Rückführungspolitiken wirksam?

Hinsichtlich der Trends zeigt die Anzahl der verhängten Einreiseverbote eine zunehmende Tendenz in **Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Schweden, Ungarn, Norwegen** und eine rückläufige Tendenz in **Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Polen, Slowakische Republik, Tschechische Republik**. In **Zypern** und **Irland** ist die Anzahl der Einreiseverbote über einen Zeitraum von fünf Jahren relativ stabil geblieben. Für **Schweden** wurde berichtet, dass die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie die Anzahl der verhängten Einreiseverbote, welche seit 2012 erheblich gestiegen ist, stark beeinflusst hat.

Die Mehrzahl der (Mitglied-) Staaten **verhängten Einreiseverbote** im Falle der Rückführung, im Einklang mit Art. 11 (1), **automatisch**. In Situationen der freiwilligen Rückkehr werden Einreiseverbote von Fall zu Fall überprüft bzw. erst gar nicht verhängt. Andere (Mitglied-) Staaten wenden bei der Entscheidung über die Verhängung einer Wiedereinreisesperre andere Praktiken als diejenigen an, die in der Rückführungsrichtlinie vorgeschrieben sind, insofern, dass sie nicht zwischen erzwungener und freiwilliger Rückkehr unterscheiden.

Einreiseverbote können **auf unterschiedliche Weise** Anwendung finden, **um verschiedene Ziele für den Rückkehrprozess zu erreichen**. Sie können als politische Zwangsmaßnahme angewandt werden und so als Abschreckung für irreguläre Drittstaatsangehörige dienen; doch die meisten (21 (Mitglied-) Staaten) können Einreiseverbote auch widerrufen bzw. aufheben und zwar in dem Fall, in denen der Rückkehrverpflichtung durch freiwillige Rückkehr nachgekommen wurde. Dies kann als „Anreiz“ zur freiwilligen Rückkehr schaffen.

Die wirksame **praktische Anwendung** von Einreiseverboten verlangt ein hohes Maß an **Kooperation zwischen (Mitglied-) Staaten**. Die Studie zeigt, dass das Schengener Informationssystem (**SIS**) der wichtigste Kommunikationskanal ist, welcher von den meisten (Mitglied-) Staaten zur Durchsetzung von Einreiseverboten genutzt wird. Es besteht aus einer Kombination von Informationen: die nationale Entscheidung über eine Wiedereinreisesperre sowie die SIS Ausschreibung, welche zu einem wirksamen Einreiseverbot in das Hoheitsgebiet eines (Mitglied-) Staats führt. Zusatzinformationen können auch durch

³ **Irland** und das **Vereinigte Königreich** sind aus der Rückführungsrichtlinie ausgestiegen und wenden deshalb keine wie von der Richtlinie vorgesehenen Einreiseverbote an, doch es existieren gleichwertige Maßnahmen in diesen beiden Ländern.

Norwegen ist, als Nicht-EU Mitgliedsstaat welcher dem Schengen-Raum assoziiert ist, an diese Rechtsvorschrift gebunden.

⁴ Ein Grundprinzip des internationalen Flüchtlingsrecht, das es Staaten verbietet, Flüchtlinge auf irgendeine Weise in Länder oder Raumeinheiten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sein würde. EMN Glossar V 2.0.

Kommunikationskanäle wie Europol/Interpol, Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen (Immigration Liaison Officers - ILOs) einschließlich direkter bilateraler Kanäle (z.B. persönlich, telefonisch, per Email) ausgetauscht werden. Mehrere **Beispiele bewährter Praktiken** für den Austausch von Informationen wurden mit der Studie kenntlich gemacht und unterstrichen, so wie die Einrichtung eines Nationalen Koordinationszentrums (**Lettland**) und der Gebrauch von ILOs und direkten bilateralen Kontaktkanälen (**Irland**).

Die Studie zeigt einerseits **bewährte Praktiken bezüglich der Kooperation** zwischen (Mitglied-) Staaten bei der Vollstreckung von Einreiseverboten und andererseits **praktische Kooperationsprobleme, welche die Wirksamkeit von Einreiseverboten begrenzen** (siehe Kapitel 2.3 und 2.3.1). Eine der wichtigsten **Herausforderungen** besteht in den nicht-systematischen Eintragungen von auferlegten Einreiseverboten in das SIS seitens der (Mitglied-) Staaten und dadurch in der Behinderung der Durchsetzung der Einreiseverbote im Schengen-Raum.

