

Grundrechte an Flughäfen: Grenzübertrittskontrollen an fünf internationalen Flughäfen in der Europäischen Union

Zusammenfassung



In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind Rechte verankert, die von besonderer Bedeutung bei Grenzübertrittskontrollen sind und von denen die wichtigsten die Würde des Menschen (Artikel 1), das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6), die Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), das Asylrecht und den Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung (Artikel 18 und 19), die Nichtdiskriminierung (Artikel 21), die Rechte des Kindes (Artikel 24), das Recht auf eine gute Verwaltung (Artikel 41) und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47) betreffen.

Internationale Flughäfen sind die wichtigsten Eingangsstellen in die Europäische Union (EU) für Drittstaatsangehörige. Jedes Jahr kommen mehr als 100 Millionen Fluggäste aus Drittstaaten auf fünf der größten internationalen Flughäfen der EU an: Charles de Gaulle-Roissy in Paris (Frankreich), Fiumicino in Rom (Italien), Flughafen Frankfurt in Frankfurt am Main (Deutschland), Manchester Airport in Manchester (Vereinigtes Königreich) und Schiphol in Amsterdam (Niederlande). Wie Drittstaatsangehörigen bei Kontrollen zur Einreise in die EU auf diesen Flughäfen behandelt werden, hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) in ihrem Bericht zu Grundrechten bei Grenzkontrollen an internationalen Flughäfen in der EU („*Fundamental rights at airports: border checks at international airports in the European Union*“) sowie in der vorliegenden Zusammenfassung dieses Berichts untersucht. Im Mittelpunkt stehen die Aufgaben von Beamten und Beamtinnen des

Grenzschutzes; Ziel ist es, auf die bislang wenig beachteten Grundrechtsfragen im Zusammenhang mit Einreisekontrollen aufmerksam zu machen. Die Berichte gehen aus dem FRA-Projekt zur Behandlung von Drittstaatsangehörigen an den EU-Außengrenzen hervor, das im Rahmen der FRA-Arbeitsprogramme 2010–2012 durchgeführt wurde.

Die meisten ankommenden Drittstaatsangehörigen dürfen in die EU einreisen, einige von ihnen jedoch erst nach erweiterten Zweitkontrollen. Bei anderen Fluggästen kann es sein, dass sie internationalen Schutz benötigen und an entsprechende Dienste weiterverwiesen werden müssen. Einigen wenigen wird nach einer eingehenden Prüfung der Einreisevoraussetzungen die Einreise verweigert. Sie können im Transitbereich oder in speziellen Einrichtungen festgehalten werden, bis alle Fragen geklärt sind, die Entscheidung über die Einreiseverweigerung endgültig und ein Rückflug möglich ist.

In der Charta der Grundrechte der EU sind mehrere Rechte verankert, die in verschiedenen Stadien der Grenzübertrittskontrollen von Bedeutung sind. Hierzu gehören das Recht auf Menschenwürde, das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, die Achtung des Privat- und Familienlebens, der Schutz personenbezogener Daten, das Asylrecht und der Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung; Nichtdiskriminierung, die Rechte des Kindes, das Recht auf eine gute Verwaltung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Viele dieser Rechte stehen auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Menschenrechtsübereinkünften auf der Ebene der Vereinten Nationen. Die näheren Einzelheiten der Grundrechtsverpflichtungen, die bei der Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der

Grenzkontrollen eingehalten werden müssen, haben die EU und die Mitgliedstaaten in Rechtsvorschriften zu Grenzübertrittskontrollen geregelt. Obwohl auf dem Flughafen in Manchester EU-Recht nur teilweise gilt, bleiben die Grundrechte hier nach Maßgabe des nationalen Rechts des Vereinigten Königreichs und der Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte gewahrt, denen das Land beigetreten ist.

Ein wesentlicher Bestandteil des Schengen-Besitzstands ist die Wahrung der Grundrechte – ein Aspekt, der auch bei der regelmäßigen Schengen-Evaluierung betrachtet werden muss. Es ist allerdings nicht immer ganz klar, welche Bedeutung die Grundrechtsverpflichtungen bei bestimmten operativen Aufgaben der Grenzübertrittskontrollen haben. Die vorliegende Zusammenfassung zeigt auf, welche Auswirkungen grundrechtsbezogene Verpflichtungen auf konkrete Aufgaben bei Grenzkontrollen an Flughäfen haben. Herausforderungen sowie

vielversprechende Praktiken bei der Einbeziehung des Grundrechtsschutzes in operative Aufgaben bei Grenzübertrittskontrollen werden beleuchtet. Die vielversprechenden Praktiken zeigen wie die Wirksamkeit von Grenzübertrittskontrollen unter Einbeziehung des Grundrechtsschutzes erhöht werden können.

Der ausführliche Bericht und diese Zusammenfassung untersuchen die Wahrung der Grundrechte in allen Stadien der Grenzübertrittskontrollen: Kontrollen im Grenzvorbereich, die sich auf Informationen stützen, die die Fluggesellschaften vor der Ankunft mitteilen; Kontrollen auf dem Flugsteig oder im Flugzeug bei der Ankunft, Kontrollen in der ersten Kontrolllinie zur Überprüfung der Einhaltung der Einreisevoraussetzungen und Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie, falls eine eingehendere Überprüfung notwendig ist.

Datensammlung und Erfassungsbereich

Die nachstehend aufgeführten Ergebnisse stützen sich auf Feldstudien, unter anderem auf Befragungen von Reisenden aus Drittstaaten, Grenzschutzbeamten und anderen Interessensvertretern per Fragebogen und Interviews, ergänzt durch Beobachtungen von Außenstehenden und Sekundärforschung.

Die FRA beauftragte ein Forschungskonsortium unter der Leitung des Internationalen Zentrums für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) mit der Durchführung des größten Teils der Feldarbeit. Das Konsortium verteilte 274 Fragebögen an Drittstaatsangehörige, die bei der Durchreise oder der Ankunft auf den Flughäfen Überprüfungen in der zweiten Kontrolllinie unterzogen worden waren (110 Frauen und 164 Männer). Es führte 92 qualitative Interviews unterschiedlicher Länge mit Drittstaatsangehörigen durch, die in der zweiten Kontrolllinie überprüft worden waren (59 Männer, 32 Frauen, eine Transgender-Person), unter ihnen 19 Asylbewerber. Ferner fanden qualitative Interviews mit SchichtführerInnen von Grenzschutzbeamten (28) und anderen InteressensvertreterInnen wie Flughafengesellschaften

oder Gesundheitsdiensten auf den Flughäfen (40) statt. Die FRA verteilte 223 Fragebögen an Grenzschutzbeamte und -beamtinnen (164 Männer und 59 Frauen) und beobachtete Grenzübertrittskontrollen. Sämtliche Feldarbeiten sind 2012 durchgeführt worden. Auf der Grundlage der ersten Berichte des Auftragnehmers, die von der FRA überarbeitet und zusammengefasst wurden, erstellte die FRA einen vergleichenden Bericht. Auch Frontex, die für die Koordinierung und Entwicklung des europäischen Grenzmanagements zuständige EU-Agentur, unterstützte die Forschungsarbeiten.

Angesichts der insgesamt kleinen Stichproben können die Ergebnisse nicht als repräsentativ gelten. Sie sind jedoch insofern nützlich, als dass sie zeigen, welche Grundrechtsaspekte bei Grenzübertrittskontrollen an Flughäfen Auswirkungen auf Fluggäste haben können. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse wird durch die Tatsache eingeschränkt, dass es der FRA im Flughafen Manchester nicht gestattet war, Fluggäste zu befragen.



