

Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen: Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Kohls, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohls, M. (2014). *Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen: Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 58). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67723-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen

Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Working Paper 58

Martin Kohls



Kofinanziert durch die
Europäische Union



Wirksamkeit von Wiedereinreisesperren und Rückübernahmeabkommen

Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Martin Kohls

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014

Zusammenfassung

Die Studie wurde durch die beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angesiedelte Nationale Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks EMN als deutscher Beitrag für eine europaweit vergleichende Untersuchung erstellt.

In der vorliegenden Ausarbeitung werden die gesetzlichen Grundlagen sowie die Verfahrensweise bei (Wieder-)Einreisesperren für Drittstaatsangehörige beschrieben sowie der Umfang und die Struktur der an bundesdeutschen Grenzen festgestellten Personen mit (Wieder-)Einreisesperre dargestellt. Darüber hinaus werden die vorhandenen Rückübernahmeabkommen benannt und deren Umfang und Inanspruchnahme aufgezeigt.

Die Durchsetzung der Ausreisepflicht sowie die in diesem Zusammenhang kraft Gesetzes entstehenden Wiedereinreisesperren obliegen den mit dem Vollzug des Ausländerrechts beauftragten Behörden. Rückübernahmeabkommen sind völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen und beschränken sich auf verfahrensmäßige Regelungen. Durch sie wird die bestehende völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger konkretisiert.

Die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen beinhalten regelmäßig die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme und Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der jeweiligen Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen). Damit entsprechen diese Abkommen den aktuellen EU-Standards. Derzeit gelten 13 Rückübernahmeabkommen, die Deutschland bilateral mit Drittstaaten abgeschlossen hat. Neben bilateralen Abkommen existieren solche Verträge auch auf gemeinschaftlicher Ebene. Mit 14 Staaten sind entsprechende EU-Rückübernahmeabkommen bereits in Kraft getreten.

Im Jahr 2013 sind bei einer Anzahl von fast 500.000 mit einer Einreisesperre registrierten Personen vergleichsweise wenig Verstöße gegen Wiedereinreisesperren an den Grenzen festzustellen (Zurückweisung: 413 Personen; Zurückschiebung: 4.498 Personen). Auch der Anteil der gemeldeten Wiedereinreisen bei geförderten freiwilligen Rückkehrern über die Programme REAG/GARP ist mit 2,0% (2012) gering.

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	11
2	Aufenthaltsbeendigung und Wiedereinreise	12
3	Rückübernahmeabkommen	22
4	Rückübernahmeabkommen und Wiedereinreise	29
5	Fazit	32
	Literatur	33
	Verzeichnisse	35
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	38

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	11
2	Aufenthaltsbeendigung und Wiedereinreise	12
	2.1 Rechtliche Grundlagen	12
	2.1.1 Aufenthaltsbeendigung	12
	2.1.2 (Wieder-)Einreise	13
	2.2 Wiedereinreisesperre	14
	2.3 Einreiseverweigerung	15
	2.4 Statistik	16
	2.4.1 Aufenthaltsbeendigung	16
	2.4.2 Unerlaubte (Wieder-)Einreisen	17
3	Rückübernahmeabkommen	22
	3.1 Hintergrund	22
	3.1.1 Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten	22
	3.1.2 EU-Rückübernahmeabkommen (EURA)	23
	3.2 Zuständigkeiten	24
	3.2.1 Freiwillige Rückkehr	24
	3.2.2 Zwangsweise Rückführung	25
	3.3 Statistik	26
	3.3.1 Datenlage	26
	3.3.2 Rückübernahmeersuchen und freiwillige Rückkehr	26
	3.4 Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen	27
	3.4.1 Bilaterale Abkommen mit Drittstaaten	28
	3.4.2 EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten	28
4	Rückübernahmeabkommen und Wiedereinreise	29
	4.1 Übermittlung von Daten an Behörden des Ziellandes	29
	4.2 Reintegrationsförderung	29
	4.3 Wiedereinreise nach vorangegangener Rückkehr	30
5	Fazit	32
	Literaturverzeichnis	33
	Abkürzungsverzeichnis	35
	Tabellenverzeichnis	37
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	38

1 Einleitung

Rückkehrpolitik ist ein wirksames und bewährtes Element der Migrationspolitik. Hierzu gehören die Grundsatzfragen der freiwilligen Rückkehr, der Rückkehrförderung, der Reintegration, der Rückführung und der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten. Die freiwillige Rückkehr hat dabei als humanere Alternative einer Aufenthaltsbeendigung grundsätzlich Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung.

Im Rahmen der Rückkehrpolitik gewinnt die Reintegration von Rückkehrern in ihrer Heimat zunehmend an Bedeutung. Durch eine wirtschaftliche und soziale Verwurzelung vor Ort soll den Rückkehrern ein Neuanfang in ihrem Herkunftsstaat ermöglicht werden. Gleichzeitig kann durch eine solche Perspektive der Anreiz zur (erneuten) illegalen Einreise aus allein wirtschaftlichen Gründen genommen werden. Bestandteil der Rückkehrpolitik sind ebenso Wiedereinreisesperren für Ausreisepflichtige.

Die vorliegende Ausarbeitung wurde vom Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge verfasst und stellt den deutschen Beitrag für die europaweit vergleichende Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks EMN „Good Practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States’ entry bans policy & use of readmission agreements between Member States and third countries“ dar.

Entsprechend dem Auftrag des EMN soll die Studie Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung auf europäischer wie nationaler Ebene die Zusammenhänge zwischen Wiedereinreisesperren und Rückübernahmen aufzeigen und aktuelle rechtliche und statistische Entwicklungen darlegen. Die Studie wird in allen EU-Mitgliedstaaten und Norwegen nach gemeinsam vereinbarten Vorgaben erstellt, mit denen die Vergleichbarkeit der nationalen Berichte sicher gestellt wird. Diese Berichte fließen anschließend in einen vergleichenden Synthesebericht ein.

Das Bundesministerium des Innern hat aktuell einen Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung erstellt, die Ressortabstimmung wurde im April 2014 eingeleitet. Der Entwurf enthält u.a. Regelungen zur Wiedereinreisesperre und eine grundlegende Überarbeitung des Ausweisungsrechts.

2 Aufenthaltsbeendigung und Wiedereinreise

2.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1 Aufenthaltsbeendigung

Die Aufenthaltsbeendigung stellt im Aufenthaltsgesetz ein eigenes Kapitel dar (Kapitel 5, §§ 50-62a). Grundsätzlich ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt (§ 50 Abs. 1 AufenthG).¹

Auch die Regelungen zur Rückführung sowie entsprechende Abkommen zu deren Erleichterung betreffen gleichermaßen alle Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen.

Der freiwilligen Ausreise wird in der Regel der Vorrang eingeräumt, da sie als die humanere und kostengünstigere Form der Rückkehr von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen gilt (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 47). Kommt der Ausländer seiner Verpflichtung zur Ausreise aus Deutschland nicht nach, kann die Ausreisepflicht zwangsweise durchgesetzt werden. Für die Prüfung der entsprechenden Umstände, das Erlassen von Verwaltungsbescheiden und ggf. die Organisation der Abschiebung sind die mit dem Vollzugs des Ausländerrechts beauftragten Behörden zuständig. Die Abschiebung wird in der Regel schriftlich angedroht, wobei eine Ausreisefrist bestimmt und der Zielstaat bezeichnet werden sollen (§§ 58, 59 AufenthG).

Gemäß EU-Rückführungsrichtlinie² müssen die Mitgliedstaaten grundsätzlich gegen alle Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, eine Rückkehrentscheidung erlassen (Art. 6, Abs. 1).³

1 Einen umfassenden Überblick zu den rechtlichen Grundlagen der Aufenthaltsbeendigung bietet Schneider 2012b: 56ff.

2 Die EU-Rückführungsrichtlinie (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) wurde mit Inkrafttreten des so genannten Zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes am 26. November 2011 (Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex) vollständig ins nationale Recht umgesetzt.

3 Da eine der Rückkehrentscheidung analoge Rechtsfigur im deutschen Aufenthaltsrecht bislang nicht enthalten war, stellt nun grundsätzlich in Fällen, in denen nach der Systematik des deutschen Rechts eine Ausreisepflicht durch einen Verwaltungsakt begründet wird, dieser Verwaltungsakt die Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie dar; entsteht die Ausreisepflicht kraft Gesetzes, übernimmt der bislang als Soll-Vorschrift im Aufenthaltsgesetz enthaltene Verwaltungsakt einer schriftlichen Abschiebungsandrohung die Funktion der Rückkehrentscheidung (vgl. dazu im Einzelnen Basse et al. 2011: 364ff). Ausnahmsweise können die oberste Landesbehörde oder das Bundesministerium des Innern eine Abschiebungsanordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristische Gefahr erforderlich ist (§ 58 a AufenthG).

Ausweisung

Die Ausweisung ist ein ausländerrechtlicher Verwaltungsakt nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG), der die Rechtmäßigkeit eines Aufenthalts beendet, einen ggf. vorhandenen Aufenthaltstitel zum Erlöschen bringt (§ 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG) und somit zur Ausreisepflicht führt.⁴

Abschiebung

Die Abschiebung ist eine Maßnahme im Rahmen des Verwaltungszwangs, mit dem der unrechtmäßige Aufenthalt des Ausländers beendet wird. Abgeschoben werden kann, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist (§ 58 AufenthG), die Abschiebung angedroht wurde und eine freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist.⁵

2.1.2 (Wieder-)Einreise

Nach nationalem Recht dürfen Ausländer grundsätzlich nur in das Bundesgebiet einreisen bzw. wiedereinreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Pass- bzw. Ausweisersatz besitzen.⁶ Zudem bedürfen Ausländer für die (Wieder-) Einreise und den Aufenthalt eines Aufenthaltstitels, sofern nicht durch EU-Recht oder Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder aufgrund des Assoziationsabkommens EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht besteht.

Ein Aufenthaltstitel für einen Ausländer kann erteilt werden als Visum (§ 6 AufenthG), als Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG), als Blaue Karte EU (§ 19 a AufenthG), als Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) oder als Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§ 9a AufenthG). Findet die (Wieder-) Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ohne einen erforderlichen Aufenthaltstitel statt oder besteht für den Ausländer ein (Wieder-) Einreiseverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG, so ist die Einreise unerlaubt (§ 14 Abs. 1 AufenthG). Erfüllt ein Ausländer die genannten Einreisevoraussetzungen nicht, so ist auch sein Aufenthalt im Bundesgebiet unerlaubt.⁷ Unerlaubt ist der Aufenthalt eines Ausländers auch in Fällen, in denen die erforderlichen Aufenthaltsbedingungen nicht mehr erfüllt sind (§ 50 AufenthG).⁸ Hier ist der Betroffene zur Ausreise verpflichtet.

