



Rutz, Julia

## **Informationsverbreitung über Rückkehr an irreguläre Migranten. Ein Beitrag über die Ergebnisse der Studie des Europäischen Migrationsnetzwerkes mit Fokus auf Österreich**

SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2/2016), 69-80.

doi: 10.7396/2016\_2\_G

*Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:*

Rutz, Julia (2016). Informationsverbreitung über Rückkehr an irreguläre Migranten. Ein Beitrag über die Ergebnisse der Studie des Europäischen Migrationsnetzwerkes mit Fokus auf Österreich, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 69-80, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2016\\_2\\_G](http://dx.doi.org/10.7396/2016_2_G).

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2016

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 9/2016

# Informationsverbreitung über Rückkehr an irreguläre Migranten

Ein Beitrag über die Ergebnisse der Studie des Europäischen Migrationsnetzwerkes mit Fokus auf Österreich

Hintergrund dieses Studienthemas bildet die Problematik, dass es zwar Informationen zur freiwilligen Rückkehr in fast allen EU-Mitgliedstaaten gibt. Irreguläre Migrantinnen und Migranten, die nicht in Kontakt mit Behörden oder anderen involvierten Institutionen stehen, haben jedoch zu diesen wichtigen Informationen häufig keinen Zugang. Die diesem Beitrag zu Grunde liegende Studie widmet sich der Frage, ob und wie irreguläre Migrantinnen und Migranten auf anderen Wegen der Informationsverbreitung erreicht werden können, um ihnen Informationen über die freiwillige Rückkehr zukommen zu lassen. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die Mittel der Informationsverbreitung gelegt. Auch wird auf die möglichen Akteure eingegangen und die unterschiedlichen Herausforderungen werden beleuchtet. In diesem Beitrag werden die wesentlichen Erkenntnisse der EMN-Studie dargestellt, indem ein Überblick über die unterschiedlichen Ansätze der EU-Mitgliedstaaten zur Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr an die spezifische Gruppe der Irregulären gegeben wird. Dabei wird ein Schwergewicht auf die Ergebnisse des nationalen Berichts von Österreich gelegt.



**JULIA RUTZ,**  
*Koordinatorin des Nationalen  
Kontaktpunktes Österreich im  
Europäischen Migrationsnetzwerk.*

## 1. EINLEITUNG

Dieser Beitrag widmet sich der Frage, wie irreguläre Migrantinnen und Migranten mit Informationen über die freiwillige Rückkehr<sup>1</sup> erreicht werden können. Diese spezielle Fragestellung wurde 2015 als eines der Studienthemas des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN) behandelt.

### **Das Europäische Migrationsnetzwerk**

Das EMN bezweckt, innerstaatliche Institutionen und Behörden sowie die Organe der Europäischen Union mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Aufgabe des EMN ist es auch, diese Infor-

mationen der allgemeinen Öffentlichkeit bereitzustellen.

Der Nationale Kontaktpunkt Österreich ist in der Abteilung für Forschung und Migrationsrecht der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Wien angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben des EMN zählen u.a. die Erstellung themenspezifischer Studien. Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte der EU-Mitgliedstaaten und Norwegens<sup>2</sup> (in Folge „Teilnehmerstaaten“) erstellt die Europäische Kommission einen Synthesebericht, welcher die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst. Alle nationalen Studien und Syntheseberichte sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der

Europäischen Kommission verfügbar (Europäische Kommission 2015a).

Dieser Artikel basiert auf den Studienergebnissen des Nationalen Kontaktpunktes Österreich (Rutz/Chahrokh 2015) und nimmt auch auf die Erkenntnisse des Syntheseberichts<sup>3</sup> Bezug, um die Ergebnisse der anderen Teilnehmerstaaten mit zu beleuchten.

### **Einführung in das Thema**

Die Reduzierung irregulärer Migration ist schon seit Jahren ein Hauptanliegen der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wie man unter anderem an der 2015 veröffentlichten „Europäischen Agenda für Migration“ (Europäische Kommission 2015b; Europäische Kommission 2015c) wieder erkennen konnte.

Die Rückkehr der betroffenen Personen ist eine der Antworten, welche die EU in ihrer Rückkehrrichtlinie vorsieht (Europäisches Parlament 2008). Es besteht Konsens unter den EU-Mitgliedstaaten, dass die freiwillige Rückkehr von Migrantinnen und Migranten der erzwungenen Rückkehr vorzuziehen ist.

Auch von Seiten der Migrantinnen und Migranten besteht ein Bedarf an Informationen über die freiwillige Rückkehr, um hier eine informierte Entscheidung fällen zu können. Zwar gibt es in Österreich und den anderen EU-Mitgliedstaaten diverse Formen und Mittel der Informationsverbreitung, um Migrantinnen und Migranten zu erreichen. Diese Informationen stehen aber Migrantinnen und Migranten, die keinen Kontakt mit Behörden oder anderen involvierten Institutionen haben, oft nicht zur Verfügung.

Dieser Beitrag untersucht die unterschiedlichen Ansätze zur Verbreitung von Informationen an diese spezifische Gruppe irregulärer Migrantinnen und Migranten. Er geht hierbei zunächst auf die Situation in

Österreich ein, gibt aber auch einen Einblick in die Vorgehensweisen in anderen EU-Mitgliedstaaten und Norwegen.