Wichtige Ergebnisse und faktengestützte Empfehlungen

Würde des Menschen

Die Würde von Fluggästen kann in mehreren Stadien der Grenzübertrittskontrolle durch den Kontakt mit GrenzschutzbeamtInnen und durch die vorhandenen Einrichtungen beeinträchtigt werden. Insbesondere Durchsuchungen können die Betroffenen unmittelbar in ihrer Menschenwürde verletzen und unter Umständen in erniedrigende Behandlung münden, wenn sie nicht hinreichend begründet oder unprofessionell durchgeführt werden. Je nach Anzahl und Komplexität der zu klärenden Fragen kann es vorkommen, dass Fluggäste mehrere Stunden und in Ausnahmefällen Tage im Flughafen mit Einwanderungsverfahren verbringen müssen. In dieser Zeit muss ein regelmäßiger Zugang zu Speisen, Wasser und einem Ort zum Ausruhen für sie gewährleistet sein, auch in Fällen, in denen die Fluggäste nicht über ausreichende eigene Mittel hierfür verfügen.

Einrichtungen für die Kontrollen

Auf einigen Flughäfen wurde festgestellt, dass ungenügende Büroräumlichkeiten aufgrund unzureichender Ausstattung oder Helligkeit unangemessene Bedingungen schaffen, die einem professionellen und respektvollen Vorgehen, wie es der Schengener Grenzkodex von GrenzschutzbeamtInnen verlangt, entgegenstehen. Wenn die Prüfung der Einreisevoraussetzungen einen Austausch mit anderen Agenturen erfordert, ließen sich die Verfahren durch räumliche Nähe dieser Stellen zum Flughafen beschleunigen.

Die Wartezeit bis zu Kontrollen in der ersten oder zweiten Kontrolllinie müssen die Fluggäste oftmals in Bereichen ohne direkten Zugang zu Toiletten und Wasser verbringen. In diesen Fällen ist der Zugang abhängig vom Entgegenkommen der GrenzschutzbeamtInnen und eventuell nur in Begleitung möglich. Wenn der Zugang nicht möglich ist oder sich der Aufenthalt hinzieht, können diese Bedingungen die Menschenwürde verletzen. Einrichtungen für die persönliche Hygiene und Ruheräume sind in Transitzonen in der Regel begrenzt; es sei denn, die Fluggäste können dafür bezahlen.

Spezielle Aufenthaltsräume im Flughafen für Fluggäste, denen die Einreise verweigert wird, verfügen in der Regel nicht über Duschen und Betten und eignen sich nicht für die Unterbringung von Familien. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um

kindgerechte Bereiche bieten zu können, in denen die Rechte der Kinder gewahrt werden.

Obwohl die Wahrung der Menschenwürde in Einrichtungen für die kurzfristige Unterbringung auf Flughäfen im Rahmen der Studie nicht systematisch untersucht wurde, zeigte sich, dass Einrichtungen für Männer und Frauen nicht immer getrennt sind und Einrichtungen für Kinder in einigen Fällen nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen.

Verhalten bei Kontrollen

An allen Flughäfen erhalten GrenzschutzbeamtInnen Anweisungen für die professionelle und respektvolle Behandlung von Reisenden. Dennoch äußerten sich einige Reisende unzufrieden, weil sie mangelnde Hilfsbereitschaft, mangelndes Entgegenkommen und verbale Aggressionen erfahren hatten. An den meisten Flughäfen werden die Mittel für Fremdsprachenunterricht für Grenzschutzbeamte und -beamtinnen gekürzt – obwohl eine bessere Kommunikationsfähigkeit der BeamtInnen dazu beitragen könnte, Fluggäste gleich von Anfang an richtig weiter zu verweisen und somit unnötige Kontrollen in einer zweiten Linie zu vermeiden. Einige Beamte und Beamtinnen erachteten die Mittel, die ihnen für den Umgang mit aggressiven Fluggästen zur Verfügung stehen, für unzureichend.

Durchsuchungen

Reisende können in verschiedenen Stadien der Einwanderungsverfahren an Flughäfen durchsucht werden. Für die Durchführung solcher Durchsuchungen an Außengrenzen gibt es auf EU-Ebene kaum Leitlinien.

Durchsuchungsvorschriften bei Einwanderungskontrollen sind im nationalen Recht enthalten. Ihnen zufolge entscheiden die GrenzschutzbeamtInnen nach eigenem Ermessen, ob Durchsuchungen nötig sind. Die Feldforschung ergab, dass an einigen Flughäfen mehr Durchsuchungen durchgeführt werden als an anderen.

Durchsuchungen in der zweiten Kontrolllinie oder vor der Aufnahme in einer Unterbringungseinrichtung scheinen in der Regel gerechtfertigt zu sein und professionell durchgeführt zu werden. Dies gilt nicht für Durchsuchungen, die ohne vorherige

allmähliche Steigerung tief in die Privatsphäre der Menschen eingreifen, oder solche, die routinemäßig und wiederholt im Polizeigewahrsam vorgenommen werden. Sicherheitsgründe können nicht generell eine Abnahme und Inventarisierung sämtlicher persönlicher Gegenstände rechtfertigen. Leibesvisitationen dürfen nur als letztes Mittel in Betracht kommen und müssen im Einklang mit den strengen, für Straftäter geltenden Bestimmungen verhältnismäßig sein. Die Feldforschung stellte Mängel fest bei der Verfügbarkeit von Einrichtungen zum Schutz der Privatsphäre, bei angemessenem Einfühlungsvermögen und der Information von Fluggästen. Richtlinien für die Behandlung von Transgender-Personen existieren im Allgemeinen nicht.

Speisen und Wasser

Im Falle einer Nichtzulassung trägt die verantwortliche Fluggesellschaft die Kosten für Verpflegung und Getränke bzw. kann mit diesen Kosten belastet werden. Letztlich sind jedoch die Behörden dafür verantwortlich, die Grundversorgung anderweitig sicherzustellen, falls der Fluggesellschaft nicht bekannt ist, dass die Fluggäste die Angabe einer eventuellen Nichtzulassung verschweigen oder es nicht wissen, oder wenn die Grenzübertrittskontrolle lange dauert. Es kommt vor, dass die BeamtInnen für diese Ausgaben kein ausreichendes oder überhaupt kein Budget zur Verfügung haben. Die geltenden Vorschriften für die Verpflegung sind nicht immer klar und scheinen manchmal uneinheitlich angewandt zu werden.

FRA-Stellungnahme

Die Grenzbehörden sollten sicherstellen, dass angemessene Büroräumlichkeiten und Wartebereiche zur Verfügung stehen, um die professionelle Durchführung von Grenzübertrittskontrollen zu ermöglichen. Zudem könnten die EU-Mitgliedstaaten die Flughafengesellschaften darauf hinweisen, dass der Eindruck, den Fluggäste von einem Flughafen haben, von ihrem ersten Kontakt und von ihren Erfahrungen mit den Behörden abhängt. Sie könnten die Gesellschaften auch ermutigen, bereits in der Planungsphase allen Erfordernissen für die Infrastruktur Rechnung zu tragen, die für Grenzübertrittskontrollen gemäß den Anforderungen der EU benötigt wird. Die Grenzbehörden werden ermutigt, in Fällen, in denen die Fluggäste aufgrund der Einwanderungsverfahren in Transitzone bleiben müssen, ihre Zusammenarbeit mit den Flughafengesellschaften auszuweiten, um sicherzustellen, dass geeignete Übernachtungsmöglichkeiten oder im Notfall Feldbetten bereitstehen. Für die Unterbringung auf dem Flughafen sollten für Männer und Frauen getrennte Räume sowie familiengerechte Räume zur Verfügung stehen.