- 4 Es gibt grundsätzlich drei Arten der Ausweisung, die den zuständigen Ausländerbehörden unterschiedliche Spielräume bei der Ermessensausübung ermöglichen (§§ 53-55 AufenthG):
- Ein Ausländer muss zwingend ausgewiesen werden, wenn er schwere Straftaten begangen hat, insbesondere wenn er rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist oder wenn er Ausländer eingeschleust hat und dafür ohne Bewährungsmöglichkeit bestraft worden ist (§ 53 AufenthG).
 - Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Tatbeständen, bei deren Erfüllung ein Ausländer als gefährlich gilt und in der Regel ausgewiesen wird, z.B. wenn die Strafhöhe mindestens zwei Jahre beträgt, er Betäubungsmittel herstellt, einführt oder verkauft, wenn er einer Vereinigung angehört, die den Terrorismus unterstützt, sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder Leitungsfunktionen in einem als verfassungswidrig verbotenen Verein innehatte (§ 54 AufenthG).
 - Schließlich steht die Ausweisung im Ermessen der Behörden, wenn der Aufenthalt eines Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Ferner ist eine Ausweisung u.a. grundsätzlich möglich, wenn ein Ausländer für sich, seine Familienangehörigen oder sonstige Haushaltsangehörige Sozialhilfe in Anspruch nimmt. Seit Inkrafttreten des EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes ist eine Ausweisung außerdem möglich bei bestimmten Handlungen mit besonders integrationsfeindlichem Charakter, wie die Nötigung zur Eheschließung (§ 55 AufenthG).
- 5 Unerlaubt eingereiste Ausländer sowie Ausländer, deren Visum abgelaufen ist ohne dass zwischenzeitlich ein Aufenthaltstitel beantragt wurde, sind vollziehbar ausreisepflichtig.

- 6 Die Passpflicht gilt nicht für Ausländer, die durch Rechtsverordnung davon befreit sind (§ 3 Abs. 1 AufenthG). Daneben können in begründeten Einzelfällen durch das BMI Ausnahmen von der Passpflicht zugelassen werden (§ 3 Abs. 2 AufenthG).
- 7 Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet (§ 95 AufenthG). Strafbar macht sich ebenfalls, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Ausländern handelt (§ 96 AufenthG; Einschleusen von Ausländern). Erfolgen die Einschleusungen gewerbs- und bandenmäßig oder wird dabei der Tod des Geschleusten verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand (§ 97 AufenthG) mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr bzw. von nicht unter drei Jahren (vgl. BAMF/BMI 2014: 176.).
- 8 Darüber hinaus kann der Aufenthaltstitel erlöschen, etwa durch Ablauf seiner Geltungsdauer, Eintritt einer auflösenden Bedingung, Rücknahme bzw. Widerruf, Ausweisung oder wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde ausreist (vgl. § 51 Abs. 1 AufenthG).

Zurückweisung

Ausländer, die unerlaubt einreisen wollen, weil sie die allgemeinen Voraussetzungen der Einreise nicht erfüllen, werden bereits an der Grenze zurückgewiesen (Zurückweisung; §§ 14, 15 AufenthG).

Zurückschiebung

Ein Ausländer, der in Verbindung mit der unerlaubten Einreise aufgegriffen wird, soll zurückgeschoben werden (§ 57 AufenthG). Die Zurückschiebung setzt – im Gegensatz zur Zurückweisung als aufenthaltsverhindernde Maßnahme – erst ein, wenn die Einreise bereits vollendet ist.⁹

2.2 Wiedereinreiseperr

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG darf ein Ausländer, der

- ausgewiesen (§§ 53 ff. AufenthG),
- zurückgeschoben (§ 57 AufenthG) **oder**
- abgeschoben (§ 58 AufenthG)

worden ist, nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten.¹⁰ Auf die Möglichkeit, einen Antrag auf Befristung der Sperrwirkung zu stellen, sollen Ausländer hingewiesen werden (§ 82 Abs. 3 AufenthG). Während der Sperrwirkung kann dem Ausländer durch die zuständige Ausländerbehörde (ABH) ausnahmsweise eine Betretenserlaubnis unter den Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 AufenthG erteilt werden.

Nach der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie ist zwingend eine Befristung der Sperrwirkung festzulegen (Artikel 11 Richtlinie 2008/115/EG). Die Bundesregierung plant insoweit eine Anpassung von § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG. Ungeachtet dessen sind die Länder aufgrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung

⁹ Vgl. Renner et al. 2013, AufenthG § 57, Rn 3. Für diese „grenznahen“ Tatbestände sind die polizeilichen Grenzbehörden zuständig, d.h. in der Regel die Bundespolizei, ggf. aber auch die Zollverwaltung bzw. die Landespolizei.

¹⁰ Ausnahmen sieht das Gesetz in § 25 Abs. 4a, 4b, 5 und § 23a AufenthG vor.

verpflichtet, stets von Amts wegen eine Befristungsentscheidung zu treffen.¹¹

Fristbeginn

Das Einreise- und Aufenthaltsverbot entsteht kraft Gesetz im Zeitpunkt der Ausweisung, Abschiebung oder Zurückschiebung. Die Frist beginnt, unabhängig von der Antragstellung, mit der Ausreise (§ 11 Abs. 1 Satz 6 AufenthG). Die Sperrwirkung besteht als Aufenthaltsverbot bzw. Titelerteilungssperre auch, wenn der Ausländer nicht ausreist.

Der Ausländer ist nach § 82 Abs. 1 AufenthG bezüglich der Erfüllung der Ausreisepflicht zu einem bestimmten Zeitpunkt im Wege freiwilliger Ausreise nachweispflichtig. Erbringt der Ausländer den Nachweis über die Erfüllung der gesetzlichen Ausreisepflicht (z.B. Beförderungsnachweis oder Meldung bei einer diplomatischen Vertretung) nicht, wird er mit dem Ziel der Abschiebung oder Zurückschiebung zur Fahndung polizeilich im INPOL (elektronisches Informationssystem der Polizei) und SIS (Schengener Informationssystem) ausgeschrieben.

Befristung

Die Dauer des Einreiseverbotes soll nach Artikel 11 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie grundsätzlich fünf Jahre nicht überschreiten. Eine Abweichung nach oben ist zulässig, wenn der Betroffene eine schwerwiegende

¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag 2014a: 5. Auch beabsichtigt die Bundesregierung, zur Umsetzung der EuGH-Rechtsprechung „Filev und Osmani“ mit den Bundesländern und der Bundespolizei eine gemeinsame Vorgehensweise abzustimmen. Das Verfahren der Bereinigung der noch bestehenden unbefristeten Einreiseverbote wird als gesamtstaatliche Aufgabe betrieben und derzeit gemeinsam mit den Ländern erarbeitet. Eine Kontaktierung und Unterrichtung der Betroffenen, dass unbefristeten Ausweisungen bzw. Einreiseperrn von Amts wegen befristet werden bzw. nicht mehr gültig wären, ist mangels Kontaktdaten nicht geplant.

Hintergrund: Der EuGH hat in der Rechtssache C-297/12 (Filev und Osmani) mit Urteil vom 19. September 2013 über die Auslegung des Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115 (Rückführungsrichtlinie) entschieden. Das Urteil erging im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens in Strafverfahren, die gegen einen mazedonischen und einen serbischen Staatsangehörigen eingeleitet wurden, nachdem diese mehr als fünf Jahre nach ihrer Ausweisung aus Deutschland unter Verstoß gegen die unbefristeten Einreiseverbote, mit denen die gegen sie erlassenen Ausweisungsbescheide einhergingen, nach Deutschland eingereist waren.

Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellt.¹²

Die Entscheidung über die Dauer der Sperrwirkung ist eine Einzelfallentscheidung. Es sind Art und Schwere des begangenen Delikts bzw. des Ausweisungsgrund einerseits und die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts, die familiären Beziehungen und die sozialen Bindungen andererseits, die etwa durch ein gefestigtes Aufenthaltsrecht, den Schulbesuch oder eine Berufsausbildung aufgebaut wurden, gegeneinander abzuwägen.

Bei der Befristung der Wirkungen der Zurück- und Abschiebung (§ 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG) gelten die oben dargestellten Grundsätze zur Befristung der Wirkungen der Ausweisung entsprechend, wobei die unterschiedlichen Gründe für das Eintreten der Einreisesperre zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der Entscheidung kann berücksichtigt werden, in welchem Maße der Betroffene die Kosten der Zwangsmaßnahme gezahlt hat. Es können Führungszeugnisse oder ähnliche Dokumente des Aufenthaltsstaates angefordert werden. Eine Stellungnahme der deutschen Auslandsvertretung über die inhaltliche Richtigkeit der eingereichten Dokumente kann über das Auswärtige Amt nachgefragt werden.

Wurde eine Befristung bereits unanfechtbar und wird eine Verkürzung der Frist beantragt, besteht ein Regelanspruch auf Abänderung dieser Entscheidung nur, wenn das Befristungsverfahren nach § 51 VwVfG wieder aufzugreifen wäre. So hat die zuständige Ausländerbehörde über die Aufhebung oder Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu entscheiden, wenn sich die dem Verwaltungsakt zu Grunde liegende Sach- und Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat, oder neue Beweismittel vorliegen, die eine dem Betroffenen günstigere Entscheidung herbeigeführt haben würden oder Wiederaufnahmegründe entsprechend § 580 ZPO (Restitutionsklage) gegeben sind.

¹² Die in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (Ausschluss der Befristung, Ziffer 11.1.3.1) gegebenen Hinweise zur Fristbemessung können nach dem Inkrafttreten der Rückführungsrichtlinie nicht mehr angewandt werden (OVG Niedersachsen, Urteil vom 14.02.2013, 8 LC 129/12).

2.3 Einreiseverweigerung

Wenn ein Drittstaatsangehöriger eine (Wieder-)Einreise in das Bundesgebiet plant, ist in der Regel ein Visum zu beantragen. Bei der Kontrolle, ob der Antragsteller die (Wieder-) Einreisevoraussetzungen erfüllt, prüft das zuständige Konsulat unter anderem (vgl. Parusel/Schneider 2012: 38):

- ob der Antragsteller im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist;
- ob der Antragsteller keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellt und ob er insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten (z.B. im AZR) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben worden ist.

Wenn die Einreise verweigert wird, so erfolgt dies unter Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung mittels eines Standardformulars.¹³ Die Entscheidung ist kraft Gemeinschaftsrechts nach Art. 13 Abs. 2 Satz 3 SGK (Schengener Grenzkodex) sofort vollziehbar (auch: AVwV-AufenthG, 13.3.2.2.1.).

¹³ Vgl. Anhang V Teil B des Schengener Grenzkodex (SGK). Im Falle einer Einreiseverweigerung füllt der zuständige Grenzschutzbeamte das vorgesehene Standardformular für die Einreiseverweigerung aus. Der betreffende Drittstaatsangehörige unterschreibt das Formular und erhält eine Kopie. Verweigert der Drittstaatsangehörige die Unterschrift, so vermerkt der Grenzschutzbeamte dies im Feld „Bemerkungen“ des Formulars. Weiter bringt der zuständige Grenzschutzbeamte in dem Pass einen Einreisetempel an, den er in Form eines Kreuzes mit schwarzer, dokumentenechter Tinte durchstreicht. Zudem trägt er rechts neben diesem Stempel ebenfalls mit dokumentenechter Tinte den oder die Kennbuchstaben ein, die dem Grund oder den Gründen für die Einreiseverweigerung entsprechen und die in dem genannten Standardformular aufgeführt sind. Der Grenzschutzbeamte unterrichtet die zentralen Behörden unverzüglich über diese Entscheidung und erfasst die Einreiseverweigerung akten- oder listenmäßig mit Angabe der Personalien und der Staatsangehörigkeit des betroffenen Drittstaatsangehörigen, des Grenzübertrittspapiers sowie des Einreiseverweigerungsgrundes und -datums.

Schengener Informationssystem (SIS)

Die EU-Mitgliedsstaaten unterhalten seit 1995 ein gemeinsames Fahndungssystem, das Schengener Informationssystem (SIS bzw. SIS II).¹⁴ Jedem Vertragsstaat steht dieser Datenbestand in Form eines nationalen Informationssystems (NSIS) zur Verfügung. Das NSIS der Bundesrepublik Deutschland wird beim BKA geführt. Das BKA übermittelt regelmäßig den Teildatenbestand der Einreiseverweigerungen dem BVA. Dieser wird Behörden mit ausländerrechtlichen Aufgaben bei Abfrage des AZR zur Verfügung gestellt.