Zunächst wird der Begriff „Irreguläre Migrantinnen und Migranten“ näher beleuchtet und es wird darauf eingegangen, wer unter diese Gruppe fällt. In Folge wird der Frage nachgegangen, inwieweit es für die Frage der Informationsverbreitung an Migrantinnen und Migranten, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, eine gesetzliche oder anderweitige Regelung gibt. Kernstück der Untersuchung bildet die Art und Weise der Informationsverbreitung; die wesentlichen Mittel der Informationsverbreitung werden in diesem Abschnitt dargelegt. In einem weiteren Kapitel wird auf die unterschiedlichen Akteure der Informationsverbreitung eingegangen. Der Aufsatz schließt mit einer Darstellung der Herausforderungen auf den unterschiedlichen Seiten sowie mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

Die Untersuchungsergebnisse beziehen sich auf den Zeitraum von 2010 bis 2014. Rechtliche Änderungen wurden bis Mai 2015 berücksichtigt.

## **2. DIE VERBREITUNG VON INFORMATION ZUR FREIWILLIGEN RÜCKKEHR AN IRREGULÄRE MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN**

Ziel dieser Studie war eine Untersuchung, wie Migrantinnen und Migranten, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen, mit Informationen über die freiwillige Rückkehr erreicht werden können. Hierzu werden nach einer Abklärung der Rahmenbedingungen die unterschiedlichen Mittel der Informationsverbreitung sowie deren Akteure untersucht und es werden die hierbei bestehenden Herausforderungen dargestellt.

## 2.1 Gruppierungen von irregulären Migrantinnen und Migranten

Bei Betrachtung der Thematik, wie irreguläre Migrantinnen und Migranten, die nicht in Kontakt mit Behörden stehen, mit Informationen erreicht werden können, bedarf es zunächst einer Klärung der Frage, wer unter die Personengruppe der irregulären Migrantinnen und Migranten fällt.

In Österreich lassen sich irreguläre Migrantinnen und Migranten gemäß Kraler danach aufteilen, wie sie in den Status der Irregularität geraten sind; diese stehen zum Teil nicht oder nicht mehr in Kontakt mit den Behörden:

- ▶ Migrantinnen und Migranten, die irregulär einreisen,
- ▶ Migrantinnen und Migranten, die der Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen,
- ▶ Migrantinnen und Migranten, die den Aufenthaltstitel verlieren,
- ▶ Migrantinnen und Migranten, bei denen eine Abschiebung unzulässig oder nicht möglich ist (Kraler et al. 2009, 4; Kraler/Reichel 2011).

Migrantinnen und Migranten können aus unterschiedlichen Gründen irregulär nach Österreich einreisen: um einen Antrag auf internationalen Schutz in Österreich zu stellen, weil sie durch Österreich als Transitland irregulär reisen, oder weil sie irregulär einreisen mit dem Ziel der Aufnahme einer irregulären Beschäftigung oder des irregulären Aufenthalts mit gefälschten Papieren.

Gründe für das Nicht-Nachkommen der Ausreiseverpflichtung können Ablauf der Gültigkeit eines Visums oder Aufenthaltstitels sein („overstaying“) oder aber der Erhalt eines Negativbescheids auf den Antrag auf internationalen Schutz. Eine weitere Möglichkeit liegt in der Nicht-Beendigung des Verfahrens, also wenn der Antrag als unbegründet abgewiesen oder zurückgezogen wird, oder aber bei so genanntem „Untertauchen“ des Asylbewerbers.

Den Status der Irregularität können aber Migrantinnen und Migranten auch durch den Verlust eines bereits erlangten Aufenthaltstitels erreichen. Eine Möglichkeit für den Verlust eines Aufenthaltstitels ist die Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels durch die Behörden, beispielsweise auf Grund geänderter Erteilungsvoraussetzungen durch den Gesetzgeber.<sup>4</sup> Doch auch bei Nichterfüllen der allgemeinen und besonderen Erteilungsvoraussetzungen nach § 25 Abs. 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 und 2 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) kann ein Aufenthaltstitel entzogen werden, beispielsweise bei nicht rechtzeitiger Erfüllung von Modul 1 der Integrationsvereinbarung, oder wenn der notwendige Unterhalt nicht mehr gegeben ist, bei Verlust des Arbeitsplatzes oder bei nicht mehr aufrechter Ehe.

Rechtlich fallen auch Migrantinnen und Migranten mit einer Duldung, also solche, bei denen die Abschiebung unzulässig oder unmöglich ist, unter die Gruppe der irregulär Aufhältigen.<sup>5</sup> Das österreichische Fremdenpolizeigesetz (FPG) 2005 bestimmt in seinem § 31 Abs. 1a Z 3 explizit, dass sich Geduldete nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Allerdings stehen Geduldete formell im Kontakt mit den Behörden; ihnen wird nach § 46a Abs. 2 Satz 1 FPG eine „Karte für Geduldete“ ausgestellt. Auf Grund ihres unsicheren Rechtsstatus erscheint auch diese Gruppe als potentielle Adressaten für Informationen über freiwillige Rückkehr relevant.

## 2.2 Gesetzliche und anderweitige Regelung

Es gibt in Österreich derzeit keine gesetzlichen Bestimmungen zur Verbreitung von Information über die freiwillige Rückkehr, die sich speziell auf irreguläre Migrantinnen und Migranten beziehen. Gesetzlich geregelt werden jedoch die Informationspflichten über die Ausreiseverpflichtung im Zuge einer Rückkehrentscheidung.