Die Grenzbehörden sollten klar definieren, was „Professionalität“ im Umgang mit Fluggästen bedeutet, und als Mindestanforderungen Respekt und Entgegenkommen bei Fragen der Fluggäste anführen. Diese „Professionalität“ sollte in Schulungen vermittelt werden, entsprechend den Aspekten der Berufsethik, wie sie im gemeinsamen zentralen Lehrplan (Common Core Curriculum, CCC) und seinen von Frontex entwickelten einheitlichen Standards für die Grundausbildung von Grenzschutzbeamten dargelegt sind (Kapitel 1.6), und als Kriterium für Beförderungen berücksichtigt werden. Bestehende Leitlinien für die professionelle Durchführung von Grenzübertrittskontrollen sollten beachtet werden. Zur weiteren Förderung eines professionellen Vorgehens in schwierigen Situationen können die Grenzbehörden erwägen, Leitlinien für wirksame Deeskalationsmaßnahmen und diesbezügliche Schulungen zu überarbeiten.

In Übereinstimmung mit Artikel 15 Absatz 1 des überarbeiteten Schengener Grenzkodex werden Grenzschutzbehörden ermutigt, Angebote für Fremdsprachenunterricht aufrechtzuerhalten bzw. auszubauen, und unter anderem die Nutzung der Frontex-Programme für das Selbststudium der englischen Sprache zu fördern, um die BeamtInnen in die Lage zu versetzen, Probleme frühzeitig lösen, Fragen beantworten und Schutzbedürfnisse wirksam erkennen zu können.

Für den Fall, dass keine spezifischen Erläuterungen zu den Vorschriften für Durchsuchungen in der zweiten Kontrolllinie oder vor der Aufnahme in einer Unterbringungseinrichtung vorliegen, werden die EU-Mitgliedstaaten ermutigt, weitere Leitlinien zu erarbeiten und zumindest die gleichen Schutzmaßnahmen zu gewährleisten, wie sie für Durchsuchungen mutmaßlicher Straftäter gelten. Die Grenzschutzbehörden sollten dafür sorgen, dass Personendurchsuchungen von Beamten gleichen Geschlechts und gendersensitiv durchgeführt werden. Obwohl oberflächliche Sicherheitskontrollen nicht unbedingt von einem Beamten oder einer Beamtin gleichen Geschlechts durchgeführt werden müssen, sollten Grenzbehörden im Sinne einer positiven Praktik die BeamtInnen dazu anhalten, auf Bedenken von Fluggästen Rücksicht zu nehmen, und sicherstellen, dass getrennte Einrichtungen vorhanden sind und ausreichend BeamtInnen Dienst tun, die in der Durchführung von Durchsuchungen geschult sind. Fluggäste sollten vor einer Durchsuchung über das Verfahren und, sofern es sich nicht um Ermittlungen zu einer

Straftat handelt, über den Grund dieser Maßnahme informiert werden. Grenzschutzbeamte und -beamtinnen, zu deren Aufgaben Durchsuchungen bei Einwanderungskontrollen gehören, sollten in Einklang mit dem gemeinsamen zentralen Lehrplan Schulungen und praktische Anweisungen zur Verhältnismäßigkeit, zur allmählichen Steigerung und Durchführung derartiger Durchsuchungen einschließlich Gendersensitivität erhalten.

Für Personen, die längere Zeit in Transitzonen bleiben, ist die Versorgung mit Speisen, Wasser und Hygieneartikeln zu gewährleisten, wenn dies nicht von der Fluggesellschaft übernommen wird. Die bereitgestellte Verpflegung sollte kulturell angemessen sein und potenziellen gesundheitlichen Erfordernissen Rechnung tragen. Zu Beginn einer Kontrolle in der zweiten Linie oder auf Anfrage sollten Informationen über die Versorgung mit Speisen und Wasser erteilt werden. Die GrenzschutzbeamtInnen sollten Wünschen nach Speisen und Wasser nach Möglichkeit nachkommen und Zugang zu Toiletten sicherstellen.

Nichtdiskriminierung

Eine vor der Ankunft durchgeführte Risikoanalyse, deren Schwerpunkt auf illegaler Einwanderung und auf Straftaten liegt, ist von zentraler Bedeutung für die Entscheidung darüber, ob die GrenzschutzbeamtInnen einen Flug oder einen bestimmten Fluggast auf dem Flugsteig und/oder in der ersten Kontrolllinie eingehender überprüfen sollen. Wie im Abschnitt über den Datenschutz erwähnt, übermittelt die Fluggesellschaft den GrenzschutzbeamtInnen vor der Landung ein Verzeichnis der Fluggäste und ihre personenbezogenen Daten. Anhand dieser Informationen wird geprüft, wer bei der Ankunft eventuell genauer kontrolliert werden muss. In die Risikoanalyse fließen Daten aus verschiedenen Quellen ein, die auf nationaler oder EU-Ebene (Frontex) zusammengeführt werden und mehrere Kriterien abdecken. Diese sagen allerdings wenig aus über Risikofaktoren, die auf einen Bedarf an internationalem Schutz deuten. Flüge aus risikoreichen Regionen führen dabei oft auch schutzbedürftige Fluggäste mit sich.

In der ersten Kontrolllinie liefert eine Verhaltensanalyse der Fluggäste auf ihrem Weg zum Schalter und während der Kontrolle wichtige Anhaltspunkte für die Entscheidung, ob einzelne Fluggäste gründlicheren Kontrollen in der zweiten Linie unterzogen werden sollen. Ethnische Zugehörigkeit und Staatsangehörigkeit sind wichtige zusätzliche Kriterien, haben jedoch nicht unbedingt ein größeres Gewicht als der Ziel- und der Abflugort.

Systematische diskriminierende „Profiling“-Muster wurden nicht festgestellt; dennoch wurden einige Fälle möglicher diskriminierender Behandlung beobachtet, und Fluggäste berichteten, dass sie sich bei Kontrollen in der zweiten Linie diskriminiert fühlten. Letzteres kann damit zusammenhängen, dass über den Zweck und den Ablauf der Kontrollen nicht hinreichend informiert wurde.

FRA-Stellungnahme

Bei Bewertungen des Schengen-Besitzstands sollte geprüft werden, ob Risikoanalysen auf rechtswidrigen diskriminierenden Verfahren beruhen; zu diesem Zweck sollte untersucht werden, ob diesen Analysen sachliche Informationen zugrunde liegen oder nicht. Um sicherzustellen, dass die Fluggäste an die richtigen Stellen weiterverwiesen werden, sollten sich Risikoanalysen nicht nur, wie es gegenwärtig geschieht, auf illegale Einwanderung und Straftaten fokussieren, sondern auch Risikofaktoren berücksichtigen, die auf Schutzbedürfnisse hinweisen. SchichtführerInnen sollten Grenzschutzbeamte und -beamtinnen darin unterstützen, ihre Intuition zu versachlichen und ihre Erfahrung in regelmäßigen Nachbesprechungen auszuwerten, um so bleibenden Nutzen aus ihrer Erfahrung zu ziehen. Wenn zur Ermittlung potenzieller Schleuser oder sonstiger potenzieller StraftäterInnen Regeln für eine Profilbestimmung aufgestellt werden, ist darauf zu achten, dass es sich um zielgerichtete, spezifische, angemessene und faktengestützte Regeln handelt oder, mit anderen Worten, um Regeln, die auf begründeten, von Erfahrungen abgeleiteten Annahmen beruhen. Diese Regeln sollten regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie im Hinblick auf die konkrete Straftat, die bekämpft werden soll, weiterhin gerechtfertigt sind.