Derzeit sind insgesamt rund 47 Mio. Datensätze gespeichert, darunter 1,2 Mio. Daten zur Personenfahndung. Einträge und Abfragen zu gesuchten Personen dürfen von Zoll-, Polizei-, Justiz- oder

Verwaltungsbehörden eines Landes vorgenommen werden. Mögliche Eintragsgründe sind unter anderem: Einreiseverweigerung für Personen, die nicht das Recht haben, den Schengen-Raum zu betreten bzw. sich dort aufzuhalten.

Die Behörden der auf SIS II zugreifenden Länder müssen die Qualität der Daten, die sie ins System eingeben, überprüfen. Im Übrigen gelten für den Schengen-Raum strenge Datenschutzanforderungen. Werden personenbezogene Daten gespeichert, kann die betroffene Person um Zugang zu diesen Daten ersuchen und dabei prüfen, ob sie richtig sind und die Speicherung rechtmäßig war. Ist dies nicht der Fall, besteht ein Recht darauf, die Korrektur oder Löschung der Daten zu verlangen.

2.4 Statistik

Nachfolgend werden statistische Entwicklungen des Umfangs und der Struktur der erteilten Ausreiseentscheidungen und der an bundesdeutschen Grenzen festgestellten Personen mit (Wieder-) Einreisesperre dargestellt.

2.4.1 Aufenthaltsbeendigung

Im Jahr 2013 wurden 25.300 Ausreiseaufforderungen an Drittstaatsangehörige erteilt (Tabelle 1), davon 16,6% an Staatsangehörige aus der Russischen Föderation. Es folgen Personen aus Serbien (16,2%) und Mazedonien (6,7%). Der Zuwachs der Ausreiseaufforderungen seit 2009 (2013 zu 2009: +73,3%) ist in den Jahren 2009 bis 2012 vor allem auf den Anstieg bei Personen aus den Westbalkan-Länder zurückzuführen. Im Jahr 2013 war darüber hinaus ein enormer Anstieg bei Personen aus der Russischen Föderation festzustellen (+625%). Dagegen nahmen die Ausreiseaufforderungen gegenüber türkischen Personen seit 2009 deutlich ab.

¹⁴ SIS wurde in den letzten Jahren technisch weiter entwickelt und mit neuen Funktionalitäten und Fahndungskategorien versehen. Daraus entstand das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das am 09.04.2013 seinen Betrieb aufnahm. Technisch besteht das SIS II aus einer Zentraleinheit (Central Unit) mit Standort in Straßburg und den Schnittstellen zu den nationalen Servern der 28 Mitgliedsstaaten zur Eingabe und Abruf der Daten für den polizeilichen Endanwender in ganz Europa.

Tabelle 1: Erteilte Ausreiseentscheidungen gegenüber Drittstaatsangehörigen nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2009 bis 2013, absteigend geordnet für 2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Russische Föderation	510	585	635	580	4.205
Serbien	1.260	2.410	2.885	4.615	4.103
Mazedonien	240	1.320	865	1.705	1.691
Kosovo	610	1.035	945	1.180	1.274
Bosnien und Herzegowina	325	335	390	940	1.268
Türkei	1.535	1.410	1.175	1.000	979
Irak	840	745	770	565	665
Indien	535	830	820	675	650
Georgien	275	505	220	355	601
Vietnam	1.250	1.090	755	600	599
Sonstige	7.215	8.925	8.090	7.785	9.265
Gesamt	14.595	19.190	17.550	20.000	25.300

Quelle: 2009-2012: Eurostat (gerundete Werte); 2013: Deutscher Bundestag (2014c: 31).

Auch kann festgestellt werden, wie viele Personen einer Ausreiseaufforderung auch tatsächlich gefolgt sind. Hier zeigt sich, dass im Jahr 2012 insgesamt 8.568 Personen mit einer Ausreiseaufforderung (zwangsweise oder freiwillig) nachweislich ausgereist sind, davon 1.485 serbische, 485 kosovarische und 430 mazedonische Staatsbürger.¹⁵ Im Jahr 2013 sind 9.627 Drittstaatsangehörige nach einer Ausreiseentscheidung ausgereist (+12,4% im Vergleich zum Vorjahr), darunter 2.011 serbische, 1.744 russische und 878 mazedonische Staatsangehörige.¹⁶

2.4.2 Unerlaubte (Wieder-)Einreisen

Feststellung unerlaubter Einreisen an den Grenzen

Ausländer, die bei der unerlaubten Einreise durch die Bundespolizei oder andere mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden¹⁷ festgestellt werden, gehen in die Statistik der Bundespolizei ein.

Im Jahr 2013 wurden 32.533 unerlaubt eingereiste Personen registriert (Tabelle 2). Insgesamt lagen die Zahlen seit dem Jahr 2002 bis zum Jahr 2010 unter 20.000 Feststellungen pro Jahr und damit niedriger als im Verlauf der 1990er Jahre. Allerdings ist die Gesamtzahl mit insgesamt 32.533 Personen 2013 erstmals wieder über 30.000 angestiegen. Zurückschiebungen als Folge eines unerlaubten Aufenthalts sind dagegen seit 2009 von 9.782 Fällen stetig gesunken (2013: 4.498 Fälle).

Tabelle 2: Feststellungen von unerlaubt eingereisten Ausländern an den deutschen Grenzen und Zurückschiebungen von 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Unerlaubte Einreisen	19.416	17.831	21.156	25.670	32.533
Zurückschiebungen¹	9.782	8.416	5.281	4.417	4.498

Quelle: Bundespolizei.

1) Die Zurückschiebungen sind immer Folge eines unerlaubten Aufenthaltes und erfolgen innerhalb der ersten sechs Monate nach Grenzübertritt (§ 57 Abs.1 AufenthG). Sie erfolgten in den Anrainerstaat oder auf dem Luftweg direkt ins Heimatland.

¹⁵ Zwangsweise oder freiwillig, unabhängig vom Jahr der Ausreiseentscheidung, vgl. Deutscher Bundestag 2013: 34.

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 2014c: 31.

¹⁷ Wasserschutzpolizei Hamburg, Polizei des Landes Bayern und die Bundeszollverwaltung.

Feststellung unerlaubter (Wieder-)Einreisen nach der PKS

Feststellungen unerlaubter Einreisen (gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und Wiedereinreisen nach Ausweisung/Abschiebung (gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG) sind in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst.¹⁸

In den Jahren von 2009 bis 2012 zeigt sich, dass die Zahl unerlaubter Einreisen seit 2009 zunächst abgenommen hat und im Jahr 2012 wieder das Niveau von 2009 erreicht hat. Dagegen ist bei den unerlaubten Wiedereinreisen nach Ausweisung oder Abschiebung von 2009 bis 2012 ein kontinuierlicher Anstieg um insgesamt 63,2% festzustellen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Feststellungen von unerlaubten Einreisen und Wiedereinreisen in der PKS

	2009	2010	2011	2012	2013
Unerlaubte Einreisen (gem. § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG)	23.288	19.376	21.288	23.105	/
Unerlaubte Wiedereinreisen nach Ausweisung/Abschiebung (gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG)	1.841	2.554	2.714	3.005	/

Quelle: Bundeskriminalamt (Polizeiliche Kriminalstatistik); Zahlen für 2013 liegen noch nicht vor.

18 PKS-Schlüssel: 725110 und 725120. Bei der Betrachtung und Bewertung der Daten der PKS (Ausgangsstatistik) und der Bundespolizei (Eingangsstatistik) ist zu beachten, dass aufgrund unterschiedlicher Erfassungskriterien ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich ist.

Zurückweisungen an den Grenzen

Die von der Bundespolizei erhobenen und an Eurostat gemeldeten Daten zu Zurückweisungen können u.a. nach Staatsangehörigkeit, Grenzart und Zurückweisungsgründen aufgeschlüsselt werden.

Da Deutschland keine EU-Landaußengrenze mehr hat, geschehen Zurückweisungen¹⁹ im Wesentlichen nur noch an den internationalen Flughäfen (2013: 3.828) und an Seehäfen (2013: 22) und haben damit quantitativ an Bedeutung verloren (Tabelle 4). Während 2001 noch weit über 50.000 Zurückweisungen erfolgten, waren es 2011 nur mehr 3.365. Seitdem ist ein leichter Wiederanstieg auf 3.850 Zurückweisungen im Jahr 2013 verzeichnet worden.²⁰

Tabelle 4: Zurückweisungen (Einreiseverweigerungen) an den Außengrenzen, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Zurückgewiesene Personen	2.980	3.550	3.365	3.820	3.850

Quellen: 2009-2012: Eurostat (gerundete Werte); 2013: Deutscher Bundestag 2014c: 31.

Die meisten Personen, die 2013 an den Grenzen der Bundesrepublik zurückgewiesen wurden, waren Staatsangehörige der Russischen Föderation (491 bzw. 12,8%), der Türkei (372 bzw. 9,7%) und Chinas (245 bzw. 6,4%) (Tabelle 5).

19 Bei der Zurückweisung handelt es sich um die Verweigerung der Einreise nach § 15 Aufenthaltsgesetz: Demnach wird ein Ausländer, der unerlaubt einreisen will, an der Grenze zurückgewiesen. Darüber hinaus ist ein Ausländer, der nicht alle Einreisevoraussetzungen des Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex) erfüllt, grundsätzlich zurückzuweisen.

20 Ein Rückschluss auf die tatsächliche Lageentwicklung ist jedoch durch den statistischen Vergleich der Feststellungen seit dem Jahr 2008 mit den Vorjahren nicht möglich, da sich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen an den neuen Binnengrenzen Deutschlands – insbesondere zu Polen, zur Tschechischen Republik und zur Schweiz – grundlegend verändert haben: Irregulär reisende Personen werden seit dem schengenbedingten Wegfall der systematischen Grenzübertrittskontrollen regelmäßig erst nach erfolgter Einreise im rückwärtigen Grenzraum festgestellt. Vor dem Wegfall dieser Grenzkontrollen wiesen die Grenzbehörden diese noch vor erfolgter (unerlaubter) Einreise zurück (vgl. BAMF/BMI 2014: 178).

Tabelle 5: Zurückweisungen an den Außengrenzen nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2009 bis 2013, absteigend geordnet für 2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Russische Föderation	265	275	440	545	491
Türkei	420	445	280	370	372
China (einschließlich Hongkong)	260	335	235	300	245
Albanien	35	30	95	150	171
Serbien	100	245	240	170	160
Ukraine	75	165	120	135	152
Mazedonien	35	120	115	135	110
Kosovo	45	60	50	85	92
Libyen	10	20	10	75	89
Indien	90	100	80	130	86
Sonstige	1.645	1.755	1.700	1.725	1.882
Gesamt	2.980	3.550	3.365	3.820	3.850

Quelle: 2009-2012: Eurostat (gerundete Werte); 2013: Deutscher Bundestag 2014c: 15-18

In Anhang V des Schengener Grenzkodex (SGK) werden auch die Zurückweisungsgründe detailliert aufgeführt. Der Punkt „H“ stellt dabei den Zurückweisungsgrund „ist zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben“ dar. Tabelle 6 zeigt, aus welchen Gründen die Zurückweisungen an den Grenzen der Bundesrepublik erfolgten.

