

EMN INFORM

Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr: das Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen

1. EINLEITUNG¹

Dieses EMN-Inform fasst die Ergebnisse der EMN-Studie *Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr* aus dem Jahr 2015 zusammen, die aus Beiträgen von den EMN Kontaktpunkten der 24 (Mitglied-) Staaten² und Norwegen zusammen gestellt wurde.

Für die Glaubwürdigkeit einer gemeinsamen EU-Migrations- und Asylpolitik ist es von wesentlicher Bedeutung, dass jene, die nicht oder nicht mehr die Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt erfüllen, effektiv rückgeführt werden. Daher zielt die EU auf die Prävention und Kontrolle irregulärer Migration ab. Grundrechte voller Beachtung der und unter Menschenwürde. Die Rückkehrpolitik EU verdeutlicht, dass eine freiwillige Rückkehr erzwungenen Rückführung vorzuziehen ist. Sie stellt Unterstützung und Förderung für freiwillige Rückkehrund Reintegrationsprogramme zur Verfügung. Um die Aufnahme solcher Programme und die freiwillige Rückkehr generell zu ermöglichen, müssen die Mitgliedstaaten Informationen über die Rechte von irregulären MigrantInnen, über deren Verpflichtungen sowie über die Rückkehroptionen verbreiten.

Dieses Inform stellt eine Analyse der Ansätze (Politiken und Praktiken) der (Mitglied-) Staaten zur Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr dar. Es beschreibt nationale Kampagnen und Methoden, und die Effektivität derselben beim Erreichen und Informieren von Drittstaatsangehörigen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen.

2. WICHTIGSTE PUNKTE

- Obwohl aufgrund des ursprünglichen Charakters von irregulärer Migration begrenzte Informationen zur Abschätzung des genauen Ausmaßes irregulärer Migration der EU gibt, deuten (stellvertretende-) Indikatoren darauf hin, dass irreguläre Migration in vielen Mitgliedstaaten zunimmt.
- In Anbetracht dessen streben die EU und ihre Mitgliedstaaten danach, Politiken und Praktiken zu entwickeln, welche die Rückkehr der sich nicht rechtmäßig in der EU aufhaltenden Personen steigern. Die Rückführungsrichtlinie verdeutlicht, dass auf EU-Ebene eine freiwillige Rückkehr der erzwungenen Rückführung vorzuziehen ist, wenn



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

² Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

dadurch der Zweck des Rückkehrverfahrens nicht gefährdet wird. Daher ist es positiv, dass mehrere Mitgliedstaaten kürzlich Gesetze zur wirksameren Förderung der freiwilligen Rückkehr erlassen haben (oder planen, Gesetze zu erlassen), und dass in fast allen (Mitglied-) Staaten Regeln über die Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr bestehen.

- Einige Herausforderungen bei der Verbreitung von Informationen über freiwillige Rückkehr an irreguläre MigrantInnen sind den meisten Mitgliedstaaten gemeinsam, wie zum Beispiel: das Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit Akteuren zur Verbreitung von Informationen stehen; sprachliche Barrieren; das in-Kontakt-Kommen mit irregulären MigrantInnen, auch wenn sie nicht zurückkehren wollen und/oder misstrauisch gegenüber den Behörden oder anderen Akteuren sind (wobei beides MigrantInnen davon abhält, Informationsanbietern den Kontakt aufzunehmen); sicherstellen. und dass MigrantInnen Zugang zu korrekten Informationen haben, selbst wenn diese sich eher auf informelle Informationsquellen aus ihren eigenen Communities verlassen.
- In der Hälfte aller (Mitglied-) Staaten nehmen staatliche Akteure eine begrenzte Rolle bei der Verbreitung von Informationen ein, da diese Aufgabe hauptsächlich an zwischenstaatliche Organisationen oder zivilgesellschaftliche Organisationen ausgelagert wird. Dies liegt vor allem daran, dass (gemäß der Berichte der Mitgliedstaaten) zivilgesellschaftlichen Organisationen von MigrantInnen eher vertraut wird als staatlichen Behörden und diese bessere Diaspora-Communities Kontakte mit ethnischen Minderheiten haben als staatliche Behörden, was ihnen hilft, mit irregulären MigrantInnen in Verbindung zu treten.
- Zur Verbreitung von Informationen werden von den (Mitglied-) Staaten **vielfältige** Mittel verwendet (Poster, Webseiten, gezielte Öffentlichkeitsarbeit); die Mittel sind in unterschiedlichem Maße in der Lage, die Verständnis Zugänglichkeit und das verbreiteten Mitteilung zu verbessern, wonach der Einsatz verschiedener Mittel zur Verbreitung von Informationen vorteilhaft ist.
- Einer der wichtigsten Informationskanäle für MigrantInnen über freiwillige Rückkehr ist das Gespräch mit ihren Bekannten: während diese möglicherweise das Vertrauen des/der MigrantIn