Die Grenzbehörden sollten die Nutzung von Schulungsmaterial über die nichtdiskriminierende Bestimmung eines ethnischen Profils, wie sie z. B. im gemeinsamen zentralen Lehrplan von Frontex vermittelt wird, fördern.

Um diskriminierende oder den Eindruck von Diskriminierung erweckende Behandlung zu vermeiden, sollten Grenzschutzbeamte und -beamtinnen den Fluggästen stets die Gründe nennen, weshalb weitergehende Kontrollen durchgeführt werden. Grenzschutzbeamte und -beamtinnen sollten geschult werden, damit sie diese Aufgabe ausführen können, ohne eine potenzielle Aufnahme strafrechtlicher Ermittlungen zu gefährden.

Zugang zu Schutz

Bei der Überprüfung der Einreisevoraussetzungen haben Beamte und Beamtinnen die Möglichkeit, gesetzlich geregelte Schutzbedürfnisse zu erkennen, die eine Erfassung und Erstverweisung des Fluggastes erfordern.

Identifizierungsmaßnahmen scheinen am erfolgreichsten zu sein, wenn sie in allen Stadien der Grenzübertrittskontrolle proaktiv nach Standardverfahren und auf der Grundlage spezieller Schulungen sowie mit der Unterstützung spezialisierter Teams innerhalb eines realistischen Zeitrahmens durchgeführt werden. Nachteilig wirkt sich aus, wenn die Aufgaben der Identifizierung und Weiterverweisung nicht genügend Priorität erhalten, wenn die individuellen Umstände nicht ausreichend bewertet, keine Schulungen angeboten und (keine bzw.) keine flexiblen Identifizierungsverfahren vorgegeben werden.

Die Untersuchung der FRA hat ergeben, dass 41 % der GrenzschutzbeamtInnen während der Überprüfung in der ersten Kontrolllinie nicht grundsätzlich mit allen Fluggästen aus Drittstaaten sprechen. Nicht alle von ihnen (63 %) würden deutliche Hinweise auf Schutzbedürftigkeit zum Anlass nehmen, Fluggäste aus Drittstaaten anzusprechen. Befragungen von SchichtführerInnen und Fluggästen bestätigten, dass entsprechende Fälle trotz deutlicher Anzeichen für Schutzbedürftigkeit nur in Hinblick auf die Einreisevoraussetzungen, aber nicht immer ausreichend darüber hinaus untersucht werden, insbesondere nicht bei Fluggästen mit falschen Dokumenten.

Wie die Studie ferner zeigt, wird bei Verfahren für StraftäterInnen einschließlich Befragungen im Flughafen nicht immer in hinreichendem Maße berücksichtigt, dass Personen, die bei der Ankunft keine oder falsche Dokumente vorlegen, als Opfer von Menschenhandel Asyl oder Schutz benötigen könnten. Gründe für eine Schutzgewährung können unerkannt bleiben.

Nach der Identifizierung treffen die GrenzschutzbeamtInnen Vorkehrungen für die Weiterverweisung schutzbedürftiger Personen an spezielle Schutzeinrichtungen des Staates, von Nichtregierungsorganisationen oder lokalen Netzwerken. Nationale Verfahren sind standardisiert; die Art ihrer Umsetzung hängt jedoch vom Flughafen ab. Als schutzbedürftig erkannte Personen werden über die jeweiligen Verfahren unterrichtet. Dies funktioniert besonders gut an Flughäfen, an denen spezialisierte Teams oder Dienste die Grenzschutzbeamten unterstützen. Hinsichtlich der Bereitschaft von BeamtInnen, früher oder später über Rechte und Verfahren zu informieren, gibt es von Flughafen zu Flughafen deutliche Unterschiede.

Asylbewerber und Asylbewerberinnen

In der Regel wird erwartet, dass sich AsylbewerberInnen entweder bei der Grenzübertrittskontrolle oder während des Verfahrens, das sich an eine Einreiseverweigerung anschließt, als solche zu erkennen geben. Aus der Studie geht jedoch hervor, dass Schutzbedürfnisse oft erst in späteren Stadien der Einwanderungskontrolle bzw. bei einer Inhaftnahme zu Tage treten, wenn die Betroffenen genauere Informationen erhalten und Zeit hatten, ihre Optionen zu überdenken. Es kommt auch vor, dass bereits andere Verfahren gestartet wurden, so etwa strafrechtlichen Ermittlungen wegen illegaler Einreise oder Verwendung falscher Dokumente. Die GrenzschutzbeamtInnen sollten sich gleichbleibend während des gesamten Einwanderungsverfahrens bemühen, Asylbewerber zu identifizieren.

Bei Flugsteigkontrollen können die BeamtInnen die Identifizierung erleichtern, indem sie die Fluggäste über den Grund der Kontrolle informieren. Dies könnte schutzbedürftige Personen dazu ermutigen, sich zu erkennen zu geben. Werden aber für die Kontrollen nur Beamte eingesetzt, die auf die Prüfung von Dokumenten spezialisiert, in der Identifizierung von Asylbewerbern aber nicht geschult sind, können Schutzbedürftige unerkannt bleiben oder an falsche Stellen weiterverwiesen werden. Dies macht deutlich, dass die Beamtenschulung an den gemeinsamen zentralen Lehrplan angepasst werden sollte, der auch das Thema „Asyl“ umfasst (1.7.7, 1.8.7 und 5.3.3). Zudem können SchichtführerInnen und – bei regelmäßiger Durchführung – Kontrollbesuche unabhängiger Überwachungsgruppen dabei helfen sicherzustellen, dass die Verfahren während der Flugsteigkontrollen eingehalten werden.

Für einen begründeten Anspruch auf internationalen Schutz genügt es, wenn die Betroffenen Furcht vor ernsthaftem Schaden bei einer Rückkehr zeigen. Obwohl eine klare Mehrheit der BeamtInnen angab, diesem Ansatz zu folgen, stellte sich heraus, dass dies bei jedem fünften Befragten (19 %) dennoch nicht der Fall war. Diese Zahl ist Besorgnis erregend in Anbetracht der ernstzunehmenden Risiken für Einzelne, die unter Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zurückgeführt werden und dann möglicherweise Verfolgung oder ernsthaften Schaden erleiden.

An den drei untersuchten Flughäfen, an denen es Flughafenasyilverfahren gibt, besteht die Möglichkeit, AsylbewerberInnen in geschlossenen, zum Flughafen gehörigen Einrichtungen unterzubringen. In anderen Fällen werden AsylbewerberInnen in das Hoheitsgebiet gelassen. Manchmal kann es zu Verzögerungen kommen, wenn z. B. die Aufnahmezentren keine freien Plätze haben und Transfers nicht

rechtzeitig organisiert werden können. Dies kann dazu führen, dass sich AsylbewerberInnen im Transitbereich aufhalten müssen, der für längere Aufenthalte nicht bestimmt und nicht geeignet ist und in dem die Deckung ihrer Grundbedürfnisse nicht sichergestellt ist.

Mutmaßliche Opfer von Menschenhandel

Es liegt in der Natur des Menschenhandels, dass Opfer einer solcher Straftat nur schwer zu erkennen sind. Die Opfer sind sich möglicherweise ihrer Situation nicht bewusst, und die Reisen sind oftmals mit echten Reisedokumenten und Arbeitserlaubnissen arrangiert, die die Einreisevoraussetzungen erfüllen. Zudem kann es sein, dass sie aufgrund der kurzen Dauer der Kontrolle, aufgrund ihres Misstrauens gegenüber Behörden oder fehlender Kenntnis der Rechte von Opfern nicht auf ihre Lage aufmerksam machen können. Da bei der Abfertigung von Gruppen nicht unbedingt alle zu einer Gruppe gehörigen Fluggäste einzeln geprüft werden und während der Kontrolle Zeitdruck herrscht, gibt es, abhängig vom Vorhandensein offensichtlicher Risikofaktoren, nur begrenzte Möglichkeiten, miteinander in Kontakt zu treten und proaktiv Risiken zu identifizieren. Daher ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Opfern unerkannt bleibt. Der Erfolg einer Identifizierung hängt somit ab von den Beobachtungs- und Kommunikationsfähigkeiten der BeamtInnen, von ihrer Erfahrung und den Erkenntnissen, die ihnen übermittelt wurden.