Im Jahr 2013 wurden 1.588 Personen an der Grenze zurückgewiesen, weil sie nicht im Besitz eines gültigen Visums oder Aufenthaltstitels waren. Bei 413 Personen war der Zurückweisungsgrund, dass sie zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben waren. Seit dem Jahr 2010 (620) gehen die Einreiseverweigerungen zurück (2013: 413).

Im Jahr 2013 wurden an den Außengrenzen der Bundesrepublik insgesamt 443 (2012: 403) unbegleitete Minderjährige festgestellt, davon 42,4% (2012: 68,8%) mit afghanischer Staatsangehörigkeit. Davon wurden 394 (2012: 348) unbegleitete Minderjährige an die zuständigen Jugendämter übergeben sowie 29 (2012: 42) Zurückschiebungen und vier (2012: 1) Zurückweisungen von allein reisenden ausländischen Staatsangehörigen unter 16 Jahre vollzogen.²¹

²¹ Vgl. Deutscher Bundestag 2013: 21; 2014c: 21.

Tabelle 6: Gesamtzahl der zurückgewiesenen Personen nach Gründen für die Zurückweisung (gemäß Anhang 5 des SGK), 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Ohne gültiges Visum oder Aufenthaltstitel	1.425	1.450	1.561	1.620	1.588
Falsche Reisedokumente	145	160	140	100	61
Falsches Visum oder falscher AT	60	90	66	70	77
Ohne gültige Reisedokumente	85	70	87	55	93
Zweck oder Bedingungen des Aufenthalts nicht genehmigt	740	635	450	555	537
Bereits 3 Monate Aufenthalt während der vergangenen sechs Monate	20	60	97	95	90
Mittel zum Lebensunterhalt nicht ausreichend	40	85	173	160	210
Ausweisungsbescheid ausgestellt (Ausschreibung zur Einreiseverweigerung)	320	620	520	445	413
Eingestuft als Gefahr für die öffentliche Ordnung	145	375	284	725	781
Gesamt	2.980	3.550	3.352	3.820	3.850

Quelle: 2009, 2010, 2012: Eurostat (gerundete Werte); 2011: Deutscher Bundestag 2012: 20f; 2013: Deutscher Bundestag 2014c: 15-18.

Wiedereinreisesperren im AZR²²

Im Ausländerzentralregister werden die erlassenen Maßnahmen gespeichert, die eine Wiedereinreisesperre gemäß § 11 AufenthG bewirken (Ausweisung, Abschiebung, Zurückschiebung). In den Jahren von 2009 bis 2013 ist ein tendenzieller Rückgang der Wiedereinreisesperren festzustellen (Tabelle 7). Waren es im Jahr 2009 noch 20.059 Einreisesperren, sank diese Zahl bis zum Jahr 2012 auf 14.514 und stieg im Folgejahr wieder etwas an (2013: 16.100).

Die meisten Einreiseverbote im Jahr 2013 wurden für Staatsangehörige aus Serbien festgestellt, deren Anteil macht 15,4% an allen Einreiseverboten aus. Es folgen die Russische Föderation (14,7%) und Kosovo (6,5%). Staatsangehörige der Türkei wiesen im Jahr 2009 (2.065) noch die meisten Einreisesperren auf. Seitdem ist ein kontinuierlicher Rückgang zu beobachten (2013: 825).

Für das Jahr 2013 zeigt sich, dass der überwiegende Anteil der Einreisesperren unbefristet ist (75,1%) (Tabelle 8). Bei russischen Staatsangehörigen ist auffällig, dass überdurchschnittlich häufig keine Befristung der Einreisesperre erfolgt ist (86,1%). Für Staatsangehörige aus den Westbalkan-Staaten (Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina) sind überproportional kurze Befristungen (bis 2 Jahre) zu beobachten. Dagegen zeigt sich für türkische Staatsangehörige, dass diese eher längere Befristungen (5 Jahre und mehr) haben.

Tabelle 7: Wiedereinreisesperren gemäß § 11 AufenthG nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2009 bis 2013, absteigend geordnet für 2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Serbien	792	906	1.416	1.902	2.472
Russische Föderation	1.033	904	659	504	2.373
Kosovo	925	1.089	813	773	1.047
Mazedonien	368	536	730	718	946
Türkei	2.065	1.797	1.349	972	825
Albanien	398	361	366	502	531
Bosnien und Herzegowina	318	275	296	358	436
Georgien	503	569	436	477	434
Marokko	444	429	440	422	422
Algerien	473	464	526	415	401
Sonstige	12.740	11.021	8.667	7.471	6.213
Gesamt	20.059	18.351	15.698	14.514	16.100

Quelle: AZR, Stand: 28.02.2014.

22 In Bezug auf etwaige bestehende unbefristete Wiedereinreiseverbote für kroatische Staatsangehörige hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Registerbehörde des AZR im Juni 2013 ein Hinweisschreiben an die Ministerien und Senatsverwaltungen des Inneren der Länder zum EU-Beitritt von Kroatien übersandt. Die Länder wurden darin gebeten, die Ausländerbehörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich in geeigneter Weise zu veranlassen, die Sachverhalte mit Sperrwirkung zu Ausweisungen und/oder Abschiebungen sowie Zurückschiebungen nach dem 1. Januar 2005 zu prüfen und nach Prüfung erforderlichenfalls zu löschen bzw. auf den 30. Juni 2013 zu befristen. Sachverhalte ohne Sperrwirkung wurden im AZR automatisiert gelöscht. Vgl. Deutscher Bundestag 2014a: 9.

Tabelle 8: Wiedereinreisesperren gemäß § 11 AufenthG nach Staatsangehörigkeiten und Dauer der Befristung (Top-10, 2013, absteigend geordnet)

	Ohne Befristung	0 – unter 2 Jahre	2 – unter 5 Jahre	5 Jahre und mehr	Gesamt
Serbien	1.667	243	413	149	2.472
Russische Föderation	2.042	57	220	54	2.373
Kosovo	765	61	131	90	1.047
Mazedonien	627	87	155	77	946
Türkei	567	46	113	99	825
Albanien	366	27	91	47	531
Bosnien und Herzegowina	299	41	68	28	436
Georgien	357	10	43	24	434
Marokko	324	12	50	36	422
Algerien	313	18	37	33	401
Sonstige	4.666	399	784	364	6.213
Gesamt	11.993	1.001	2.105	1.001	16.100
Anteile	Ohne Befristung	0 – unter 2 Jahre	2 – unter 5 Jahre	5 Jahre und mehr	Gesamt
Serbien	67,4%	9,8%	16,7%	6,0%	100,0%
Russische Föderation	86,1%	2,4%	9,3%	2,3%	100,0%
Kosovo	73,1%	5,8%	12,5%	8,6%	100,0%
Mazedonien	66,3%	9,2%	16,4%	8,1%	100,0%
Türkei	68,7%	5,6%	13,7%	12,0%	100,0%
Albanien	68,9%	5,1%	17,1%	8,9%	100,0%
Bosnien und Herzegowina	68,6%	9,4%	15,6%	6,4%	100,0%
Georgien	82,3%	2,3%	9,9%	5,5%	100,0%
Marokko	76,8%	2,8%	11,8%	8,5%	100,0%
Algerien	78,1%	4,5%	9,2%	8,2%	100,0%
Sonstige	75,1%	6,4%	12,6%	5,9%	100,0%
Gesamt	74,5%	6,2%	13,1%	6,2%	100,0%

Quelle: AZR, Stand: 28.02.2014.

Zum Stichtag 31. Oktober 2013 waren im AZR 495.248 nicht in Deutschland lebende Ausländer mit einem unbefristeten Einreiseverbot erfasst, davon begannen 118.212 Einreisesperren (23,9%) vor dem Jahr 1990, 153.302 (31,0%) zwischen 1990 und 1999 sowie 223.734 (45,2%) nach dem Jahr 2000.²³ Von den im AZR verzeichneten, nicht in Deutschland lebenden Ausländern mit unbefristetem Einreiseverbot sind die meisten türkische Staatsangehörige (86.028 bzw. 17,4%). Es folgen Personen mit einer Staatsangehörigkeit des ehem. Jugoslawien (64.108 bzw. 13,0%), aus der Ukraine (21.752 bzw. 4,4%) sowie aus Vietnam (15.958 bzw. 3,2%).²⁴

Insgesamt gesehen sind bei einer Anzahl von fast 500.000 mit einer Einreisesperre registrierten Personen vergleichsweise wenig Verstöße gegen Wiedereinreisesperren an den Grenzen festzustellen (2013: Zurückweisung: 413 Personen; Zurückschiebung: 4.498).

²³ Die Daten sind spätestens mit Ablauf des Vierteljahres zu löschen, in dem der Ausländer das 90. Lebensjahr vollendet hat, § 18 Abs. 2 AZRG-DV. Zur Befristung von Wiedereinreisesperren vgl. Kap. 2.2.

²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag 2014a: 7f.

3 Rückübernahmeabkommen

Rückkehrpolitik ist ein bewährtes Element der Migrationspolitik.²⁵ Hierzu gehören unter anderem die Rückkehrförderung, die Rückführung und die Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten.

Die **Rückübernahme** ist die Überstellung von Personen (eigenen Staatsangehörigen des ersuchten Staates, Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen), die illegal in den ersuchenden Staat eingereist sind oder sich dort illegal aufhalten, durch den ersuchenden Staat und die Übernahme dieser Personen durch den ersuchten Staat im Einklang mit den Bestimmungen eines Rückübernahmeabkommens.²⁶

Die **Durchbeförderung** ist die Beförderung eines ausländischen Staatsangehörigen im Rahmen einer Rückführungsmaßnahme eines anderen Staates durch bzw. über das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik oder von Deutschland aus durch einen Transitstaat in den aufnehmenden Drittstaat (AVwV-AufenthG, 74a.0.1).

3.1 Hintergrund

Sämtliche europäischen Richtlinien und Entscheidungen des Rates zur Rückkehr wurden in deutsches Recht umgesetzt; zuletzt erfolgte die Implementierung der sogenannten Rückführungsrichtlinie (Schneider/Kreienbrink 2010: 44ff.).²⁷

3.1.1 Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten

Lange bevor die EU begann, gemeinschaftliche Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu schließen haben solche Abkommen bilateral zwischen Deutschland und anderen (Dritt-)Staaten bestanden. Die ältesten wurden 1954 und 1955 mit Dänemark, Schweden und Norwegen geschlossen. Darüber hinaus hat Deutschland nach den politischen Veränderungen in Osteuropa und dem Balkan mit zahlreichen weiteren Staaten Rückübernahmeabkommen geschlossen. Das jüngste bilaterale Rückübernahmeabkommen Deutschlands mit einem Drittstaat ist mit Kosovo im Jahr 2010 in Kraft getreten. Derzeit gelten 13 Rückübernahmeabkommen, die Deutschland bilateral mit Drittstaaten abgeschlossen hat (Tabelle 9).²⁸

25 Vgl. BMI (2011: 172).

26 Vgl. Rückübernahmeabkommen EG–Russische Föderation, Art. 1 Begriffsbestimmungen sowie Lehnguth et al. 1998: 59.

27 Um auch auf europäischer Ebene die migrationspolitischen Herausforderungen im Bereich der Rückkehr bewältigen zu können, hat die Europäische Union ihren Mitgliedstaaten mit dem Europäischen Rückkehrfonds finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Damit werden von 2008 bis 2013 Projekte der internationalen Rückkehrpolitik mehrerer EU-Mitgliedsstaaten oder nationale Rückkehrprojekte unterstützt. Vgl. <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/EUFonds/ERF/erf-node.html> (Zugriff: 1. April 2014).