- genießt, kann diese Information ungenau oder voreingenommen sein.
- Rund ein Drittel aller (Mitglied-) Staaten haben Informationskampagnen, die gezielt auf irreguläre MigrantInnen gerichtet sind, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Deren Durchführung erfolgte durch das Bewerben der Rückkehrmitteilung in Mainstreamund gezielten (z.B. Community-spezifischen) Medien, durch die Verbreitung von Informationen an von MigrantInnen besuchten Orten, und durch den Aufbau von Beziehungen mit Diaspora Communities. Einige Mitgliedstaaten betonen auch die Wichtigkeit, MigrantInnen über Rückkehr bereits zu informieren bevor sie irreguläre MigrantInnen werden / den Kontakt mit den Behörden abbrechen.
- Trotzdem und trotz der Tatsache, dass manche Staaten Förderung (Mitalied-) die Programmen unterstützten zur freiwilligen Rückkehr und Reintegration (Assisted Voluntary Return and Reintegration, AVRR) evaluiert haben, gibt es wenige überzeugende Beweise für die Effektivität der verschiedenen Maßnahmen zum Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Jedoch haben (Mitglied-) Staaten einige gewonnene Erfahrungen und potentielle bewährte Praktiken bei der Verbreitung Informationen erarbeitet.

3. ZENTRALE ERKENNTNISSE

Wie hoch ist das geschätzte Ausmaß irregulärer Migrantenpopulationen in den Mitgliedstaaten?

Aufgrund des ursprünglichen Charakters von irregulärer Migration ist es nicht möglich, eine exakte Schätzung zur Situation dieses Phänomens in der EU vorzulegen. Anhaltspunkte über das Ausmaß von irregulärer Migration können jedoch durch nationale und Eurostat-Statistiken zu MigrantInnen, welche während der Einreise (illegale Grenzüberschreitung) und während einem illegalen Aufenthalt aufgegriffen wurden, gemacht werden.

Eurostat-Daten zufolge, haben im Zeitraum 2010 – 2014:

- Deutschland, Frankreich, Griechenland, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich die höchste Anzahl von illegal aufhältigen MigrantInnen aufgegriffen;
- Allerdings berichteten **Deutschland**, Österreich, **Polen** und **Schweden** die stärksten jährlichen Zunahmen (um jeweils 155%, 117%, 201% und 165%; Steigerung in der Anzahl der aufgegriffenen irregulären MigrantInnen);

Eine deutlich niedrigere Zahl an irregulären MigrantInnen wurde in **Estland**, **Lettland**, **Litauen** und der **Slowakischen Republik** wegen illegalem Aufenthalt aufgegriffen, wahrscheinlich da diese größtenteils 'Transitländer' sind und sich irreguläre MigrantInnen daher nur vorübergehend aufhalten während der Weiterreise zu anderen europäischen Ländern.

Einige (Mitglied-) Staaten (BE, DE, FI, IE, NL, PL, SE und NO) haben nationale Schätzungen über das Ausmaß von irregulärer Migration vorgenommen. Zahlen reichen von 1.000 in **Finnland**, bis 25.000 in **Polen**, bis zu 520.000 in **Deutschland**.

Gruppen und Ausmaß irregulärer MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen

Irreguläre MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, können in der EU aufgrund des informellen Sektors leben. Sie leben dort und sind auch von diesem abhängig, z.B. sie arbeiten im Untergrund/Schattenwirtschaft, und/oder weil sie innerhalb von Diaspora- oder anderen Gemeinschaften leben, welche sie unterstützen und ihren Bedürfnissen nachkommen. Dies umfasst auch heimlich eingereiste Personen, die nie im Kontakt mit den Behörden gestanden sind, und jene, die untergetaucht sind.

Sehr wenige Mitgliedstaaten (nur AT, LT, LV, MT, SE, SK) haben das Ausmaß von entweder heimlich Eingereisten oder Untergetauchten geschätzt. Für Untergetauchte im Jahr 2014 reichte die geschätzte Anzahl von 900 in Malta, über 4.557 in Österreich bis zu 8.159 in **Schweden**. Andere Mitgliedstaaten, welche keine Statistiken über heimlich Eingereiste angeben konnten, berichteten, dass heimliche Einreisen ein wesentliches Problem in ihren Ländern wäre (EL, FR). Malta, hingegen, berichtet, dass das Ausmaß solcher Einreisen nicht von wesentlicher Bedeutung ist, da Ankünfte über den Seeweg generell nicht unentdeckt blieben.