Spezifische Leitlinien und Schulungen zur Erkennung potenzieller Opfer von Menschenhandel stehen den BeamtInnen an den meisten Flughäfen nur in geringem Umfang zur Verfügung. An einigen Flughäfen kooperieren die Grenzbehörden mit kommerziellen Luftfahrtunternehmen, die Schulungen zur Erkennung potenzieller Opfer von Menschenhandel für das Flugpersonal anbieten.

Nach der Identifizierung werden mutmaßliche Opfer von Menschenhandel an Schutzeinrichtungen weiterverwiesen, die sich um Unterbringung in geschützten Einrichtungen, um Rechtsberatung, medizinische und psychologische Betreuung kümmern. In einigen Fällen können Nichtregierungsorganisationen auf dem Flughafen Soforthilfe leisten. Problematisch für eine wirksame Weiterverweisung auf dem bzw. vom Flughafen sind hauptsächlich eine verspätete Identifizierung sowie die unzureichende Information potenzieller Opfer. Die Studie der FRA zeigte auch, dass sich die Flughäfen erheblich darin unterscheiden, wie sie Schutzeinrichtungen und die mutmaßlichen Opfer informieren.

Gefährdete Kinder

Alleinreisende Kinder, die ohne die Zustimmung der Eltern oder die Begleitung von Erwachsenen, die für sie sorgen, unterwegs sind, laufen besonders Gefahr, ausgebeutet und z. B. Opfer von Menschenhandel zu werden. Die GrenzschutzbeamtInnen müssen systematisch auf diese Risiken achten und unter anderem die Zustimmung der Eltern und gegebenenfalls die Minderjährigkeit prüfen. Die Beamten haben verschiedene Möglichkeiten, die elterliche Zustimmung oder die elterliche Sorge zu überprüfen (Anruf beim anderen Elternteil, Überprüfung der Erlaubnisschreiben, Anforderung der Geburtsurkunden, Suche in verschiedenen Datenbanken). Die erste Altersbestimmung während der Grenzübertrittskontrolle als Hinweis auf Schutzbedürftigkeit wirft auf allen Flughäfen immer wieder Probleme auf. In einigen Fällen schienen die BeamtInnen sich zu sehr auf Dokumente, wie beispielsweise den Pass, als Nachweis dafür zu verlassen, dass der oder die Betreffende das Erwachsenenalter erreicht hat.

Oftmals widmen Grenzschutzbeamte und -beamtinnen Kindern besondere Aufmerksamkeit, indem sie die Übereinstimmung mit ihren Pässen visuell überprüfen, beobachten, zuhören und Fragen stellen. Dies geschieht jedoch nicht immer systematisch oder auf der Grundlage spezieller Leitlinien oder Verfahren. Die Befragung von GrenzschutzbeamtInnen durch die FRA bestätigte, dass die BeamtInnen im Hinblick auf Anzeichen für Schutzbedürftigkeit besonders auf die Aussagen des Kindes und sein Verhalten achten. Eine kindgerechte Kommunikation ist daher von entscheidender Bedeutung für eine wirksame Identifizierung. Dennoch gibt es noch immer nicht an allen Flughäfen spezielle Schulungen für Beamte und Beamtinnen für den Umgang mit Kindern, wie sie der gemeinsame zentrale Lehrplan von Frontex vorsieht.

Die Weiterverweisung von Kindern, die von ihren Angehörigen getrennt sind, muss zügig erfolgen und in erster Linie dem Wohl des Kindes dienen. Die Unterstützung durch eine unabhängige Person, um das Kindeswohl zu gewährleisten, ist bereits bei den Kontrollen in der zweiten Linie erforderlich, in deren Verlauf wichtige Entscheidungen über die Weiterverweisung und die Verfahren fallen. An einigen Flughäfen haben die Beamten die Möglichkeit, als erste Schutzmaßnahme die Benennung eines Vormunds, Verwalters oder erwachsenen Verantwortlichen zu veranlassen. Es existieren jedoch Einschränkungen im Umfang der Aufgaben der Benannten, ihrer fachlichen Ausbildung, zügigen Ernennung, Vergütung, ihrem Zugang zu Akten, ihrer Verfügbarkeit und Fähigkeit sowie der Kontinuität der Hilfe.

An zwei Flughäfen können Kinder, denen die Einreise verweigert wird, einem Rückführungsverfahren zugeführt, wie andere nicht zugelassene Fluggäste im Transitbereich festgehalten und abgeschoben werden, ohne zuvor Zugang zu einem unabhängigen Vertreter zu haben, der sich für die Wahrung

ihrer Interessen einsetzt. Obwohl Kinder innerhalb des Hoheitsgebiets an spezielle Unterbringungseinrichtungen weiterverwiesen werden, wenn eine sofortige Rückführung unmöglich ist, kann es zu Verzögerungen kommen, während der die Kinder längere Zeit auf Flughäfen festgehalten werden.

FRA-Stellungnahme

Im Rahmen der Bewertung des Schengen-Besitzstands ist zu prüfen, ob die Regelungen für die Identifizierung und Weiterverweisung von Asylbewerbern, Opfern von Menschenhandel und Kindern angemessen sind und mit dem Schengen- und dem EU-Besitzstand übereinstimmen. Ein besonderes Augenmerk sollte bei dieser Bewertung auf der Frage liegen, ob die Grenzschutzbeamten bei Flugsteigkontrollen geeignete Schutzmaßnahmen für schutzbedürftige Personen anwenden.

Identifizierung

Schutzbedarf kann in verschiedenen Stadien der Grenzübertrittskontrollen zu Tage treten. Um das Risiko zu mindern, dass internationalen Schutz Suchende, potenzielle Opfer von Menschenhandel oder gefährdete Kinder unerkannt bleiben, sollten die Grenzbehörden den Grenzschutzbeamten die klare Anweisung erteilen, sich in allen Stadien proaktiv um eine Identifizierung dieser Personen zu bemühen. Dies bedeutet auch, dass die BeamtInnen bei jeglichen hinreichenden Hinweisen auf Gründe, die für einen Bedarf an internationalem Schutz sprechen, verpflichtet sein sollten, proaktiv nachzuforschen, weshalb der oder die Betreffende sein Heimatland verlassen hat. Die Anweisungen sollten ferner die Pflicht zur Überprüfung der Schutzbedürfnisse umfassen, auch wenn es sich um einen Fluggast handelt, der mit falschen oder gefälschten Dokumenten versucht einzureisen. Eine positive Praktik könnte darin bestehen, zu Flugsteigkontrollen Fachleute für Asyl und Kinder hinzuzuziehen.