Das am 20. Juli 2015 in Kraft getretene Fremdenrechtsänderungsgesetz sieht zudem Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe im neuen § 52a BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG) vor. Diese soll neben Asylwerberinnen und Asylwerbern auch für sonstige Fremde in jedem Verfahrensstadium gelten. Der Begriff „Fremder“ ist in § 2 Abs. 1 Z 20a AsylG, in § 2 Abs. 4 Z 1 FPG, in § 1 Abs. 1 Z 1 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und nach § 2 Abs. 2 BFA-VG gleichlautend gesetzlich definiert, nämlich als jemand, der die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass auf diese allgemeine Begriffsbestimmung Bezug genommen wurde.

Ein Blick auf die anderen Teilnehmerstaaten im Synthesebericht zeigt, dass es in sämtlichen Mitgliedstaaten eine Art von Regelung gibt, wie Informationen zur freiwilligen Rückkehr an irreguläre Migrantinnen und Migranten verbreitet werden sollen. In den meisten Ländern sind diese Regelungen in Praxisleitfäden oder in anderen rechtlich nicht bindenden Dokumenten niedergelegt. Dies geschieht in Form von Kooperationsvereinbarungen, Vereinbarungen über die Zusammenarbeit (Memorandum of Understanding – MoU), durch Richtlinien oder Handbücher von staatlicher Seite sowie durch die verwaltungsrechtliche Praxis. In manchen Mitgliedstaaten hingegen ist die Informationsverbreitung nur in internen Leitfäden von nicht-staatlichen Akteuren geregelt (EMN 2015, 14).

Aus drei EU-Mitgliedstaaten wurde berichtet, dass deren Regelungen zur Verbreitung von Informationen über freiwillige Rückkehr in Folge der Umsetzung der Rückkehrrichtlinie geändert wurden. So haben Luxemburg und Slowenien gesetzliche Ergänzungsregelungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr erlassen. Beispielsweise wurde hier die rechtliche

Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen über die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise und über Rückkehrunterstützung explizit eingeführt. In Schweden führte die Umsetzung der Richtlinie zu verstärkten Bemühungen, Antragstellerinnen und Antragsteller bereits zu einem frühzeitigen Verfahrenszeitpunkt zu informieren; zudem wurde das entsprechende Informationsmaterial überarbeitet (EMN 2015, 15).

### **2.3. Art und Weise der Informationsverbreitung**

Zur Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr bedienen sich in Österreich die unterschiedlichen Akteure und Beratungsorganisationen verschiedener Kommunikationskanäle. Um einen Einblick in die Art und Weise der Informationsverbreitung zu erhalten ist es wichtig, einen Blick auf die Akteure der Informationsverbreitung zu werfen. Dieses Thema wird im nächsten Kapitel 2.4 behandelt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Mittel der Informationsverbreitung dargestellt. Dabei wird auch auf bewährte Praktiken der anderen Teilnehmerstaaten hingewiesen.

#### **2.3.1 Flyer und Broschüren**

Informationen über die freiwillige Rückkehr werden in Österreich vielfältig mit Flyern und Broschüren verbreitet. Diese sind auf den jeweiligen Webseiten zum Teil abrufbar, teils finden sich dort weitere Informationen.

Potentielle Adressaten, also (irreguläre) Migrantinnen und Migranten, haben verschiedene Möglichkeiten, diese Flyer zu erhalten: Zunächst findet eine Verbreitung durch die Rückkehrberatungsorganisationen statt. So verwendet die Caritas Österreich diese bei Events, in ihren Heimen und während der Rückkehrberatungen. Der Verein Menschenrechte Österreich

legt seine Informationsflyer bei mehreren Behörden aus, wie bei den Regionaldirektionen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl und teils bei den Betreuungsstellen. Darüber hinaus werden sie auch an nicht-öffentlichen Orten ausgelegt, wie in Cafés oder Vereinseinrichtungen von Zuwanderer-Communities.<sup>6</sup>

Die Internationale Organisation für Migration (IOM), Landesbüro für Österreich, gibt Informationen zu den einzelnen Projekten zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration („AVRR“) zum Teil auf Informationsblättern, Flyern<sup>7</sup> und Broschüren<sup>8</sup>, die dann potentiellen Rückkehrerinnen und Rückkehrern von Rückkehrberatungsorganisationen, wie der Caritas oder dem Verein Menschenrechte Österreich, zur Verfügung gestellt werden.

Flyer und Broschüren sind in mehreren, meist bis zu zwölf verschiedenen Sprachversionen verfügbar.

Auch in den anderen Teilnehmerstaaten stellt gedrucktes Informationsmaterial, wie Faltblätter oder Broschüren, ein wichtiges Mittel zur Informationsverbreitung dar. Diese werden entweder im Rahmen von Informationskampagnen über Programme zur (unterstützten) freiwilligen Rückkehr verteilt (z.B. in BE, CZ, PL, SI, SK) oder sie werden Migrantinnen und Migranten in Aufnahmeeinrichtungen oder in Anhaltezentren ausgehändigt (DE, FI, FR, NL, PL, NO, SK) (EMN 2015, 7; ebd., 21–22).