28 Eine Auflistung sämtlicher Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile (Stand: Mai 2014, Zugriff: 9. Mai 2014).

Tabelle 9: Bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten

Staat	Unterzeichnung	Inkrafttreten
Albanien	18.11.2002	01.08.2003
Algerien	14.02.1997	12.05.2006 (Anwendung seit 01.11.1999)
Armenien	16.11.2006	20.04.2008
Bosnien-Herzegowina	20.11.1996	14.01.1997
Georgien	06.09.2007	01.01.2008
Kasachstan	10.12.2009	Noch nicht in Kraft getreten
Kosovo	14.04.2010	01.09.2010
Marokko	22.04.1998	01.06.1998
Mazedonien	24.06.2002	01.05.2004
Serbien	16.09.2002	01.04.2003
Südkorea	10.12.2004	22.03.2005
Syrien	14.07.2008	03.01.2009
Vietnam	21.07.1995	21.09.1995

Quelle: BMI.

Daneben hat Deutschland so genannte Durchbeförderungsabkommen (zur zwangsweisen Rückführung) sowie Durchreise- bzw. Transitabkommen (bei freiwilliger Rückkehr) abgeschlossen. So können fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum durch den Vertragsstaat reisen bzw. zurückgeführt werden.²⁹

3.1.2 EU-Rückübernahmeabkommen (EURA)

Neben bilateralen Rückübernahmeabkommen existieren solche Verträge auch auf gemeinschaftlicher Ebene. EU-Rückübernahmeabkommen (EURA) verpflichten die Vertragsparteien zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen sowie – unter bestimmten Bedingungen – von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen. Sie enthalten zudem prozedurale und technische Kriterien für die Rückübernahme. EURA haben Vorrang vor bilateralen Abkommen. Letztere gelten fort, soweit sie nicht im Widerspruch zu den EURA stehen und Regelungslücken in diesen vorhanden sind.

Der Europäische Rat hat die Kommission bislang mit der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit insgesamt 20 Drittstaaten beauftragt. Mit 14 dieser Staaten sind entsprechende Verträge bereits in Kraft getreten (Tabelle 10). Die Verhandlungen mit Kap Verde, Aserbaidschan und der Türkei sind abgeschlossen. Hingegen dauern die Verhandlungen mit Marokko, Armenien und China noch an. Mit Algerien haben die Verhandlungen noch nicht begonnen.

²⁹ Diese Abkommen sind ebenfalls auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht.

Tabelle 10: Rückübernahmeabkommen der EU mit Drittstaaten

Staat	Unterzeichnung	Inkrafttreten
Albanien	14.04.2005	01.05.2006
Armenien	19.04.2013	01.01.2014
Bosnien-Herzegowina	18.09.2007	01.01.2008
Georgien	22.11.2010	01.03.2011
Hongkong	27.11.2002	01.03.2004
Macao (Sonderverwaltungsregion der VR China, seit 01.06.2004),	13.10.2003	01.06.2004
Mazedonien	18.09.2007	01.01.2008
Moldau	10.10.2007	01.01.2008
Montenegro	18.09.2007	01.01.2008
Pakistan	26.10.2009	01.12.2010
Russische Föderation	25.06.2006	01.06.2007
Serbien	18.09.2007	01.01.2008
Sri Lanka	04.06.2004	01.05.2005
Ukraine	18.06.2007	01.01.2008

Quelle: BMI.

3.2 Zuständigkeiten

Für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und nach den ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen sind die Ausländerbehörden der Länder zuständig (§ 71 Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Hierzu gehören auch die Feststellung und Durchsetzung der Ausreisepflicht, d.h. auch Rückführungen vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer.³⁰

Für die (zwangsweise) Durchsetzung der Ausreisepflicht sind weitgehend die Bundesländer zuständig. Daneben ist auch die Bundespolizei gem. § 71 Abs. 3 Nr. 1 d AufenthG für die Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern zuständig.³¹

30 Vgl. Deutscher Bundestag 2014b: 2.

31 Die Maßnahmen Rückführung und Rückübernahme stoßen dabei oftmals auf Probleme bei der praktischen Umsetzung, vgl. BMI 2011: 177. Ausreisepflichtige verhindern oder verzögern ihre Ausreise, zum Beispiel indem sie ihre Identitätspapiere verstecken oder vernichten, untertauchen oder bei der tatsächlichen Abschiebung erheblichen Widerstand leisten. Zudem zeigen einige Herkunftsländer eine nur unzureichende Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen. Neben einer schleppenden Bearbeitung von Anträgen auf Ausstellung von Passersatzpapieren durch ihre Auslandsvertretungen in Deutschland sind teilweise langwierige und wenig effiziente Identitätsklärungen im Heimatland erforderlich. Zur Verbesserung der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten setzen Bund und Länder auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit diesen Staaten.

3.2.1 Freiwillige Rückkehr

Bei der Rückkehr von Ausländern, die zur Ausreise aus dem Bundesgebiet verpflichtet sind, wird grundsätzlich auf den Vorrang der freiwilligen Rückkehr gesetzt. Unter bestimmten Voraussetzungen wird diese auch finanziell gefördert.³²

Die Durchführung der freiwilligen Rückkehr wird grundsätzlich zwischen Bund und Ländern abgestimmt, wobei das Bundesministerium des Innern und die Innenministerien der Länder die politischen und inhaltlichen Grundsatzentscheidungen treffen. Seit 1979 fördern Bund und Länder über die Programme REAG/GARP³³ gemeinsam die freiwillige Ausreise (oder ggf. Weiterwanderung) insbesondere von ausreisepflichtigen Ausländern durch Übernahme der Reisekosten, einer Reisebeihilfe und einer Starthilfe zur Wiedereingliederung. Seit deren Bestehen ist die freiwillige Rückkehr von mehr als 550.000 Menschen aus

32 Vgl. BMI 2011: 172. Beim überwiegenden Teil der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland handelt es sich um Drittstaatsangehörige, die ursprünglich einen Asylantrag gestellt hatten. Entweder wurde dieser Asylantrag endgültig abgelehnt, oder die Anerkennung als Asylberechtigter wurde zurückgenommen bzw. widerrufen. Daneben machten in der Vergangenheit auch Flüchtlinge, die nur zum vorübergehenden Schutz in Deutschland aufgenommen wurden (z.B. Flüchtlinge aus dem Kosovo), einen relativ großen Teil der Rückkehrpflichtigen aus.

33 REAG = Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“; GARP = „Government Assisted Repatriation Programme“.

aller Welt in ihr Heimatland oder die Weiterwanderung in ein aufnahmeberechtigtes Drittland finanziell und organisatorisch unterstützt worden.³⁴ Die Programme werden von IOM im Auftrag des Bundes und der Länder durchgeführt.³⁵ IOM Deutschland hat im November 2013 erstmals einen Bericht zur Durchführung des REAG/GARP-Programms vorgelegt (IOM Deutschland 2013). Nach § 75 Nr. 7 AufenthG obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auch die Koordinierung entsprechender Programme sowie die Auszahlung solcher Fördermittel.³⁶

Die beim BAMF eingerichtete Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) stellt Informationen zur Rückkehrförderung sowie zu (zusätzlichen) Länderangeboten und Beratungsmöglichkeiten bereit.³⁷ Sie ermöglicht damit im Vorfeld einer freiwilligen Rückkehr die Einholung relevanter Informationen zur Bewältigung der Wiedereingliederungsphase im Herkunftsland und ergänzt damit auch das Angebot des REAG/GARP-Programms.³⁸

3.2.2 Zwangsweise Rückführung

Die Rechtsgrundlagen zur Ausweisung und zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung und Zurückschiebung) sind bereits näher dargestellt worden (Kap. 2.1).

Soll es zur Rückführung eines ausreisepflichtigen Ausländers kommen, müssen mögliche Abschiebungsverbote durch die zuständige Behörde geprüft werden. Handelt es sich dabei um eine Person, die ein Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennungsverfahren durchlaufen hat, so prüft die Ausländerbehörde nur die sogenannten inlandsbezogenen Vollstreckungshindernisse. Für die Feststellung, ob ein zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot besteht, ist hingegen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig. Hat der Betroffene kein Asylverfahren betrieben, entscheidet die Ausländerbehörde hierüber nur nach vorheriger Beteiligung des Bundesamtes (§ 72 Abs. 2 AufenthG).³⁹

34 Vgl. BMI/BAMF 2014: 107. Im Rahmen des REAG-Programms werden die Kosten der freiwilligen Ausreise per Flugzeug, Bahn, Bus oder Pkw übernommen sowie eine Reisebeihilfe gewährt. Das GARP-Programm richtet sich an Personen aus Herkunftsstaaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Sie erhalten eine zusätzliche Starthilfe. Die Zuwendung beträgt derzeit je nach Herkunftsland zwischen 300 und 750 Euro pro Erwachsenen (Kinder bis zu zwölf Jahren erhalten die Hälfte des Betrages) und dient der Unterstützung bei der Wiedereingliederung. Die für Familien geltende Höchstfördergrenze wurde ab 2009 gestrichen. Keine Starthilfe erhalten Staatsangehörige aus Mazedonien, Montenegro, Serbien bzw. Bosnien-Herzegowina, sofern sie nach dem Start der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (für Mazedonien, Montenegro und Serbien: 19.12.2009; für Bosnien-Herzegowina: 15.12.2010). Die Festlegung der Zielländer der GARP-Förderung erfolgt entsprechend der aktuellen politischen Entwicklung und einer Schwerpunktbildung jährlich in Abstimmung zwischen dem Bundesministerium des Innern und den Bundesländern (IOM 2013: 7-11).

35 Vgl. BGBl II, 2014, S. 161.

36 Durch die am 6. September 2013 mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern in Kraft getretene Neufassung des § 75 Nr. 7 AufenthG hat das BAMF nunmehr die gesetzliche Kompetenz zur Koordinierung der Programme und Mitwirkung an Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr neben der Auszahlung der hierfür bewilligten Mittel.

37 Daneben existieren eine Vielzahl von Projekten zur Unterstützung der Reintegration von Rückkehrern in ihrem Herkunftsstaat (siehe BMI/BAMF 2014: 108) sowie zahlreiche länderfinanzierte Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen/unterstützten Rückkehr (siehe Schneider/Kreienbrink 2010: 51).

38 <http://zirf.bamf.de> (Zugriff: 1. April 2014).

39 Die Durchführung der Rückführung setzt den Besitz von gültigen Reisedokumenten voraus. Falls keine oder keine ausreichenden Papiere vorhanden sind, haben die Ausländerbehörden in den Ländern für die Beschaffung der nötigen Reisedokumente zu sorgen. Die Bundesländer haben die Passersatzbeschaffung bei einer oder mehreren (Clearing-)Stellen im Bundesland zentralisiert. Für die Passbeschaffung bei besonders problematischen Staaten wurde eine Koordinierungsstelle für Rückführungsangelegenheiten im entsprechenden Referat beim Bundespolizeipräsidium in Potsdam eingerichtet. Für die Vollstreckung der Rückführung übersendet die Ausländerbehörde den Pass oder das Reisedokument an die Polizei. Die Landespolizei leistet in der Regel lediglich Vollstreckungshilfe und bringt den Ausländer an die Grenze bzw. den Flughafen. Dort wird er dann von der Bundespolizei übernommen, die die Überstellung ins Ausland durchführt. Die Begleitung kann am Flugzeug enden, aber auch bis zur Überstellung des Ausländers an die Behörden im Transitbereich des Ziellandes andauern. In Einzelfällen können auch Beamte der Landespolizei oder das Sicherheitspersonal von Fluggesellschaften die Begleitung wahrnehmen (vgl. Kreienbrink 2007: 117ff.).