Was sind die Hauptprobleme, die bei der Verbreitung von Informationen an jene, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, aufgetreten sind?

Die am häufigsten berichteten Herausforderungen für die Akteure bei der Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr sind:

- Kenntnis darüber, wie und wo irreguläre MigrantInnen erreicht werden können, wenn sie nicht im Kontakt mit den Behörden und/oder nicht im Kontakt mit Akteuren zur Verbreitung von Informationen stehen;
- ➤ Sprachliche Barrieren, die bei einer erfolgreichen Kommunikation über freiwillige Rückkehr mit irregulären MigrantInnen eine Herausforderung darstellen;

- → Die Nicht-Bereitschaft von MigrantInnen Europa zu verlassen (was wiederum auch bedeutet, dass sie möglicherweise gegenüber Informationen über die freiwillige Rückkehr nicht offen sind);
- ★ Misstrauen gegenüber Behörden und anderen, die freiwillige Rückkehr fördernden Akteuren und Institutionen, was zu Barrieren für eine effektive Kommunikation von Informationen für die Mitgliedstaaten führt; und
- Das Vertrauen irregulärer MigrantInnen auf informelle und möglicherweise ungenaue Informationsquellen, z.B. Freunde, Bekannte und Familien.

Ist das Angebot von Informationen über die freiwillige Rückkehr in den (Mitglied-) Staaten geregelt?

Alle Mitgliedstaaten regeln, wie Informationen über die freiwillige Rückkehr unter irregulären MigrantInnen verbreitet werden sollen, nämlich entweder durch Gesetzgebung, Soft Law oder Leitfäden für PraktikerInnen. Die Rückführungsrichtlinie hatte in manchen Mitgliedstaaten (LU, SI, SE) einen Einfluss auf die Einrichtung oder Leitung dieser Regelungen.

In neun (Mitglied-) Staaten (AT, BE, DE, FI, FR, HU, PL, UK, NO) wurden kürzlich oder werden zeitnah Politiken oder Gesetzgebung über die Verbreitung von Informationen ergänzt, was auf ein **steigendes**Interesse an der Stärkung von Regeln und Praktiken zur Förderung der freiwilligen Rückkehr schließen lässt.

Nationale Vorschriften bestimmen den Inhalt der an Drittstaatsangehörigen anzubietenden Informationen, das **Timing** des Informationsangebots, die Sprache und Art und Weise, in der die Informationen angeboten werden sollen, ebenso wie Regeln über die Vertraulichkeit. Der Inhalts der anzubietenden Informationen umfasst: Möalichkeit freiwillig zurückzukehren: Zugangsvoraussetzungen Programmen zu 7Ur unterstützten freiwilligen Rückkehr (AVR) oder zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration (AVRR); Informationen über die bei AVR(R) Programmen bereitgestellte Unterstützung Vorteile; und Kontakte für die zuständigen Akteure, die die AVRs implementieren. Einige Mitgliedstaaten haben auch spezifische Regeln/Richtlinien schutzbedürftige irreguläre MigrantInnen.

Artikel 7 der Rückführungsrichtlinie verpflichtet die (Mitglied-) Staaten bei der Implementierung derselben, den/die RückkehrerIn über die Frist, die ihnen zur freiwilligen Abreise eingeräumt wird, zu informieren. Zusätzlich dazu stellen die meisten (Mitglied-) Staaten beim Erlass einer Rückkehrentscheidung **Informationen über die**

unterstützte freiwillige Rückkehr zur Verfügung, wobei die Informationsmenge, die sie anbieten, und das Ausmaß, in dem sie dies in einem nutzerfreundlichen und zugänglichen Format gestalten, in den einzelnen (Mitglied-) Staaten variieren.

Welche Rollen spielen die unterschiedlichen Akteure zur Verbreitung von Informationen beim Informieren von irregulären MigrantInnen über die freiwillige Rückkehr?

In der Hälfte aller (Mitglied-) Staaten (AT, CY, EE, ES, FI, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SI, SK), nehmen staatliche Akteure eine begrenzte Rolle bei der Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr von irregulären MigrantInnen ein, da diese Aufgabe hauptsächlich an zwischenstaatlicheoder zivilgesellschaftliche Organisationen ausgelagert wird – hauptsächlich an die Internationale Organisation für Migration (IOM) und, in manchen Fällen, an nationale NGOs.