### 2.3.2 Posterkampagnen

In Österreich wird von Posterkampagnen nur begrenzt Gebrauch gemacht. Poster werden nur von wenigen Akteuren produziert und sehr vereinzelt eingesetzt.

Die vom Europäischen Migrationsnetzwerk durchgeführte Studie hat gezeigt, dass dieses Informationsmittel von manchen Mitgliedstaaten intensiver eingesetzt wird. Belgien, Polen und die Slowakei

betonen, dass der Einsatz von Postern ein effektives Mittel zur Informationsverbreitung an irreguläre Migrantinnen und Migranten sei. Besonders wirkungsvoll seien die Poster, wenn der Text kurz gehalten und mit einem veranschaulichenden Bild ergänzt werde (EMN 2015, 7; ebd., 21–22).

Als bewährte Praktik weist Belgien auf seine Öffentlichkeitskampagne „Thinking of Home“ hin. Poster wurden an öffentlichen Plätzen aufgehängt, die von irregulären Migrantinnen und Migranten häufig frequentiert werden (Bahnhöfe, Einwanderungsbehörde, Gemeinden). Auch Polen hat eine Posterkampagne mit dem Titel „I want to return home“ in öffentlichen Verkehrsmitteln gestartet. Die Slowakei hat Plakatwände und unterschiedliche Formate von Postern benutzt, wie beispielsweise Hinweise an Eingangstüren und in öffentlichen Verkehrsmitteln, Aufkleber auf Bänken etc. In Norwegen wurden Informationen auf den digitalen Tafeln in großen Einkaufszentren verbreitet sowie auf den Werbeflächen auf Taxis (EMN 2015, 22).

### 2.3.3 Mundpropaganda

Das wichtigste Mittel zur Verbreitung von Informationen unter irregulären Migrantinnen und Migranten ist laut den in der Rückkehrberatung tätigen Organisationen in Österreich die Mundpropaganda in den jeweiligen Diasporagruppen. Einfluss auf diese Mundpropaganda nehmen auch die Rückmeldung von Rückkehrerinnen und Rückkehrern, die in Österreich einen Freundes- oder Verwandtenkreis haben. Falls diese Rückmeldung positiv aus, dann weisen die jeweilige Diasporagruppe der Rückkehrberatung neue Klientinnen und Klienten zu.<sup>9</sup>

Auch ein Vertreter des Vereins „Afghanische Jugendliche – Neuer Start in Österreich“ hat diese Erkenntnis im Rahmen



der Studie bestätigt. Interessierte erfahren über den Verein über Bekannte oder andere Afghaninnen und Afghanen, die ihnen empfehlen, den Verein zu kontaktieren. Auch Empfehlungen über das professionelle Netzwerk von Personen, die im Erstaufnahmezentrum oder an anderen Orten arbeiten, würden hierbei eine bedeutende Rolle spielen.<sup>10</sup>

Neben Österreich haben auch einige weitere Teilnehmerstaaten die Mundpropaganda als einen der wesentlichen Wege zum Erhalt von Informationen unter Migrantinnen und Migranten beurteilt (BE, DE, FR, HU, LT, NL, UK, NO).

#### 2.3.4 Vorabinformationen

Ein wesentlicher Informationskanal für Migrantinnen und Migranten, die nicht mehr im Kontakt mit den Behörden sind, stellen Vorabinformationen dar, die diese während ihres regulären Aufenthalts, während dem sie noch in Kontakt waren, erhalten haben. Diese Informationen stehen ihnen auch dann noch zur Verfügung, wenn ihr Status sich in einen irregulären Status ändert.

So werden in Österreich Asylwerberinnen und Asylwerber, die in den Bundesbetreuungsstellen untergebracht sind, proaktiv und regelmäßig mit Informationen über unterstützte freiwillige Rückkehr versehen. Der Verein Menschenrechte Österreich bietet auch eine breite so genannte „aufsuchende Rückkehrberatung“ durch Besuche bei den jeweiligen Diasporagruppen an, mit der Intention, den Erstkontakt zu Personen herzustellen, die später potentiell rückkehrwillig sein könnten. Diese aufsuchende Rückkehrberatung wird sowohl in Haftanstalten (Polizeianhaltezentren und Justizanstalten) vorgenommen als auch in Unterbringungsquartieren von Asylwerberinnen und Asylwerber während des Verfahrens. Die Strategie dieser Besuche in Unterbringungsquartieren und

Haftanstalten habe sich durchaus bewährt. Selbst nach Verlegung in andere Quartiere hätten die betroffenen Personen beispielsweise die Visitenkarten mit den Kontaktinformationen der Rückkehrberaterinnen und -berater noch zur Hand gehabt. Damit könne davon ausgegangen werden, dass diese Informationen oft auch dann noch zur Verfügung stehen, wenn sich der Aufenthaltsstatus der Migrantinnen und Migranten in einen irregulären ändert.<sup>11</sup>

Neben Österreich haben auch Belgien, Deutschland, Frankreich und Norwegen die Bedeutung hervorgehoben, Migrantinnen und Migranten bereits in einem möglichst frühzeitigen Stadium über die Optionen der freiwilligen Rückkehr zu informieren. Dies ermöglicht es den Behörden, die Migrantinnen und Migranten zu erreichen, bevor sie den Kontakt mit ihnen verlieren und irregulär aufhältig werden (EMN 2015, 25).