3.3 Statistik

3.3.1 Datenlage

In Deutschland werden diejenigen, die entweder einer bestehenden Ausreisepflicht nachkommen oder sich (trotz Besitzes eines gültigen Aufenthaltstitels) aus freien Stücken für eine Rück- oder Weiterwanderung entscheiden, nicht gesondert von der amtlichen Statistik erfasst (Schneider/Kreienbrink 2010: 26).

Auch liegen statistische Zahlen zu Personen, die im Rahmen eines bilateralen oder EU-Rückübernahmeabkommens ausgereist sind, nicht vor. Zahlen zu Rückübernahmeersuchen⁴⁰ werden lediglich anlassbezogen und zeitlich begrenzt erhoben (z.B. in der Anfangsphase des Abkommens).

Daten zu zwangsweiser und freiwilliger Rückkehr, unabhängig von der Existenz eines Rückübernahmeabkommens, finden sich jedoch bei den Stellen, die mit Rückkehrmaßnahmen befasst sind. Rückführungen werden vom Bundespolizeipräsidium im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfasst (Kreienbrink 2007: 50f). Angaben zur freiwilligen Rückkehr ergeben sich aus den Verwendungsnachweisen der IOM, die das BAMF als abrechnende Stelle der REAG-/GARP-Mittel erhält.⁴¹

⁴⁰ Für die Überstellung einer aufgrund einer Verpflichtung nach dem jeweiligen Rückübernahmeabkommen rückzübernehmende Person ist der zuständigen Behörde des ersuchten Staates ein Rückübernahmeersuchen zu übermitteln (vgl. Rückübernahmeabkommen EG-Russische Föderation, Art. 6 Rückübernahmeersuchen). Ein Rückübernahmeersuchen muss Angaben zu der betreffenden Person (z.B. Vornamen, Familiennamen, Geburtsdatum, Geburtsort) und Nachweise für die Staatsangehörigkeit und die Illegalität der Einreise und des Aufenthalts sowie der Gründe für die Rückübernahme des Drittstaatsangehörigen enthalten. Des Weiteren müssen nach Möglichkeit auch Angaben zu Hilfs- oder Pflegebedürftigkeit der Person sowie eventuelle Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen für die Überstellung angegeben werden (vgl. Rückübernahmeabkommen EG-Russische Föderation, Art. 7 Inhalt des Rückübernahmeersuchens).

⁴¹ Zum Teil liegen auch Daten zur freiwilligen Rückkehr von Wohlfahrtsorganisationen vor, doch machen die von ihnen erhobenen Zahlen in der Regel nur eine Teilmenge der Gesamtzahlen von IOM aus (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 32).

3.3.2 Rückübernahmeersuchen und freiwillige Rückkehr

Zahlen zu Rückübernahmeersuchen werden bundesweit lediglich anlassbezogen erhoben, aktuell sind nur Zahlen für Kosovo verfügbar.⁴² Seit Inkrafttreten des bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen Kosovo und der Bundesrepublik (1. September 2010) wurden von September 2010 bis einschließlich Dezember 2010 insgesamt 687 Rückübernahmeersuchen gestellt.⁴³ Von Januar bis Ende Oktober 2011 sind 1.275 Übernahmeersuchen an die kosovarischen Behörden gestellt worden.⁴⁴ Für das Jahr 2012 wurden gegenüber dem Kosovo 1.043 Rückübernahmeersuchen gestellt, im Jahr 2013 waren es bis zum Stichtag 30. November 1.262 Rückübernahmeersuchen.⁴⁵ Dagegen wurden im Jahr 2012 insgesamt 165 (2013: 324) freiwillige Rückkehrer (REAG/GARP) nach Kosovo gezählt.

Zahlen zu freiwilliger Ausreise (Tabelle 11) liegen über das Programm REAG/GARP vor. Hier zeigt sich, dass die Länder Serbien, Mazedonien und die Russische Föderation zwei Drittel (67,2%) der gesamten freiwilligen Ausreisen im Jahr 2013 ausmachen. Nach Serbien sind 3.158 Personen, nach Mazedonien 2.161 Personen

⁴² Eine Abfrage bei der Bundespolizei zeigte für die drei bedeutendsten Staaten bei der freiwilligen Ausreise (Serbien, Mazedonien, Russische Föderation) nur wenige Rückübernahmeersuchen durch die Bundespolizei: Serbien: 2010: 0; 2011: 3; 2012: 3; 2013: 7
Mazedonien: 2010: 0; 2011: 39; 2012: 19; 2013: 25
Russische Föderation: 2010: 0; 2011: 0; 2012: 3; 2013: 1
Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Rückübernahmeersuchen der Bundesländer von der Bundespolizei nicht erfasst werden und die Zahlen keine valide Aussage für die gesamte Bundesrepublik darstellen.

⁴³ Deutscher Bundestag 2011a: 14ff. Im Zeitraum von September 2010 bis Ende März wurden 85 Übernahmeersuchen durch die kosovarische Seite abgelehnt. Wesentliche Gründe hierfür waren die Nichtermittelbarkeit der betroffenen Person und Verfahren, die durch die kosovarische Seite noch nicht abgeschlossen waren.

⁴⁴ Deutscher Bundestag 2011b: 21ff. Von Januar bis Oktober 2011 wurden Ersuchen für 155 Personen abgelehnt. Der mit Abstand häufigste Grund war die Nichtermittelbarkeit der Person. Darüber hinaus kam es in Einzelfällen auch zu Ablehnungen, weil Personen nicht aus Kosovo stammten, Angaben über den letzten Wohnort fehlten oder aus anderen, nicht näher spezifizierten Gründen.

⁴⁵ Deutscher Bundestag 2014b: 17ff. Im Jahr 2012 wurden 130 Rückübernahmeersuchen abgelehnt (davon: Nichtermittelbarkeit der betroffenen Personen: 97. Im Jahr 2013 wurden 271 Ersuchen abgelehnt (davon: Nichtermittelbarkeit der betroffenen Personen: 248).

sowie in die Russische Föderation 1.566 Personen zurückgekehrt. Insgesamt gibt es lediglich 101 Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit des Ziellandes besaßen (1,0%). Seit 2010 ist ein kontinuierlicher Anstieg der geförderten freiwilligen Rückkehr von 3.158 (2010) auf 10.251 (2013) zu beobachten.⁴⁶

Tabelle 11: Freiwillige Ausreisen von Drittstaatsangehörigen unter dem REAG/GARP-Programm⁴⁷ nach Zielland und Staatsangehörigkeit, TOP-3-Länder, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
	Freiwillige Ausreisen (REAG/GARP)			
Serbien				
Insgesamt	960	2.253	3.046	3.158
Staatsangehörigkeit des Ziellandes	950	2.245	3.038	3.143
Drittstaatsangehöriger	10	8	8	15
Mazedonien				
Insgesamt	530	1.168	1.398	2.161
Staatsangehörigkeit des Ziellandes	529	1.165	1.395	2.152
Drittstaatsangehöriger	1	3	3	9
Russische Föderation				
Insgesamt	203	239	199	1.566
Staatsangehörigkeit des Ziellandes	203	233	199	1.558
Drittstaatsangehöriger	0	6	0	8
Gesamt				
Insgesamt	4.480	6.319	7.546	10.251
Staatsangehörigkeit des Ziellandes	4.395	6.251	7.466	10.150
Drittstaatsangehöriger	85	68	80	101

Quelle: IOM, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

3.4 Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen

Eine umfassende Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen auf wissenschaftlicher Basis hat in Deutschland bisher nicht stattgefunden (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 90). Hierzu müssten die Hintergründe der Rück-

kehrentscheidung, strukturelle Faktoren (Bedingungen im Herkunfts- und Aufnahmeland), individuelle Faktoren (die persönlichen Eigenschaften und sozialen Beziehungen), politische Maßnahmen und die Nachhaltigkeit der Rückkehr untersucht werden.

Interne Evaluationsmaßnahmen finden jedoch in einzelnen Projekten statt, um damit die Maßnahmen vor Ort und in den Zielländern optimieren zu können. Auch für den Bereich der zwangsweisen Rückkehr gibt es keine umfassende Evaluation. Das liegt unter anderem daran, dass nicht für alle Aspekte ausreichend detailliertes Zahlenmaterial vorliegt.

⁴⁶ Zur Entwicklung seit 1979 vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 30. Noch im Jahr 2000 nahmen mehr als 60.000 Staatsangehörige der Nachfolgestaaten Jugoslawiens Rückkehrhilfe entgegen, was einem Anteil von über 90 % aller Geförderten entsprach.

⁴⁷ Die Anträge auf freiwillige Ausreise mittels REAG/GARP liegen nach Angaben von IOM stets etwas höher als die tatsächlich Ausgereisten: 2010: 4.600 Anträge; 2011: 6.700; 2012: 8.500 Anträge; 2013: 11.400 Anträge.

3.4.1 Bilaterale Abkommen mit Drittstaaten

Hinsichtlich verschiedener Drittstaaten wurden im Jahr 2011 Probleme beim Vollzug von Rückführungen und bei der Passbeschaffung gemeldet (vgl. Tabelle 12).⁴⁸ Durch Kontaktaufnahme zu den Behörden der Drittstaaten konnte die Zusammenarbeit vor allem bei der Personen-Identifikation deutlich verbessert werden.

Tabelle 12: Konkrete Schwierigkeiten bei Rückführungen, Drittstaaten mit bilateralem Rückübernahmeabkommen

Staat	Probleme beim Vollzug	Probleme bei Passbeschaffung	Anmerkungen
Algerien	grds. keine Probleme	ja	keine Angaben
Kosovo	grds. keine Probleme	keine Angaben	keine Angaben
Marokko	ja	keine Angaben	keine Charterflüge

Quelle: EMN 2011. Kosovo: Deutscher Bundestag 2011a: 15 sowie Deutscher Bundestag 2014b: 22.

3.4.2 EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten

Obwohl fundierte Evaluierungen bislang nicht vorliegen, wird in der operativen Praxis seitens der Bundespolizei festgestellt, dass die Anwendung der EU-Rückübernahmeabkommen grundsätzlich funktioniert (vgl. Schneider 2012a: 74). Dies trifft insbesondere auf Drittstaaten zu, mit denen bereits bilaterale Rückübernahmeabkommen bestanden haben.

⁴⁸ Vgl. EMN 2011

4 Rückübernahmeabkommen und Wiedereinreise

4.1 Übermittlung von Daten an Behörden des Ziellandes

Bei der freiwilligen geförderten Ausreise kommt es in der Regel nicht zur Übermittlung von Daten an Behörden des Ziellandes. Im Antrag zur geförderten Ausreise muss der Antragsteller allerdings die Einwilligung geben, dass die zuständigen antragübermittelnden Behörden/Organisationen und IOM sich die zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen, der Voraussetzungen einer Amtsauszahlung von Förderleistungen sowie der Rückerstattung von Förderleistungen erforderlichen Angaben gegenseitig übermitteln und nutzen dürfen. Diese personenbezogenen Angaben umfassen alle Daten des Antrags.⁴⁹

Antragsübermittelnde Stellen sind:

- Landes- und Kommunalbehörden (Ausländerbehörden, Sozialämter)
- Wohlfahrtsverbände
- Fachberatungsstellen
- Zentrale Rückkehrberatungsstellen
- Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

Bei der zwangsweisen Rückführung kann die Unterrichtung diplomatischer oder konsularischer Vertretungen im Einzelfall unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen zweckmäßig sein, wenn eine Unterstützung der Ausländerbehörde, etwa durch Zahlung der Rückreisekosten an den zur Ausreise verpflichteten aber mittellosen Ausländer erwartet

werden kann.⁵⁰ Darüber hinaus schreibt § 82 AufenthG vor, dass der Ausländer bei der Beibringung von erforderlichen Bescheinigungen mitzuwirken habe. Sofern es für die Vorbereitung und Durchführung ausländerrechtlicher Maßnahmen notwendig ist, kann angeordnet werden, dass der Ausländer auch bei den ausländischen Vertretungen, deren Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheint. Solche Anordnungen können bei Nichtbefolgen zwangsweise durchgesetzt werden (§ 82 Abs. 4 AufenthG).