Eine limitierte Evaluation sowie begrenzt aussagekräftige statistische Nachweise lassen nur **schwer eindeutige Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit von Einreiseverboten** in EU-(Mitglied-) Staaten zu. Die von den Niederlanden durchgeführte Evaluation hat Hinweise gefunden, dass Einreiseverbote nicht unbedingt ein wirksames Instrument sind, um die freiwillige Rückkehr zu fördern. Abgesehen von praktischen Kooperationsproblemen zwischen (Mitglied-) Staaten, haben auch andere Faktoren, vor allem hinsichtlich des Rückkehrprozesses einen Einfluss auf die Wirksamkeit von Einreiseverboten. Zu nennen sind hier Schwierigkeiten, die Ausreise der Drittstaatsangehörigen aus dem Hoheitsgebiet der EU zu erzwingen, sowie der Gebrauch von gefälschten Reisedokumenten/Identitätsnachweisen von Drittstaatsangehörigen beim Versuch, erneut in das Hoheitsgebiet der EU einzureisen.

Wie werden Rückübernahmeabkommen in der Praxis umgesetzt und wie unterstützen sie die Rückführungspolitik?

Internationale Kooperationen mit Herkunftsländern sind in allen Phasen des Rückkehrprozesses wichtig, um eine wirksame und nachhaltige Rückkehr zu erzielen. Rückübernahmeabkommen auf EU- oder bilateral-nationalstaatlicher Ebene scheinen die Schlüsselinstrumente in dieser Vorgehensweise zu sein. (Mitglied-) Staaten funktionieren sowohl mit EU Rückübernahmeabkommen also auch nationalen Systemen von Rückübernahmeabkommen, welche auf strategischen bilateralen Kooperationen mit Drittstaaten basieren.

Im Allgemeinen betrachten die (Mitglied-) Staaten EU Rückübernahmeabkommen als **nützliche Instrumente zur Unterstützung von Rückführungspolitiken** und die Mehrheit der (Mitglied-) Staaten berichten, dass EU Rückübernahmeabkommen **ohne größere Schwierigkeiten angewendet werden**. Die hervorgehobenen **Vorteile** beinhalten eine bessere Kooperation mit Drittstaaten, eine bessere Vorhersehbarkeit und Einheitlichkeit sowie eine verbesserte Zuverlässigkeit der Terminierung der Antworten und zunehmende Anzahl von erfolgreichen Rückübernahmen.

Die Studie zeigt auch, dass **EU Rückübernahmeabkommen im allgemeinen wirksame Rückführungsinstrumente sind**; der Anteil der positiv beschiedenen Rückübernahmeersuche, (von der Gesamtzahl der von den (Mitglied-) Staaten gestellten Rückübernahmeersuchen), liegt zwischen 60 und 100% unter denjenigen (Mitglied-) Staaten, die Statistiken bereitgestellt haben. Nationale Evaluationen diesbezüglich waren jedoch begrenzt. Diejenigen nationalen Evaluationen, die über die Verwendung von EU Rückübernahmeabkommen durchgeführt wurden, zeigen, dass es **von den Abkommen und der Kooperation mit einem jeweiligen Drittstaat abhängt, inwiefern solche Abkommen als wirksam beurteilt werden können**.

Insgesamt wurden in der Studie keine **systematischen Probleme** bei der Kooperation mit Drittstaaten identifiziert. Einige **praktischen Herausforderungen** können jedoch deren Wirksamkeit behindern und sind hauptsächlich durch die inkonsequente Beantragung von EU Rückübernahmeabkommen durch (Mitglied-) Staaten, die ungleiche Verwendung von bestimmten Klauseln und Verfahren und weitere praktischen Herausforderungen, sowie die Nichteinhaltung von Fristen, begründet. Manche (Mitglied-) Staaten haben betont, dass die Verhandlung von EU Rückübernahmeabkommen langwierig sein kann.