Beratungs- und Informationstreffen über freiwillige Rückkehr werden systematisch während des Aufenthalts in den Aufnahmeeinrichtungen und auch in den Anhaltezentren angeboten. In neun Ländern der Studie (BE, CZ, FI, FR, PL, SE, SI, SK, NO) gibt es Vorschriften, wonach Drittstaatsangehörige zu einem gewissen Zeitpunkt oder an einem bestimmten Punkt im Verfahren über die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr zu informieren sind. Einige Länder haben Bestimmungen in Kraft, wonach diese Information über freiwillige Rückkehr bereits zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz zu geben ist (BE, CZ, FI, FR, NL, SE, SK, UK, NO) (EMN 2015, 25).

#### 2.4 Akteure der Informationsverbreitung

Die vom EMN durchgeführte Studie hat gezeigt, dass in der Hälfte aller Teilnehmerstaaten (AT, CY, EE, ES, FI, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SI, SK) staatliche

Akteure eine begrenzte Rolle bei der Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr von irregulären Migrantinnen und Migranten einnehmen (EMN 2015, 5; ebd., 18). Vielmehr wird diese Aufgabe hauptsächlich an zwischenstaatliche oder zivilgesellschaftliche Organisationen ausgelagert – oft an die Internationale Organisation für Migration (IOM) und in manchen Fällen an nationale NGOs (EMN 2015, 7).

In Österreich ist als Akteur zunächst das Bundesministerium für Inneres zu nennen, das die Rückkehrberatungsstellen beauftragt und auch zuständige Behörde für die Fördervergabe für Projekte der unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration ist. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl legt jeder Rückkehrentscheidung schriftlich ein Informationsblatt mit dem Titel „Information über die Verpflichtung zur Ausreise“ bei. Nach einem Hinweis auf die Ausreiseverpflichtung wird dann auch auf die Möglichkeit hingewiesen, auf freiwilliger Basis in den Herkunftsstaat zurückzukehren, sowie auf die Möglichkeit der Gewährung einer Rückkehrhilfe. Es werden dann die Kontaktdaten der Organisationen aufgeführt, die beratend und unterstützend tätig werden und an die sich die betroffenen Personen wenden können (Rutz/Chahrokh 2015, 19).

Neben den staatlichen Organisationen verbreiten die unterschiedlichen Rückkehrberatungsorganisationen Informationen an irreguläre Migrantinnen und Migranten, wie die Caritas Österreich, der Verein Menschenrechte, der Verein menschen.leben, LEFÖ – Beratung Bildung und Begleitung von Migrantinnen. Darüber hinaus spielen eine Reihe weiterer Organisationen bei der Verbreitung von Informationen über freiwillige Rückkehr eine Rolle, wie die Internationale Organisation für Migration, Landesbüro Österreich, sowie Diaspora- und Migrantinnen- und

Migrantenorganisationen, Glaubensgemeinschaften bzw. religiöse Vereinigungen, Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge sowie Botschaften (Rutz/Chahrokh 2015, 74).

In einigen Teilnehmerstaaten (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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Partnerinnen und Partner schulen, wie Informationen über die freiwillige Rückkehr angeboten werden sollen, Mitteilungen aussenden, Rückkehrberatung anbieten und Informationsdrehscheiben einrichten, die interessierte Migrantinnen und Migranten besuchen können. In einigen dieser Teilnehmerstaaten betreiben Vertreterinnen und Vertreter des Staates auch aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit (EMN 2015, 5; ebd., 18).

## 2.5 Herausforderungen

Die unterschiedlichen Akteure in Österreich nannten im Rahmen dieser Studie einige Herausforderungen in Bezug auf die Verbreitung von Informationen an irreguläre Migrantinnen und Migranten, die nicht oder nicht mehr im Kontakt mit den Behörden sind.

### 2.5.1 Herausforderungen bei den Migrantinnen und Migranten

Als grundlegendes Problem wird die fehlende Motivation seitens der irregulären Migrantinnen und Migranten genannt. Personen, die sich irregulär aufhalten, möchten an sich keinen Kontakt mit den Behörden und wollen nicht freiwillig zurückkehren.<sup>12</sup> So brechen Asylwerberinnen und Asylwerber, die einen negativen Verfahrensausgang erwarten, zumeist den Kontakt mit den Behörden ab und versuchen etwa in einen anderen EU-Mitgliedstaat weiterzureisen (Rutz/Chahrokh 2015, 46).



Als weitere wesentliche Herausforderung wurde in Österreich auch die hohe Hemmschwelle herausgearbeitet, die irreguläre Migrantinnen und Migranten beim Aufsuchen offizieller Einrichtungen hätten, um dort Unterstützung zu suchen. Acht weitere Länder (CY, CZ, DE, IE, MT, NL, PL, NO) haben dies ebenso als eine besondere Herausforderung herausgestellt (EMN 2015,14).

Eine gewisse sprachliche Herausforderung beim Erreichen von irregulären Migrantinnen und Migranten mit Informationen wurde zwar festgestellt, doch könne sie mit dem Einsatz von Dolmetschern während der unterschiedlichen Verfahrensstadien entsprechend bewerkstelligt werden (Rutz/Chahrokh 2015, 21; EMN 2015, 18; ebd., 29).