Die Grenzbehörden sollten für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die Aufgaben an der Grenze wahrnehmen, Basisschulungen zu Asylfragen, Menschenhandel und kindsspezifischen Risikofaktoren durchführen und dabei auf vorhandenes Schulungsmaterial zurückgreifen, z. B. auf das von Frontex, Europäischem Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) entwickelte Material. In Bezug auf AsylbewerberInnen sollten alle GrenzschutzbeamtInnen auf der Grundlage des Schengen-Handbuchs und des gemeinsamen zentralen Lehrplans von Frontex darin geschult werden, auch ein unausgesprochenes Ersuchen um internationalen Schutz einschließlich Anzeichen von Furcht vor ernsthaftem Schaden bei einer Rückführung zu erkennen. Weitere Hilfestellung bei dieser Aufgabe könnten regelmäßig aktualisierte Leitlinien zu Entwicklungen in potenziellen Herkunftsstaaten geben. Im Sinne einer guten Praktik könnten Grenzbehörden ermutigt werden, einen Pool von fachlich geschulten BeamtInnen zu bilden, die tiefer gehende Kenntnisse und Fähigkeiten auf diesen Gebieten besitzen und zielgerichtet bei der Kontrolle risikoreicher Flüge und beim Umgang mit potenziell gefährdeten Personen eingesetzt werden.

Die Grenzbehörden könnten weiter untersuchen, ob und wie sie mit kommerziellen Luftfahrtunternehmen zusammenarbeiten können, um Hinweise auf Menschenhandel ohne Gefährdung potenzieller Opfer und unter Wahrung der Grundrechte zu erkennen.

Frontex sollte sich auch in Zukunft für einen Erfahrungsaustausch zwischen den Flughäfen engagieren, bei dem es um wirksame Mittel und Wege der Erkennung von gefährdeten Kindern geht, und zusammen mit Kinderschutzexperten Leitlinien entwickeln, wie diese Identifizierung bei umfassender Wahrung der Grundrechte durchgeführt werden kann.

Weiterverweisung

Gemäß Artikel 6 der Asylverfahrensrichtlinie ist sicherzustellen, dass Beamte und Beamtinnen, die mit schutzbedürftigen Personen in Kontakt kommen können, hinreichend informiert und geschult sind, um Antragstellern Auskunft geben zu können, wo und wie ein Antrag auf Gewährung von internationalem Schutz zu stellen ist.

An internationalen Flughäfen müssen Weiterverweisungsmechanismen für mutmaßliche Opfer von Menschenhandel vorhanden sein. Diese Mechanismen sollten unter Mitwirkung aller relevanten Beteiligten entwickelt werden und mit nationalen Weiterverweisungssystemen verbunden sein. Die Grenzbehörden müssen sicherstellen, dass jeder Grenzschutzbeamte und jede Grenzschutzbeamtin weiß, was zu tun ist, wenn er oder sie vermutet, ein Opfer von Menschenhandel vor sich zu haben.

Die Grenzbehörden sollten sicherstellen, dass Verfahren und Schulungen für die Gesprächsführung mit Kindern existieren. Als positive Praktik sollten jeder für den Grenzschutz eingeteilten Gruppe Beamte und Beamtinnen angehören, die eine spezielle Schulung in Gesprächsführung mit Kindern absolviert haben.

Gemäß Artikel 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes müssen auf Flughäfen Vorkehrungen für eine erste Prüfung und für den Schutz des Kindeswohls bestehen. Leitlinien zur Bedeutung des Kindeswohls nach Maßgabe der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes könnten an den spezifischen Kontext der Grenzübertrittskontrollen angepasst werden. In Kürze wird im Rahmen der Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung des Menschenhandels das auf bewährten Praktiken beruhende Modell für Vormundschaftsregelungen vorgestellt, das nützliche Anleitung für eine Anpassung an den operativen Kontext der Aufgaben für Einwanderungszwecke auf Flughäfen bieten kann. Eine Altersbestimmung sollte nur dann veranlasst werden, wenn es Gründe für ernsthafte Zweifel am Alter einer Person gibt; dabei sollten die von der FRA in ihrem Bericht zu unbegleiteten, minderjährigen AsylbewerberInnen in den EU-Mitgliedstaaten (Separated, asylum-seeking children in EU Member States) aus dem Jahr 2010 aufgeführten Schutzmaßnahmen beachtet werden.

Wirksamer Rechtsbehelf

Personen, die von staatlichen Maßnahmen betroffen sind, müssen die Möglichkeit haben, Beschwerde und einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Nach dem Schengener Grenzkodex müssen Fluggäste, die für Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie zurückgehalten werden oder denen die Einreise verweigert wird, über die Gründe und die hiermit verbundenen Verfahren informiert werden; die Studie zeigte jedoch Mängel in Bezug auf beide Anforderungen.

Im Zusammenhang mit Einreisekontrollen auf Flughäfen ist der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln im Wesentlichen in vier Fällen von Bedeutung: bei Beschwerden über die Durchführung der Grenzübertrittskontrolle; gegen eine Einreiseverweigerungsentscheidung, gegen die Ablehnung eines Asylantrags am Flughafen; und gegen die Verbringung in eine Unterbringungseinrichtung. Die Wirksamkeit von Rechtsmitteln auf den Flughäfen hängt, wie die Studie ergab, weitgehend von Aspekten der Verfahren ab, z. B. von Einreichfrist, aufschiebender Wirkung und sprachlichen Anforderungen sowie der Verfügbarkeit von Informationen und Rechts Hilfe, einschließlich von Kommunikationsmitteln und Übersetzung (oder Verdolmetschung).

Rechtsmittelverfahren

Die Rechtsmittelverfahren auf den fünf Flughäfen sind komplex und unterscheiden sich abhängig von AntragstellerIn und Gegenstand des Rechtsbehelfs. Die Frist für die Einlegung von Rechtsmitteln gegen eine Verweigerung der Einreise reicht von zwei Tagen bis zu vier Monaten und kann sich danach richten, ob der Drittstaatsangehörige den Rechtsbehelf im Land einlegt oder nicht, sowie nach der Art des angewandten Verfahrens. Im Allgemeinen haben Rechtsmittel gegen eine Einreiseverweigerung nicht automatisch aufschiebende Wirkung, was die Einlegungsfrist weiter verkürzt; auf zwei Flughäfen

können jedoch einstweilige Maßnahmen beantragt werden, die aufschiebende Wirkung haben.

Rechtsmittel gegen negative Entscheidungen in Flughafenasyilverfahren, wie sie auf drei Flughäfen möglich sind, richten sich entweder gegen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Antrags (Charles de Gaulle, Frankfurt) oder gegen Entscheidungen in der Sache (Schiphol). Fluggästen, deren Anträge für nicht zulässig erachtet werden, wird die Einreise zum Zweck der Beantragung von Asyl verweigert. Die Frist für einen Rechtsbehelf gegen eine negative Entscheidung über einen Asylantrag reicht von 48 Stunden bis zu vier Wochen. Generell sind die Fristen kürzer, wenn die Person, die den Rechtsbehelf einlegt, Grenzverfahren oder beschleunigten Verfahren unterzogen wurde oder sich im Gewahrsam befand. Aufschiebende Wirkung kann entweder automatisch, nach Beantragung einer einstweiligen Maßnahme oder überhaupt nicht gewährt werden. Dies kann davon abhängen, ob der Antrag für unzulässig erachtet wurde, ob er erneut, von einem Staatsangehörigen eines so genannten sicheren Drittlandes oder aus dem Gewahrsam gestellt wurde, ob er im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens bearbeitet wurde, oder ob der Antragsteller nach Maßgabe der Dublin-Verordnung in einen anderen EU-Mitgliedstaat überführt werden soll.

Erteilung von Informationen

Bei einer Überprüfung in der zweiten Kontrolllinie verstehen viele Fluggäste nicht, warum sie kontrolliert werden, welches die nächsten Schritte im Verfahren sind und welche Rechte sie jeweils haben. Dies bestätigen die Aussagen der GrenzschutzbeamtenInnen, die an der Studie der FRA teilgenommen haben und von denen nahezu die Hälfte angibt, Fluggäste nicht generell über das Verfahren in der zweiten Kontrolllinie zu informieren.