In anderen (Mitglied-) Staaten (BE, CZ, DE, EL, FR, MT, UK und NO), spielen staatliche Behörden eine aktivere Rolle bei der direkten Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr, indem sie Mitarbeiter und Partner darüber schulen, wie Informationen über die frewillige Rückkehr angeboten Mitteilungen werden sollen, aussenden, Rückkehrberatung anbieten und Informationsdrehscheiben einrichten, die interessierte MigrantInnen besuchen können. In einigen dieser (Mitglied-) Staaten betreiben Vertreter des Staates auch gezielte Öffentlichkeitsarbeit.

Die wichtigsten staatlichen Behörden für die Verbreitung von Informationen über die frewillige Rückkehr sind in den meisten (Mitglied-) Staaten die Asyl-/Migrationsbehörden; das Personal in Anhalte-/Einwanderungsmeldezentren; die Polizei/Vollzugsbehörden (wenn diese im (Mitglied-) Staat für das Erlassen von Rückkehrentscheidungen zuständig sind); und (nur in manchen Mitgliedstaaten) diplomatische Vertretungen und Botschaften von einzelnen Drittstaaten.

Ein breites Spektrum von nicht-staatlichen Akteuren spielt eine Rolle bei der Verbreitung von Informationen über die frewillige Rückkehr, entweder weil sie mit der Regierung unter Vertrag stehen/von dieser finanziert werden, weil sie von staatlicher Seite auf informeller Basis sind oder unabhängig von diesem beauftragt sind. Die häufigsten Akteure sind: die IOM, die in den meisten (Mitglied-)Staaten AVR(R) Programme betreibt und fördert; nationale NGOs (z.B. Caritas, Refugee Action, Jesuit Refugee Service, nationale Flüchtlingsräte); Diaspora Gruppen; Community Gruppen, z.B. religiöse Gruppen / von MigrantInnen geführte Gruppen. Zu einem geringeren Ausmaß sind Soziale,

Gesundheits-, und Bildungsdienste und **Rechtsberater** in manchen Mitgliedstaaten bei der Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr involviert.

Was sind die Mittel, Ansätze und Kampagnen, die speziell beim Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, eingesetzt werden?

Die häufigsten von den Mitgliedstaaten eingesetzten Mittel zur Informationsverbreitung sind Flyer/Broschüren, die MigrantInnen im Rahmen von Kampagnen ausgehändigt oder an sie verteilt werden; Poster mit kurzen Texten und erklärenden Bildern, und Webseiten mit audio-visueller Information, die den Nutzern Anonymität und leichten Zugang bieten. Viele Mitgliedstaaten bieten auch Notrufnummern (in den meisten Ländern kostenfrei) und Beratungsstellen.

In geringerem Ausmaß eingesetzte Mittel sind spezielle Seiten der Sozialen Medien und Online Diskussionsforen, die Informationsaustausch und Diskussion ermöglichen, Medienkampagnen und aufsuchende Community Besuche bei MigrantInnen Communities. Da Studien ergeben haben, dass viele RückkehrerInnen von anderen Mitgliedern Diaspora oder anderen Communities über freiwillige Rückkehr erfahren haben, ist auch die **gezielte** Öffentlichkeitsarbeit ein wichtiges Mittel. Letztlich ist eine Kombination mehrerer Kanäle zur Verbreitung von Informationen und die Förderung von freiwilliger Rückkehr für die (Mitglied-) Staaten hilfreich, um irreguläre MigrantInnen zu verschiedenen Zeitpunkten und Bedingungen zu erreichen, je nach den unterschiedlichen Informationsbedürfnissen.

Mitgliedstaaten unterscheiden sich hinsichtlich der Informationsmenge, die möglichen RückkehrerInnen angeboten wird, und den Akteuren, die bei der Verbreitung von Informationen involviert sind. Im Allgemeinen bieten **nicht-staatliche Akteure** (d.h. jene NGOs und internationale Organisationen, die unter Vertrag stehen, AVR(R) und Rückkehrberatung anzubieten) **eher passende Information an**, obwohl in manchen (Mitglied-) Staaten (BE, DE, FR, HU, NO) auch staatliche Akteure diese Information bieten.

Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass MigrantInnen die Rückkehrmitteilung verstehen und bereit sind mit den Anbietern von freiwilliger Rückkehr Kontakt aufzunehmen, ist es wichtig, dass die Informationen zugänglich sind: zu einer Zeit und an einem Ort, so dass MigrantInnen darauf zugreifen können, kostenfrei, in einer ihnen verständlichen Sprache, und in einer Weise, die sie nicht abschreckt. Die meisten (Mitglied-) Staaten haben AVR(R) Werbematerial in fünf oder mehr Sprachen entwickelt und bieten ihre Verbreitungsmittel unterschiedlichen, häufig gebrauchten Sprachen. Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die Verbreitung von Informationen in einer anderen als der ersten Sprache die ursprüngliche Mitteilung über die Rückkehr

nicht die Verbreitung hindert, aber es kann gewisse Nuancen verfälschen. Mitgliedstaaten unterscheiden sich in der Art, wie sie die Rückkehrmitteilung präsentieren, aber Forschungsergebnisse in einigen Mitgliedstaaten legen es nahe, dass ein übermäßiges Werben oder 'Verschönern' der Rückkehrmitteilung das Trauen der Drittstaatsangehörige bezüglich des Informationsgehalts beeinträchtigen.

Zeitraum 2012-2014 haben die meisten Mitgliedstaaten Informationskampagnen irreguläre MigrantInnen zur besseren Verbreitung von Informationen durchgeführt. Dabei wurden vielfältige Mittel eingesetzt. Rund ein Drittel davon richteten sich spezifisch an irreguläre MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Die Übrigen haben Methoden und Ansätze verwendet, die diese Gruppe als Zielgruppe Teil einer breiteren Drittstaatsangehörigen adressierten. Die Mehrheit der Kampagnen richteten sich auf das Bewerben von AVR(R) Programmen, in einigen Fällen waren sie allgemeiner auf die Förderung von (unterstützter) freiwilliger Rückkehr ausgerichtet. Die Kampagnen setzten verschiedene Methoden ein, um die die Zielgruppen besser zu erreichen: Verbesserung der Gegenwärtigkeit von Informationen an von MigrantInnen häufig frequentierten Plätzen, Verstärkung der Beziehungen Diaspora zu Communities, Gebrauch gezielten von Verbreitungskanälen und Sozialen Medien, Hervorherben der Vorteile von Rückkehr (und Reintegration), sowie der Gebrauch von Kulturvermittler.

Gibt es Beweise für die Effektivität verschiedener Mittel und Techniken der Verbreitung?

Manche (Mitglied-) Staaten haben Beweise für die Effektivität verschiedener Ansätze, die für die Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr genutzt werden, gesammelt, überwiegend durch Umfragen zur Bewertung des AVR Prozesses und der Ergebnisse, sowie durch andere Informationen, die sie von Teilnehmern von AVR(R) Programmen erhalten Zwar vermögen Daten von Umfragen haben. Erkenntnisse über die Zufriedenheit der Begünstigten liefern, sie sind aber als Mittel zur Evaluierung eingeschränkt, da sie üblicherweise nur einige von unterstützten RückkehrerInnen abdecken; im Übrigen zielen die Umfragen auch meist nicht auf die Frage der Effektivität der Informationsverbreitung ab. Daraus ergibt sich, dass es kaum solide Beweise für die **Effektivität** der verschiedenen Maßnahmen zum Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, und zum Übermitteln einer klaren und umfassenden Mitteilung Dennoch haben (Mitglied-) Staaten einige **Erfahrungen** gewonnene und potentielle bewährte Praktiken bei der Verbreitung von Informationen hervorgehoben, um spezifisch irreguläre MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, zu erreichen. Diese umfassen:

- ★ Möglichen Berechtigten von AVR(R) Informationen so früh wie möglich anzubieten;
- NGOs, IOs und zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Verbreitung von Informationen zu involvieren, wegen ihrer Vermittlerrolle zwischen staatlichen Behörden und MigrantInnen;
- ★ Diaspora Gruppen und andere MigrantInnenvertreter einzubeziehen, um vertrauenswürdige Kanäle zu bilden;
- → Den Migranten ausreichend Zeit zu geben, um über die Entscheidung der Rückkehr zu reflektieren;
- Online Medien in Anspruch zu nehmen, da diese einen anonymen Zugang zu Informationen ermöglichen;
- Sicherzustellen, dass sich die Person über die Risiken einer nicht freiwilligen Rückkehr im Klaren ist, genauso wie über die Vorteile einer freiwilligen Rückkehr;
- Informationen und Kommunikation den besonderen Bedürfnissen und Situationen des/der MigrantIn anzupassen; und
- Informationen in einer sachlichen Art anzubieten und eine irreführende und 'emotionale' Kommunikation zu vermeiden.

4. WEITERE INFORMATIONEN

Weitere Details über dieses EMN-Inform und/oder über andere Aspekte des EMN erhalten Sie von <u>HOME-EMN@ec.europa.eu</u>.

Erstellt: Oktober 2015