**2.5.2 Datenlage**

Als weitere wesentliche Herausforderung wurde in anderen nationalen Berichten dieser EMN-Studie auch noch herausgearbeitet, dass es bereits eine Schwierigkeit sei, zu wissen, wo und auf welche Weise eine Personengruppe überhaupt angesprochen werden könne, wenn diese nicht in Kontakt mit dem Akteur wäre, der die Informationen verbreitet. Griechenland und das Vereinigte Königreich gehen davon aus, dass sie von einer besseren Datensammlung über die Profile von irregulären Migrantinnen und Migranten profitieren würden; die Informationsverbreitung wäre dann zielgerichteter und damit in effektiverer Weise möglich (EMN 2015, 13).

In der Tat ist auch in Österreich ein Mangel an Datenmaterial zu irregulären Migrantinnen und Migranten festzustellen. Die tatsächliche Anzahl irregulärer Migrantinnen und Migranten ist auf Grund der spezifischen Charakteristika irregulärer Migration, die außerhalb des regulären Bereichs stattfindet, nicht feststellbar. Auch aktuelle Schätzungen über die Anzahl der irregulären Migrantinnen und Migranten gibt es nicht (Rutz/Chahrokh 2015, 68).

Aufzeichnungen über die Zahl von aufgegriffenen Personen, die irregulär aufhältig oder irregulär eingereist sind, scheinen am konkretesten zu sein und stellen eine der am häufigsten verwendeten Statistiken über irreguläre Migration in Österreich dar. Im Jahre 2014 wurden demnach 12.791 rechtswidrig eingereiste oder aufhältige Personen und 20.768 geschleppte Personen aufgegriffen. Aber auch diese Zahlen sind mit Einschränkungen behaftet, da sie nur einen Anteil der irregulären Migrantinnen und Migranten darstellen, und zwar derer, die aufgegriffen wurden.

Ein Blick auf die anderen Teilnehmerstaaten dieser Studie zeigt, dass in einigen EU-Mitgliedstaaten ein jährlicher Anstieg der Aufgriffe von irregulären Migrantinnen und Migranten zu verzeichnen ist.<sup>13</sup> Die höchste Zunahme der Zahl der Aufgriffe irregulärer Migrantinnen und Migranten zwischen 2010 und 2014 wurde hierbei in Österreich (117 %), Deutschland (155 %), Schweden (165 %) und Polen (201 %) vermerkt. Weiterhin wurde auch in Bulgarien,

Quelle: EMN 2015, 36–37 basierend auf Eurostat

	Jahr/ Mitgliedstaat	2010	2011	2012	2013	2014	2010–2014
1	Polen	4.005	6.875	8.140	9.280	12.050	+201 %
2	Schweden	27.460	20.765	23.205	24.400	72.835*	+165 %
3	Deutschland	50.250	56.345	64.815	86.305	128.290	+155 %
4	Österreich	15.220	20.080	23.135	25.960	33.055	+117 %

\* Der starke Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren ist auch auf eine Änderung der Berechnungsmethode der schwedischen Behörden zurückzuführen.

**Top-4 EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Anstiegs der Aufgriffe von irregulär aufhältigen Migrantinnen und Migranten (2010–2014)**

in der Tschechischen Republik, Frankreich und Ungarn ein jährlicher Anstieg dieser Zahlen festgestellt (EMN 2015, 12 und Tabelle A.1a in Annex 2).

Eine weitere Schwierigkeit bei dem Versuch, konkretes Datenmaterial zur Verfügung zu stellen, besteht in einer gewissen Abhängigkeit der Zahlen von der Kontrollintensität. Hinsichtlich irregulärer Migrantinnen und Migranten, die nicht in Kontakt mit den Behörden sind, lässt sich auch auf die Statistik der untergetauchten Asylwerberinnen und Asylwerber in Österreich zurückgreifen. Im Jahr 2014 hat es 4.557 Asylwerberinnen und Asylwerber gegeben, die den Kontakt mit den Behörden abgebrochen haben und untergetaucht sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Statistik einerseits lediglich die Gruppe der (ehemaligen) Asylwerberinnen und Asylwerber umfasst und andererseits davon ausgegangen wird, dass die Anzahl der Untergetauchten, die in Österreich bleibt, eher gering ist (Rutz/Chahrokh 2015, 73).

### 2.5.3 Monitoring und Evaluierung

Neben den Herausforderungen beim Zugang zu irregulären Migrantinnen und Migranten zur Informationsverbreitung ist im Rahmen dieser Studiendurchführung auch eine weitere Problematik herausgearbeitet worden. In Anlehnung an die gemeinsame Studienvorlage wurde auch der Frage nachgegangen, ob freiwillig Zurückgekehrte im Rahmen eines Monitorings oder einer Evaluierung zu den vor ihrer freiwilligen Rückkehr erhaltenen Informationen und deren Nützlichkeit befragt werden.