Der Zugang zu Beschwerdeverfahren kann sich aufgrund der auf den Flughäfen nur begrenzt verfügbaren Informationen schwierig gestalten. Von den GrenzschutzbeamtenInnen, die die FRA im Rahmen ihrer Untersuchung befragt hat, informiert nur eine Minderheit die Fluggäste darüber, wo und wie sie sich über die Durchführung einer eingehenden Kontrolle (10 %), eine Einreiseverweigerung (36 %) und eine Ingewahrsamnahme nach einer Einreiseverweigerung (27 %) beschweren können. In der Praxis gibt es Unterschiede, wann und in welcher Form diese Informationen gegeben werden.

Die Fluggäste werden bei einer Einreiseverweigerung, einer Ablehnung ihres Asylantrags oder der Verbringung in eine Unterbringungseinrichtung bzw. einen Warteraum nicht immer über ihre Rechte auf Einlegung eines Rechtsbehelfs informiert. Selbst wenn informiert wird, können mehrere Faktoren die Verständlichkeit beeinträchtigen: die Art der Vermittlung und die verwendete Sprache, der begrenzte Umfang der Information sowie zu späte und qualitativ unzureichende Übersetzung.

Die meisten der befragten GrenzschutzbeamtenInnen geben an, die betroffenen Fluggäste nach einer Einreiseverweigerung stets allgemein über ihre Rechte aufzuklären (78 %). Hierbei gibt es jedoch zwischen den Flughäfen deutliche Unterschiede, mit einer Bandbreite von 94 % bis 33 %. Insgesamt weniger Beamte und Beamtinnen, aber immer noch eine Mehrheit (60 %), geben an, Fluggäste, die nach einer Einreiseverweigerung festgehalten werden, über ihre Rechte zu informieren; hierbei liegen die Unterschiede zwischen den Flughäfen in einer Spanne zwischen 86 % und 20 %. Die Untersuchung zeichnete auch Fälle, in denen Personen, die einen Dolmetscher oder eine Dolmetscherin benötigten, sich bis zum Eintreffen des Dolmetschers oder der Dolmetscherin in einer Unterbringungseinrichtung bzw. einem Warteraum aufhalten mussten, ohne über ihre Rechte informiert worden zu sein.

In Fällen, in denen der Schengener Grenzkodex gilt, erhalten Fluggäste, denen die Einreise verweigert wird, ein Formular gemäß Anhang V Teil B des Schengener Grenzkodex. Dieses klärt sie über ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs auf. In einigen Fällen erhalten die Fluggäste kein Exemplar oder erst nach dem Einstieg in das für die Rückführung vorgesehene Flugzeug. An einigen Flughäfen kann es vorkommen, dass Grenzschutzbeamte und -beamtinnen nicht alle betroffenen Fluggäste systematisch über ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs informieren bzw. die Information nur auf Ersuchen mündlich erteilen.

Trotz standardisierter Formulare für den Fall einer Einreiseverweigerung konnten Fluggäste aus Drittstaaten in vielen Fällen die ihnen gegebenen Informationen

nicht verstehen. Eine Mehrheit der befragten Fluggäste gibt an, über ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen eine Einreiseverweigerung nicht informiert worden zu sein (69 %, 64/93).¹ Obwohl eine Mehrheit der Fluggäste, die über ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs informiert wurden, die Sprache, in der sie informiert wurden, verstand (89 %, 25/28), blieb nahezu einem Drittel (32 %, 9/28) das Verfahren gänzlich unklar, und nur 21 % (6/28) verstanden es sehr gut. Lediglich vier von insgesamt 93 Fluggästen gaben an, schriftliche Informationen über ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs erhalten zu haben.

Rechtshilfe

Obwohl grundsätzlich und unter bestimmten Bedingungen in allen drei Fällen, in denen Rechtsmittel eingelegt werden können – gegen eine Einreiseverweigerung, gegen eine abschlägige Entscheidung über einen Asylantrag und gegen die Verbringung in eine Unterbringungseinrichtung –, eine kostenfreie Rechtsberatung möglich ist, kann die Verfügbarkeit und Qualität durch mehrere praktische Hindernisse eingeschränkt sein, z. B. begrenzte Kapazitäten, Einschränkungen für Besuche in Unterbringungseinrichtungen, Erfordernisse vorheriger Prüfungen der Bedürftigkeits- und Begründetheitskriterien, zeitliche Zwänge, geringe Vergütung von Pflichtanwälten, Zeitdruck, mangelnde Verfügbarkeit von Fachanwälten, unzureichende Büroräume, Schwierigkeiten, eine Vollmacht von Transitreisenden zu bekommen; Verfahren, die von Fluggästen verlangen, einen Anwalt über die Einwanderungsbehörden anzufordern, oder Kommunikationsprobleme in Transitzonen.

Aus der Studie geht hervor, dass Informationen über Rechtshilfe in Unterbringungszentren eher verfügbar sind als in Transitzonen oder Warteräumen auf dem Flughafen.

Bei einer Einreiseverweigerung verweist ein knappes Drittel der Beamten (32 %) die Fluggäste weiter an Kontaktstellen in Organisationen, die Rechtshilfe leisten können, wie Artikel 13 Absatz 3 des Schengener Grenzkodex vorschreibt. Die Mehrheit der befragten Fluggäste (83 %, 62/82) bestätigt dies, wenn sie angibt, keine derartigen Informationen erhalten zu haben. Personen, die nach einer Einreiseverweigerung festgehalten werden, erhalten von einer noch geringeren Zahl von Beamten (28 %) Informationen darüber, wo sie Rechtshilfe bekommen können; die Ergebnisse zwischen den einzelnen Flughäfen unterscheiden sich dabei deutlich voneinander.

¹ Die einfachen Zahlen hinter den Prozentzahlen geben die Anzahl der Personen an, die die Frage mit „Ja“ beantwortet haben, sowie die Gesamtzahl der Personen, die die jeweilige Frage beantwortet haben. Die Gesamtzahl fällt in Abhängigkeit von den Nichtbeantwortungsraten und der Anwendung von Filterfragen unterschiedlich aus.

Im Rahmen der Studie wurde nicht untersucht, ob AsylbewerberInnen auf Flughäfen Informationen über rechtlichen Beistand erhalten, doch dürfte ein solcher Beistand in Anbetracht der Komplexität der Rechtsmittelverfahren und der Kürze der Zeit nötig sein. AsylbewerberInnen, deren Antrag in beschleunigten Verfahren abgelehnt wurde, bleibt nur eine besonders knappe Frist, einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen. Die Studie erkannte es als eine positive Praktik, dass AsylbewerberInnen am Flughafen Schiphol systematisch einen Anwalt erhalten, sobald sie ihren Antrag einreichen.

Zugang zu Kommunikation mit der Außenwelt z. B. über Mobiltelefone kann für Fluggäste eingeschränkt sein. Dies kann es Fluggästen schwieriger machen, eine Vollmacht zu erteilen oder die für die Einreise benötigten Dokumente vorzulegen. Nicht immer gibt es Anleitungen (z. B. in Form von Standardbeispielen) dazu, welches vorgeschriebene Format fehlende Dokumente besitzen müssen.

Übersetzung

Eine unabhängige und professionelle Übersetzung kann in verschiedenen Stadien benötigt werden:

bei der Überprüfung in der zweiten Kontrolllinie, der Unterrichtung über Einreiseverweigerung und Rechtsmittelverfahren. Die Untersuchung stellte fest, dass Qualität, Rechtzeitigkeit und Verfügbarkeit der Übersetzung Probleme aufwerfen können.