4.2 Reintegrationsförderung

Allgemein wird angenommen, dass es sich bei der freiwilligen Rückkehr – im Vergleich zur zwangsweisen Rückführung – um die nachhaltigere Form der Remigration in das Herkunftsland handelt (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 82). Der Definition von IOM zufolge ist eine nachhaltige Rückkehr dann erreicht, wenn es Rückkehrern gelingt, sich in der Gemeinschaft vor Ort zu reintegrieren, oftmals in einer produktiven Rolle als Mitglied ihrer Community und ohne unmittelbaren Grund für eine (erneute) irreguläre Migration (vgl. IOM 2008: 4).⁵¹

In diesem Zusammenhang ist in den letzten Jahren in Deutschland eine deutliche Hinwendung zu Projekten zu beobachten, die Reintegration im Herkunftsland und die Nachhaltigkeit von Rückkehr vor allem in sozialer und beruflicher Hinsicht zu berücksichtigen versuchen. Diese Projekte sind mehrheitlich maßgeschneiderte Programme, welche die besonderen Situationen in einigen Rückkehrländern (Krisenregionen) berücksichtigen. Kooperationen mit lokalen Partnerorganisationen sollen Rückkehrern bei ihrer

49 <http://www.iom.int/germany/de/downloads/REAG/REAG-GARP%20Antrag%202013.pdf> (Zugriff: 1. April 2014).

50 AVwV-AufenthG, Vorbemerkungen zu 53.10.3.

51 Ausführlich zur Rückkehrpolitik in Deutschland sowie der Sicht der Rückkehrenden und deren Familienangehörigen vgl. Baraulina/Kreienbrink 2013.

beruflichen und sozialen Wiedereingliederung helfen. Dabei steigt die Bedeutung gemeinsamer europäischer Maßnahmen und Projekte im Rückkehrbereich.⁵²

Starthilfe

Im Rahmen des REAG/GARP-Programms wurde 2012 eine Starthilfe für Personen aus migrationspolitisch bedeutsamen Herkunftsstaaten gewährt, unter der Voraussetzung einer Ko-Finanzierung durch das zuständige Bundesland.

Eine besondere Förderung erfolgte im Jahr 2012 weiterhin für Staatsangehörige aus dem Irak und Afghanistan, sowie die serbische und die Roma-Minderheit aus dem Kosovo. Keine Starthilfe erhalten Staatsangehörige aus Mazedonien, Montenegro und Serbien bzw. Bosnien und Herzegowina, sofern sie nach dem Beginn der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (Mazedonien, Montenegro, Serbien: 19. Dezember 2009; für Bosnien und Herzegowina: 15. Dezember 2010).

Ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung der Hilfen besteht nicht. Die Rückkehrhilfe und Starthilfe wird folgendem Personenkreis gewährt:

- Leistungsberechtigten nach § 1 Asylbewerberleistungsgesetz;
- Anerkannten Flüchtlingen;
- Sonstigen Ausländern, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gewährt worden ist;
- Opfern von Zwangsprostitution oder Menschenhandel.

Bei der Organisation der freiwilligen Rückkehr wird auf die Bedürfnisse besonderer Personengruppen, u.a. unbegleitete Minderjährige, ältere Menschen, Kranke sowie Opfer von Zwangsprostitution oder Betroffene von Menschenhandel, eingegangen.

⁵² Vgl. Baraulina/Kreienbrink 2013: 48f.

4.3 Wiedereinreise nach vorangegangener Rückkehr

Rückkehrerinnen und Rückkehrer können sich aus unterschiedlichen Gründen dazu entschließen, erneut nach Deutschland einzureisen. In diesen Fällen erfolgt eine Mitteilung durch die zuständige Ausländerbehörde/Sozialamt an IOM (vgl. IOM 2013: 13). Eine Wiedereinreise führt nicht automatisch zu einem Rückforderungsanspruch. Der Bund und die Bundesländer haben in ihrem im Jahr 2004 festgelegten „Verfahren für die Rückforderung von REAG/GARP-Fördermitteln bei Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland“ festgelegt, dass Fördermittel nicht zu erstatten sind, wenn nachfolgende Kriterien gelten (vgl. IOM 2013: 13):

- Der erneute Aufenthalt in Deutschland ist nur vorübergehend (z.B. bei Aufenthalt zu Besuchs- oder Studienzwecken).
- Die Ausreise erfolgte als Minderjährige(r) im Familienverband.
- Die wieder eingereiste Person wird als Flüchtling anerkannt.
- Der erneute Aufenthalt in Deutschland wird aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gewährt.
- Der Aufenthalt im Herkunftsland/Zielland vor erneuter Einreise war länger als 5 Jahre.

Die Meldung einer erfolgten Wiedereinreise erfolgt unabhängig von einer möglicherweise entstandenen Rückzahlungsverpflichtung und unabhängig vom Jahr der REAG/GARP-geförderten Ausreise. Die Statistiken über erfolgte Wiedereinreisen erlauben eine eingeschränkte Aussage über die Effizienz der im Rahmen des REAG/GARP-Programms eingesetzten Fördermittel.⁵³

⁵³ Zur exakten Messung der „Effizienz“ bzw. „Wirksamkeit“ müssten aus statistisch-methodischen Gründen bei den gemeldeten Wiedereinreisen die Personen gesondert betrachtet werden, die aus oben genannten Gründen keinerlei Rückzahlungspflicht unterliegen. Diese Zahlen liegen jedoch nicht vor. Daher können nur eingeschränkte Aussagen zur „Wirksamkeit“ gemacht werden.

Es zeigt sich, dass in den Jahren 2009 bis 2012 der Anteil der gemeldeten Wiedereinreisen angestiegen ist, wohingegen im Jahr 2012 die absolute Anzahl und der Anteil der Wiedereinreisen ehemaliger Rückkehrer wieder stark zurückgegangen ist (Tabelle 13). 152 Einreisen ehemaliger geförderter Rückkehrer wurden im Jahr 2012 festgestellt (Anteil an allen freiwilligen Ausreisen: 2,0%)

Tabelle 13: Freiwillige Ausreisen von Drittstaatsangehörigen unter dem REAG/GARP-Programm und gemeldete Wiedereinreisen 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Erfolgte Ausreisen	3.107	4.480	6.319	7.546	10.251
Gemeldete Wiedereinreisen	100	256	524	152	/
Anteil der Wiedereinreisen	3,2%	5,7%	8,3%	2,0%	/

Quelle: IOM 2013: 13.

5 Fazit

Ein bewährtes Element der Migrationspolitik ist die Rückkehrpolitik. Bestandteile der Rückkehrpolitik sind freiwillige Rückkehr, Rückkehrförderung, Reintegration, Rückführung und Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten. Die freiwillige Rückkehr hat dabei grundsätzlich Vorrang vor einer zwangsweisen Rückführung.

Mit der Durchführung von Rückkehrmaßnahmen sind im Bereich der freiwilligen Rückkehr das Bundesministerium des Innern und die Innenministerien der Länder, die IOM, das BAMF sowie die antragsberechtigten Stellen (Sozialamt, Ausländerbehörde, Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, UNHCR etc.) befasst. Bei der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht liegt die Hauptverantwortlichkeit bei den Ländern. Je nach Fallgestaltung sind weitere Institutionen involviert.

Ausweisung, Abschiebung und Zurückschiebung führen bei Ausreisepflichtigen zu einer Wiedereinreiseperrre kraft Gesetzes. Nach der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie ist zwingend eine Befristung der Sperrwirkung festzulegen. Die Bundesregierung plant insoweit eine Anpassung des Aufenthaltsgesetzes. Die Dauer des Einreiseverbotes soll grundsätzlich fünf Jahre nicht überschreiten. Die Entscheidung über die Dauer der Sperrwirkung ist für jeden Einzelfall von Amts wegen zu treffen.

Durch Rückübernahmeabkommen werden bestehende völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtungen zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger konkretisiert. Derzeit gelten 13 Rückübernahmeabkommen, die Deutschland bilateral mit Drittstaaten abgeschlossen hat. Das jüngste bilaterale Rückübernahmeabkommen Deutschlands mit einem Drittstaat ist mit Kosovo im Jahr 2010 in Kraft getreten. Neben bilateralen Rückübernahmeabkommen existieren solche Verträge auch auf gemeinschaftlicher Ebene. EU-Rückübernahmeabkommen (EURA) haben Vorrang vor bilateralen Abkommen. Letztere gelten fort, soweit sie nicht im Widerspruch zu den EURA stehen und Regelungslü-

cken in diesen vorhanden sind. Mit 14 Staaten sind entsprechende Verträge bereits in Kraft getreten. Daneben hat Deutschland so genannte Durchbeförderungsabkommen (zur zwangsweisen Rückführung) sowie Durchreise- bzw. Transitabkommen (bei freiwilliger Rückkehr) abgeschlossen. So können fremde Staatsangehörige ohne Transitvisum durch den Vertragsstaat reisen bzw. zurückgeführt werden.

Eine umfassende Evaluierung von Rückkehrmaßnahmen auf wissenschaftlicher Basis hat in Deutschland bisher nicht stattgefunden. Zur Frage der Nachhaltigkeit von Rückführungsmaßnahmen ist zu beobachten, dass die Zahl der Verstöße gegen Wiedereinreiseperrren vergleichsweise gering ist. Im Jahr 2013 sind bei einer Anzahl von fast 500.000 mit einer Einreiseperrre registrierten Personen vergleichsweise wenig Verstöße gegen Wiedereinreiseperrren an den Grenzen festzustellen (Zurückweisung: 413 Personen; Zurückschiebung: 4.498). Auch der Anteil der gemeldeten Wiedereinreisen bei geförderten freiwilligen Rückkehrern über die Programme REAG/GARP ist mit 2,0% (2012) eher gering.

Literaturverzeichnis

- BAMF/BMI – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Bundesministerium des Innern** (2014): Migrationsbericht 2012, Nürnberg, Berlin.
- Baraulina, Tatjana/Kreienbrink, Axel** (Hg.) (2013): Rückkehr und Reintegration – Typen und Strategien an den Beispielen Türkei, Georgien und Russische Föderation, Beiträge zu Migration und Integration - Band 4, Nürnberg: BAMF.
- Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna** (2011): Das „zweite Richtlinienumsetzungsgesetz“ im Überblick, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11-12/2011: 361-368.
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Deutscher Bundestag** (2011a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Petra Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Stand der Abschiebungen von Roma in den Kosovo zum 31. März 2011, Drucksache 17/5724, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2011b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Lukrezia Jochimsen, Petra Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Verschärfte Abschiebungen von Roma in den Kosovo, Drucksache 17/8224, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2011, Drucksache 17/8834, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2012, Drucksache 17/12442, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan van Aken, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Gefahr von rechtswidrigen Inhaftierungen in Abschiebungshaft, Drucksache 18/249, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Stand der Abschiebungen von Roma in den Kosovo im Herbst 2013, Drucksache 18/316, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2014c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2013, Drucksache 18/782, Berlin: Deutscher Bundestag.
- European Migration Network (EMN)** (2011): Ad-Hoc Query on Forced Return/Removal of Citizens of Morocco, Algeria, Gambia, Ghana, India, Liberia, People’s Republic of China. Requested by AT EMN NCP on 4th March 2011. Online: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/return/300_emn_ad-hoc_query_forced_return_4mar2011_wider_dissemination_en.pdf (Zugriff: 1. April 2014).

- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2008): Assisted Voluntary Return (AVR), Geneva.
- IOM Deutschland – Internationale Organisation für Migration** (2013): Bericht über die Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr der Internationalen Organisation für Migration Deutschland, Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/IOM_Jahresbericht_2012.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 1. April 2014).
- Kreienbrink, Axel** (2007): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland. Forschungsstudie im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, in: BAMF (Hrsg.): Rückkehr aus Deutschland, Forschungsbericht 4 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: BAMF, 25-208.
- Lehguth, Gerold/Maaßen, Hans-Georg/Schieffer, Martin** (1998): Rückführung und Rückübernahme. Die Rückübernahmeabkommen der Bundesrepublik Deutschland. Textsammlung mit Einführung und Erläuterungen, Starnberg: Verlag R.S. Schulz.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2012): Visumpolitik als Migrationskanal. Die Auswirkungen der Visumvergabe auf die Steuerung der Zuwanderung, Working Paper 40 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: BAMF.
- Renner, Günter/Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus** (2013): Ausländerrecht. Kommentar, 10. Auflage, München: C.H.Beck.
- Schneider, Jan** (2012a): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, 2. Auflage, Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan** (2012b): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration, Working Paper 41 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel** (2010): Rückkehrunterstützung in Deutschland. Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, Working Paper 31 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: BAMF.

Abkürzungsverzeichnis

AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG-DV	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURA	EU-Rückübernahmeabkommen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
INPOL	Elektronisches Informationssystem der Polizei
IOM	Internationale Organisation für Migration
NSIS	Nationales Schengener Informationssystem
OVG	Oberverwaltungsgericht

PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem
UNHCR	Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung
ZPO	Zivilprozessordnung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Erteilte Ausreiseentscheidungen gegenüber Drittstaatsangehörigen nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2009 bis 2013, absteigend geordnet für 2013)	17
Tabelle 2:	Feststellungen von unerlaubt eingereisten Ausländern an den deutschen Grenzen und Zurückschiebungen von 2009 bis 2013	17
Tabelle 3:	Feststellungen von unerlaubten Einreisen und Wiedereinreisen in der PKS	18
Tabelle 4:	Zurückweisungen (Einreiseverweigerungen) an den Außengrenzen, 2009-2013	18
Tabelle 5:	Zurückweisungen an den Außengrenzen nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2009 bis 2013, absteigend geordnet für 2013)	19
Tabelle 6:	Gesamtzahl der zurückgewiesenen Personen nach Gründen für die Zurückweisung (gemäß Anhang 5 des SGK), 2009-2013	19
Tabelle 7:	Wiedereinreisesperren gemäß § 11 AufenthG nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, 2009 bis 2013, absteigend geordnet für 2013)	20
Tabelle 8:	Wiedereinreisesperren gemäß § 11 AufenthG nach Staatsangehörigkeiten und Dauer der Befristung (Top-10, 2013, absteigend geordnet)	21
Tabelle 9:	Bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten	23
Tabelle 10:	Rückübernahmeabkommen der EU mit Drittstaaten	24
Tabelle 11:	Freiwillige Ausreisen von Drittstaatsangehörigen unter dem REAG/GARP-Programm nach Zielland und Staatsangehörigkeit, TOP-3-Länder, 2010-2013	27
Tabelle 12:	Konkrete Schwierigkeiten bei Rückführungen, Drittstaaten mit bilateralem Rückübernahmeabkommen	28
Tabelle 13:	Freiwillige Ausreisen von Drittstaatsangehörigern unter dem REAG/GARP-Programm und gemeldete Wiedereinreisen 2009-2013	31

Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl

Working Paper

1/2005	Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung Verfasserin: Sonja Haug	9/2007	Migration von Hochqualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland Verfasserinnen: Barbara Heß und Lenore Sauer
2/2005	Illegalität von Migranten in Deutschland Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany	10/2007	Familiennachzug in Deutschland Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl
3/2005	Jüdische Zuwanderer in Deutschland Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany	11/2007	Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland Verfasser: Christian Babka von Gostomski
4/2005	Die alternde Gesellschaft Verfasser: Peter Schimany	12/2008	Kriminalität von Aussiedlern Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf
5/2006	Integrationskurse Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger	13/2008	Schulische Bildung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1 Verfasser: Manuel Siegert
6/2006	Arbeitsmarktbeteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz	14/2008	Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2 Verfasserin: Sonja Haug
7/2006	Einheitliche Schulkleidung in Deutschland Verfasser: Stefan Theuer	15/2008	Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der Analyse der Mortalität von Migranten Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Martin Kohls
8/2007	Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf		

- 16/2008** Leben Migranten wirklich länger?
Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls
- 17/2008** Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3
Verfasserin: Susanne Worbs
- 18/2008** Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen Nachbarregionen
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt
- 19/2008** Das Integrationspanel
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 20/2008** Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität in Deutschland
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens
Verfasserin: Anja Stichs
- 21/2008** Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 4
Verfasserin: Lena Friedrich
- 22/2009** Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 5
Verfasser: Manuel Siegert
- 23/2009** Das Integrationspanel
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses
Verfasserin: Nina Rother
- 24/2009** Förderung der Bildungserfolge von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern
Verfasser: Lena Friedrich und Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller
- 25/2009** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) (2. Auflage 2012)
Verfasser: Jan Schneider
- 26/2009** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland
Aufnahme, Rückkehr und Integration
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel
- 27/2009** Grunddaten der Zuwandererbevolkerung in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 6
Verfasser: Stefan Rühl
- 28/2009** Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung
Verfasserin: Barbara Heß
- 29/2010** Das Integrationspanel
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses
Verfasserin: Nina Rother
- 30/2010** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel

- 31/2010** Rückkehrunterstützung in Deutschland
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Axel Kreienbrink
- 32/2010** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider
- 33/2010** Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7
Verfasserin: Sonja Haug
- 34/2010** Mediennutzung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8
Verfasserin: Susanne Worbs
- 35/2011** Zirkuläre und temporäre Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel
- 36/2011** Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9
Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert
- 37/2011** Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen
Verfasserin: Karin Schuller
- 38/2011** Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen
Verfasserin: Barbara Heß
- 39/2011** Migranten im Niedriglohnssektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten
Verfasser: Waldemar Lukas
- 40/2011** Visumpolitik als Migrationskanal
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider
- 41/2012** Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider
- 42/2012** Das Integrationspanel
Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother unter Mitarbeit von Denise Hörner
- 43/2012** Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug
Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller
- 44/2012** Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten
Verfasserin: Barbara Heß
- 45/2012** Klimamigration
Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion
Verfasser: Bettina Müller, Marianne Haase, Axel Kreienbrink und Susanne Schmid

- 46/2012** Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland
Verfasserinnen: Stephanie Müssig und Susanne Worbs
- 47/2012** Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Matthias M. Mayer, Sakura Yamamura, Jan Schneider und Andreas Müller
- 48/2012** Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland
Verfasser: Andreas H. Block und Isabell Klingert
- 49/2012** Migration und Entwicklung
Verfasser: Tatjana Baraulina, Doris Hilber und Axel Kreienbrink
- 50/2013** Ausländische Wissenschaftler in Deutschland
Verfasser: Isabell Klingert und Andreas H. Block
- 51/2013** EU-Binnenmobilität von Drittstaatsangehörigen
Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller
- 52/2013** Das Integrationspanel
Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen
Verfasser: Susanne Lochner, Tobias Büttner und Karin Schuller
- 53/2013** Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen
Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Matthias M. Mayer
- 54/2013** Türkei - Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen
Verfasser: Marianne Haase und Johannes Obergfell
- 55/2013** Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland
Verfasser: Andreas Müller
- 56/2013** Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr
Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasserin: Ulrike Hoffmann
- 57/2014** Soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller, Matthias M. Mayer, Nadine Bauer

Forschungsberichte

- 1/2005** Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft
Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany
- 2/2005** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland
Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink und Hans-Dietrich von Loeffelholz unter Mitarbeit von Michael Wolf
- 3/2007** Abschlussbericht
Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern
Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes
Verfasserinnen: Sonja Haug und Lenore Sauer

4/2007	Rückkehr aus Deutschland Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currie, Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser	14/2012	Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland? Verfasserinnen: Marianne Haase und Bettina Müller
5/2007	Migration und demographischer Wandel Verfasser: Peter Schimany	15/2012	Einbürgerungsverhalten von Auslän- derinnen und Ausländern in Deutsch- land sowie Erkenntnisse zu Options- pflichtigen Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungs- studie 2011 Verfasser: Martin Weinmann, Inna Becher und Christian Babka von Gostomski
6/2009	Muslimisches Leben in Deutschland Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Stichs	16/2012	Die Optionsregelung im Staatsange- hörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen Qualitative Studie Verfasserinnen: Susanne Worbs, Antonia Scholz und Stefanie Blicke
7/2009	Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers	17/2012	Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union Verfasserin: Susanne Schmid
8/2010	Fortschritte der Integration Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländer- gruppen Verfasser: Christian Babka von Gostomski	18/2012	Ältere Migrantinnen und Migranten Entwicklungen, Lebenslagen, Perspek- tiven Verfasser: Peter Schimany, Stefan Rühl und Martin Kohls
9/2011	Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland Verfasser: Martin Kohls	19/2013	Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern - Ergebnisse einer Expertenbefragung Verfasserin: Antonia Scholz
10/2011	Generatives Verhalten und Migration Verfasser: Susanne Schmid und Martin Kohls	20/2013	(Spät-)Aussiedler in Deutschland eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse Verfasser: Susanne Worbs, Eva Bund, Martin Kohls und Christian Babka von Gostomski
11/2011	Das Integrationspanel Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother		
12/2012	Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen bei Migranten im demographischen Wandel Verfasser: Martin Kohls		
13/2012	Islamisches Gemeindeleben in Deutschland Verfasser: Dirk Halm, Martina Sauer, Jana Schmidt und Anja Stichs		

- 21/2014** Geschlechterrollen bei Deutschen und
Zuwanderern christlicher und muslimi-
scher Religionszugehörigkeit
Verfasserinnen: Inna Becher und
Yasemin El-Menouar
- 22/2014** Die Integration von zugewanderten Ehe-
gattinnen und Ehegatten in Deutschland
BAMF-Heiratsmigrationsstudie 2013
Verfasser: Tobias Büttner und Anja Sticks
- 23/2014** Beschäftigung ausländischer Absolven-
ten deutscher Hochschulen
Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie
2013
Verfasserinnen: Elisa Hanganu und
Barbara Heß

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale EMN Kontaktstelle und Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Forschungszentrum)
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 230
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Verfasser:

Dr. Martin Kohls

Stand:

Mai 2014

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Bildnachweis:

©istockphoto.com/groveb

Zitat:

Martin Kohls (2014): Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrern und Rückübernahmeabkommen, Working Paper 57 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.