In Österreich werden zwar Monitorings oder Evaluierungen durchgeführt, diese werden aber nicht primär zielgerichtet im Hinblick auf die Informationsbereitstellung über freiwillige Rückkehr und deren Nützlichkeit ausgerichtet bzw. ausgewertet

(Rutz/Chahrokh 2015, 52). Eine wichtige Rolle spielt hierbei aus Sicht des Bundesministeriums für Inneres die nur begrenzte bzw. nicht vorhandene Finanzierung. Diese wirke sich entsprechend auf die Umsetzung in Bezug auf Ausrichtung, Methodik, Reichweite, Tiefe und Häufigkeit dieser Maßnahmen aus. Das Bundesministerium für Inneres weist darauf hin, dass bei Evaluierungen von geförderten Projekten, wie beispielsweise einer Broschüre, stets darauf zu achten sei, wie diese in Relation zum finanziellen Gesamtaufwand für das Projekt stehe. Die Umsetzung beispielsweise einer qualitativen Befragung mit Fragebögen dürfe nicht kostenaufwändiger sein als das Projektergebnis selbst.<sup>14</sup>

Auch die anderen Teilnehmerstaaten sind auf wenige schlüssige Belege zum Nachweis der Effektivität der unterschiedlichen Maßnahmen zur Verbreitung von Informationen über freiwillige Rückkehr gestoßen. Nach den Erkenntnissen des Syntheseberichts bestünde die Schwierigkeit dabei in den methodischen Herausforderungen, die geeigneten Daten hierzu zu sammeln und zu analysieren (EMN 2015, 9). Jedoch wurde von den unterschiedlichen Mitgliedstaaten stattdessen auf einige bewährte Praxisbeispiele zur Verbreitung von Informationen hingewiesen. Umfragen zur Zufriedenheit der erhaltenen Informationen stehen hier an erster Stelle. Weiters wird empfohlen, Nichtregierungsorganisationen bei der Informationsverbreitung zu involvieren, da diesen von irregulären Migrantinnen und Migranten eher getraut wird als staatlichen Behörden. Aus demselben Grund soll auch verstärkt mit Diasporagruppen bei den genannten Aufgaben gearbeitet werden. Als wichtig wird auch angesehen, den Migrantinnen und Migranten ausreichend Zeit für ihre Entscheidung zu geben (EMN 2015, 8; ebd., 26; ebd., 32; ebd., 34).

### 3. RESÜMEE

Obwohl nur begrenzte Informationen zur Abschätzung des konkreten Ausmaßes irregulärer Migration in der EU vorliegen, deuten Indikatoren doch darauf hin, dass irreguläre Migration in vielen EU-Mitgliedstaaten zunimmt.<sup>15</sup> Vor diesem Hintergrund streben die EU und ihre Mitgliedstaaten danach, Regelungen und Praktiken zu entwickeln, um die Rückkehr der sich nicht rechtmäßig in der EU aufhaltenden Personen zu steigern. Die Rückführungsrichtlinie (Europäische Kommission 2015b; Europäische Kommission 2015c) verdeutlicht, dass auf EU-Ebene eine freiwillige Rückkehr der erzwungenen Rückführung vorzuziehen ist, wenn dadurch der Zweck des Rückkehrverfahrens nicht gefährdet wird. In Anbetracht dessen ist es positiv, dass mehrere Mitgliedstaaten zur wirksameren Förderung der freiwilligen Rückkehr kürzlich Gesetze erlassen haben und dass in fast allen (Mitglied-)Staaten Regeln über die Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr bestehen oder diese gar verbessert wurden.<sup>16</sup>

Einige Herausforderungen bei der Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr an irreguläre Migrantinnen und Migranten sind den meisten Mitgliedstaaten gemeinsam, wie zum Beispiel die Kontaktaufnahme mit irregulären Migrantinnen und Migranten, vor allem wenn sie nicht zurückkehren wollen bzw. misstrauisch gegenüber den Behörden oder anderen Akteuren sind.

Zur Verbreitung von Informationen werden von den Teilnehmerstaaten vielfältige Mittel verwendet (Posters, Webseiten, aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit); die Mittel sind in unterschiedlichem Maße in der Lage, die Zugänglichkeit und das

Verständnis der verbreiteten Mitteilung zu verbessern, weshalb der Einsatz verschiedener Mittel zur Verbreitung von Informationen vorteilhaft ist.

Rund ein Drittel aller Teilnehmerstaaten haben Informationskampagnen, die gezielt auf irreguläre Migrantinnen und Migranten gerichtet sind, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Einige Mitgliedstaaten betonen auch die Wichtigkeit, Migrantinnen und Migranten über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr bereits zu informieren, bevor sie irreguläre Migrantinnen und Migranten werden bzw. den Kontakt mit den Behörden abbrechen.

Zwar gibt es wenige Belege für die Effektivität der verschiedenen Maßnahmen zum Erreichen von irregulären Migrantinnen und Migranten, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen. Jedoch konnte eine Reihe von potentiell bewährten Praktiken bei der Verbreitung von Informationen erarbeitet werden.

Im Hinblick auf die Zahlen von bzw. Schätzungen zu irregulären Migrantinnen und Migranten wird es unumgänglich sein, sich weiter mit der Frage der effektiven Informationsverbreitung an diese Personengruppe zu befassen. Nur wenn die entsprechenden Akteure auch irreguläre Migrantinnen und Migranten mit Informationen über die freiwillige Rückkehr hinreichend erreichen, kann dem weitgehend beiderseitig unerwünschten Status der Irregularität ein Ende gesetzt werden. Ein Blick auf die bewährten Praktiken anderer EU-Mitgliedstaaten mag hilfreich sein, die entsprechenden Maßnahmen sowohl von staatlicher Seite als auch indirekt durch Unterstützung anderer Akteure weiter auszubauen.