Obwohl EU Rückübernahmeabkommen typischerweise an die erzwungene Rückführung geknüpft sind, da sie unabhängig von der Bereitschaft eines Individuums zurückzukehren anwendbar sind, weist die Überprüfung der im Kontext dieser Studie bereitgestellten Daten darauf hin, dass einige (Mitglied-) Staaten EU Rückübernahmeabkommen auch für die **freiwillige Rückkehr** benutzen. Der Anteil der freiwilligen Rückkehr an der Gesamtzahl der Rückübernahmeersuchen unter EU Rückübernahmeabkommen ist im Allgemeinen begrenzt.

Nationale bilaterale Rückübernahmeabkommen

Neben EU Rückübernahmeabkommen, hat die **Mehrheit der (Mitglied-) Staaten auch nationale bilaterale Rückübernahmeabkommen** sowie bestimmte **nicht standardisierte Abkommen unterschrieben**. Die Letzteren ermöglichen **Flexibilität und Durchführbarkeit und sind imstande, sich an die Besonderheiten der jeweiligen Situation anzupassen**. Ähnlich wie bei der Anwendung von EU Rückübernahmeabkommen zeigen die Statistiken, dass die meisten nationalen Rückübernahmeabkommen benutzt werden, um eine erzwungene Rückkehr durchzuführen, obwohl einige (Mitglied-) Staaten auch eine freiwillige Rückkehr unter nationalen bilateralen Abkommen durchführen, jedoch in beschränktem Maße.

Die Ergebnisse zeigen, dass in der Praxis **sowohl EU Rückübernahmeabkommen als auch nationale bilaterale Abkommen von (Mitglied-) Staaten parallel benutzt werden**. Die Hauptvorteile der in der Studie genannten bilateralen Abkommen sind:

- ★ Eine gute Kooperation mit den Behörden in Drittstaaten.
- ★ Eine effiziente praktische Kooperation, welche klaren Vorschriften und Verfahren aus bilateralen Abkommen folgt.

Die **praktischen Schwierigkeiten**, welche im Bezug auf die Umsetzung von nationalen bilateralen Abkommen deutlich werden konnten, sind weitgehend mit denjenigen der EURA vergleichbar und beziehen sich hauptsächlich auf die **ungenügende Kooperation seitens der Drittstaaten** und Verzögerungen **beim Erhalt von Antworten auf Rückübernahmeersuchen**. Evaluationen von nationalen Rückübernahmeabkommen wurden nur von einer Minderheit von (Mitglied-) Staaten durchgeführt und weisen, ähnlich wie bei EU Rückübernahmeabkommen, darauf hin, dass **es stark vom Abkommen und der jeweiligen Kooperation mit einem jeweiligen Drittstaat abhängt, inwiefern bilaterale Abkommen als wirksam angesehen werden können**.

Gibt es Synergien zwischen Einreiseverboten/Rückübernahmeabkommen und Rückkehr-/Reintegrationsunterstützung welche wirksamere Rückführungspolitiken unterstützen können?

Manche (Mitglied-) Staaten haben **Synergien** zwischen den unterschiedlichen, ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten entwickelt, um bessere Ergebnisse im Hinblick auf eine nachhaltige Rückkehr zu erzielen. Diese scheinen sich jedoch **in einer frühen Phase der Entwicklung** zu befinden und werden nicht in allen (Mitglied-) Staaten angewandt. Solche Synergien entstehen in mehreren (Mitglied-) Staaten vor allem aus der Umsetzung von Rückübernahmeabkommen und der

Reintegrationsunterstützung und weniger im Zusammenhang mit Einreiseverboten. Während der begrenzte Nachweis von Evaluationen die Möglichkeit, solche Synergien mit der Effizienz oder der Wirksamkeit zu verknüpfen, einschränkt, besteht jedoch die Möglichkeit, dass (Mitglied-) Staaten voneinander über die verschiedenen vorhandenen Praktiken lernen.

5. WEITERE INFORMATIONEN

Weitere Einzelheiten zu diesem EMN Inform und/oder anderen Aspekten des EMN können Sie unter folgender E-Mail-Adresse erhalten: HOME-EMN@ec.europa.eu

Stand: Dezember 2014