<sup>1</sup> Unter „freiwilliger Rückkehr“ wird verstanden: Die unterstützte oder eigenständige Rückkehr in das Herkunftsland, Transit- oder Drittland auf Grundlage der freien Entscheidung des Rückkehrers (IOM 2011; Europäisches Migrationsnetzwerk 2014).

<sup>2</sup> An dieser Studie haben 25 EMN Nationale Kontaktpunkte teilgenommen (Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern).

<sup>3</sup> Der Synthesebericht zur Studie ist in englischer Sprachversion verfügbar (Europäisches Migrationsnetzwerk 2015).

<sup>4</sup> So kann beispielsweise eine Änderung der Mindesteinkommensgrenze de facto dazu führen, dass Antragstellerinnen und Antragsteller die erforderlichen Einkommensgrenzen nicht mehr erfüllen und eine negative Entscheidung über die Verlängerung des Aufenthaltstitels erhalten.

<sup>5</sup> In der Literatur und von Nichtregierungsorganisationen wird teils von einem legalen Status geduldeter Personen ausgegangen, beispielsweise Dahlvik et al. 2013, 271; SOS Mitmensch 2015.

<sup>6</sup> Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich (27.04.2015).

<sup>7</sup> Zu den Projekten für Georgien und Nigeria.

<sup>8</sup> Zu den Projekten für Afghanistan und die Russische Föderation/Republik Tschetschenien.

<sup>9</sup> Ebd.; Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich (27.04.2015).

<sup>10</sup> Interview mit Shokat Ali Walizadeh, Afghanische Jugendliche – Neuer Start in Österreich (07.05.2015).

<sup>11</sup> Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich (27.04.2015).

<sup>12</sup> Interview mit Alexander Vlaschitz, ORS Service GmbH Wien (24.04.2015).

<sup>13</sup> Jedoch ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass vergleichsweise höhere Aufgriffszahlen in einem Mitgliedstaat nicht notwen-

diger Weise auch eine höhere Anzahl irregulärer Migrantinnen und Migranten bedeutet. Vielmehr kann dies auch z.B. auf eine verschärfte Anwendung der Einwanderungsregeln zurückzuführen sein.

<sup>14</sup> Interview mit Thomas Mühlhans, Bundesministerium für Inneres (28.04.2015).

<sup>15</sup> Siehe oben unter 2.5.2.

<sup>16</sup> Siehe oben unter 2.2.

### Quellenangaben

Dahlvik, Julia et al. (Hg.) (2013). *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*, Jahrbuch 2/2012, Wien.

Europäische Kommission (2015a). *EMN Studies*, Online: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/index_en.htm) (29.12.2015).

Europäische Kommission (2015b). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Europäische Migrationsagenda*, KOM(2015)240 endgültig, 13.05.2015, Brüssel, Online: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf) (10.07.2015).

Europäische Kommission (2015c). *Migration besser bewältigen – die Europäische Agenda für Migration*, Pressemitteilung 13.05.2015, Online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_de.htm) (15.06.2015).

Europäisches Migrationsnetzwerk (2014). *Asylum and Migration Glossary 3.0*. Europäische Kommission, Brüssel, Online: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf).

Europäisches Migrationsnetzwerk (2015). *Dissemination of Information on Voluntary Return: how to reach irregular migrants not in contact with the authorities*. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2015. Europäische Kommission, Brüssel, Online: [http://www.emn.at/images/Studies/info\\_on\\_return\\_synthesis\\_](http://www.emn.at/images/Studies/info_on_return_synthesis_)

- report\_20102015\_final.pdf* (15.02.2016).
- Internationale Organisation für Migration (2011). *Glossary on Migration, International Migration Law* (25), Online: [www.west-info.eu/files/iom.pdf](http://www.west-info.eu/files/iom.pdf).
- Interview mit Alexander Vlaschitz, ORS Service GmbH Wien (24.04.2015).
- Interview mit Günter Ecker, Verein Menschenrechte Österreich (27.04.2015).
- Interview mit Shokat Ali Walizadeh, Afghanische Jugendliche – Neuer Start in Österreich (07.05.2015).
- Interview mit Thomas Mühlhans, Bundesministerium für Inneres (28.04.2015).
- Kraler, Albert et al. (2009). *Irreguläre Migration in Österreich, Forschungsprojekt – Das Zählen der Unzählbaren: Daten und Trends in Europa*.
- Kraler, Albert/Reichel, David (2011). *Measuring Irregular Migration and Population Flows – What Available Data Can Tell?*, *International Migration*, Vol. 49 (5), 97–128.
- Europäisches Parlament (2008). *Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger*, Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32008L0115> (15.02.2016).
- Rutz, Julia/Chahrokh, Haleh (2015). *Verbreitung von Informationen über die freiwillige Rückkehr in Österreich: Das Erreichen von irregulären MigrantInnen, die nicht im Kontakt mit den Behörden stehen*, Wien, Online: [http://www.emn.at/images/Studies/EMN\\_InfoOnReturn\\_2015\\_AT\\_EMN\\_NCP\\_de.pdf](http://www.emn.at/images/Studies/EMN_InfoOnReturn_2015_AT_EMN_NCP_de.pdf) (15.02.2016).
- SOS Mitmensch (2015). *Im Nullzustand*, Online: [www.sosmitmensch.at/site/momagazin/alleausgaben/34/article/762.html](http://www.sosmitmensch.at/site/momagazin/alleausgaben/34/article/762.html) (22.06.2015).