Amtlich bestellte Dolmetscher verfügen über eine entsprechende Ausbildung und haben einen amtlichen Eid über ihre Unabhängigkeit abgelegt. Wie in einigen Fällen beobachtet, wurden in der Praxis andere Personen als amtlich bestellte Dolmetscher herangezogen. Dies kann sich möglicherweise nachteilig auf die wirksame Information über Möglichkeiten, Rechtsmittel einzulegen, und die Erkennung von Schutzbedürfnissen auswirken.

Eine Übersetzung steht in der Regel nur für die Anhörung und nicht für die Einreichung des Rechtsmittels zur Verfügung. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b der Asylverfahrensrichtlinie haben Antragsteller Anspruch auf einen Dolmetscher; dies erstreckt sich nicht auf die Beratung mit dem Rechtsanwalt bei der Einreichung eines Rechtsbehelfs. Nur in einem der untersuchten EU-Mitgliedstaaten stehen Dolmetsch- und Übersetzungsdienstleistungen während des gesamten Asylverfahrens kostenlos zur Verfügung.

FRA-Stellungnahme

Bei der Bewertung des Schengen-Besitzstands sollte geprüft werden, ob und wie Beamte und Beamtinnen in der Praxis Informationen erteilen.

Zugang zu Informationen ist eine Voraussetzung für einen wirksamen Rechtsbehelf. Ohne Informationen ist in der Praxis kein Zugang zu Beschwerde- und Rechtsmittelverfahren gewährleistet. Informationen über Beschwerdemöglichkeiten sollten systematisch im Stadium der zweiten Kontrolllinie erteilt werden, nach Möglichkeit in einem Schritt zusammen mit Informationen über Kontrollen in der zweiten Linie gemäß Artikel 7 Buchstabe b des überarbeiteten Schengener Grenzkodex. Informationsmaterial über verfügbare Rechtsmittel sollte an Stellen ausliegen, die die Fluggäste in verschiedenen Stadien der Grenzübertrittskontrolle sehen können. Unabhängig vom Rechtsmittelverfahren sollte gewährleistet sein, dass alle betroffenen Fluggäste rechtzeitig und einheitlich informiert werden. Zudem sollten die Grenzschutzbeamten in der Lage sein, die ersten Schritte der Beschwerde- oder Rechtsmittelverfahren in jedem Fall mündlich zu erklären. Formulare zur Einreichung einer Beschwerde sollten in den geläufigsten Sprachen zur Verfügung stehen.

Informationen über weitergehende Kontrollen sollten in einer einfachen Sprache ohne juristische Fachausdrücke verfasst sein und an Flughäfen in den geläufigsten Nicht-EU-Sprachen bereitstehen. Beamte sollten ermutigt werden, den Fluggästen zu antworten und ihnen die Situation bei Überprüfungen in der zweiten Kontrolllinie proaktiv in einer Art und Weise zu erläutern, die eine mögliche Aufnahme strafrechtlicher Ermittlungen nicht gefährdet.

Gemäß Artikel 5 Absätze 2 und 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention sollten Fluggäste keinesfalls in Unterbringungseinrichtungen verbracht werden, ohne zuvor über die Gründe, weshalb sie festgehalten werden, und über ihre Rechte in einer ihnen verständlichen Sprache unterrichtet worden zu sein. Dies kann eine Änderung und/oder Beschleunigung der Verfahren zur Übersetzung und z. B. die telefonische Zuschaltung eines Dolmetschers erforderlich machen.

Wenn Fluggäste für Überprüfungen in der zweiten Kontrolllinie zusätzliche Dokumente vorlegen müssen, könnten die Grenzbehörden Mustervordrucke für die Zutrittserteilung z. B. in Form eines Standard-Einladungsschreibens bereithalten.

Rechtshilfe ist in Anbetracht der Komplexität von Rechtsmittelverfahren, der Fristen und Verfahren eine weitere Voraussetzung für einen wirksamen Rechtsbehelf. Die Behörden der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls einschließlich der Grenzschutzbeamten, müssen daher Personen, die ansonsten keinen Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln haben könnten, den Zugang zu Rechtshilfe ermöglichen. Gemäß den in Artikel 13 Absatz 3 des Schengener Grenzkodex enthaltenen Verpflichtungen sollten Grenzschutzbeamte Fluggäste, denen die Einreise verweigert wird, systematisch schriftlich auf Organisationen hinweisen, die rechtliche Beratung und Vertretung gewährleisten können.

Die Grenzbehörden werden ermutigt, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten und sie zu unterstützen, indem sie ihnen den Zugang zu Warteräumen und Unterbringungseinrichtungen gestatten, um rechtliche Beratung und Unterstützung leisten zu können. Um feststellen zu können, ob Bedarf an kostenloser Rechtshilfe besteht, und um potenzielle Hindernisse für eine kostenlose Rechtshilfe beseitigen zu können, könnten Nichtregierungsorganisationen, die mit Schutzfragen und Grenzkontrollverfahren vertraut sind, ersucht werden, zusammen mit nationalen Behörden Bedarfsprüfungen an Flughäfen durchzuführen.

Fluggäste, die für einen längeren Zeitraum festgehalten werden oder denen die Einreise verweigert wird, müssen mit der Außenwelt kommunizieren können. Daher sollte regelmäßig geprüft werden, ob ein wirksamer Zugang zu Telefon oder Internet besteht, der nach Möglichkeit hergestellt werden sollte. Wenn es Fluggästen nicht gestattet ist, ihre eigenen Mobiltelefone zu benutzen, könnten es die Behörden erwägen, als positive Praktik Mobiltelefone bereitzustellen, die die Reisenden mit ihren SIM-Karten benutzen können, wie es auf dem Flughafen Manchester gehandhabt wird.

Vereinbarungen mit Dolmetschdiensten sollten eine zügige Verfügbarkeit sowie qualitativ hochwertige Leistungen sicherstellen; hierbei sollte z. B. versucht werden, vermehrt Übersetzungen per Telefon zu nutzen und ausschließlich öffentlich beeidigte Dolmetscher einzusetzen.

Eine gute Verfahrensweise wäre es, DolmetscherInnen für die Vorbereitung von Rechtsmitteln gegen negative Entscheidungen über einen Asylantrag einzusetzen. Die Grenzbehörden sollten prüfen, ob Dolmetschdienste auch zur Vorbereitung von Rechtsmitteln gegen Einreiseverweigerungen angeboten werden könnten, um sicherzustellen, dass Verfahren innerhalb der vorgegebenen Fristen verfügbar sind.

Datenschutz

Kontrollen an Grenzübergangsstellen bringen zwangsläufig die Überprüfung personenbezogener Daten, unter anderem alphanumerischer und möglicherweise biometrischer Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder, mit sich. Die Sammlung, Verwendung und Speicherung derartiger Daten muss in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Datenschutzes erfolgen, zu denen auch das Recht auf Privat- und Familienleben gehört und wie sie im EU-Recht und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind.

Die Vertraulichkeit von Fluggastdaten wird während Überprüfungen in der ersten Kontrolllinie in der Regel durch den Standort der Schalter gewährleistet. Die Einrichtungen für Kontrollen in der zweiten Linie könnten in puncto Vertraulichkeit an einigen Flughäfen weiter verbessert werden. Fragen des Schutzes der Privatsphäre könnten sich auch in einem späteren Stadium stellen, z. B. in Einrichtungen für die vorübergehende Unterbringung, wenn sich Fluggäste entscheiden, einen Anwalt zu kontaktieren, und ihre Mobiltelefone dabei überwacht werden.

Gemäß Richtlinie 2004/82/EG über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, informieren Beförderungsunternehmen vor der Ankunft am Zielflughafen die Grenzschutzbeamten und -beamtinnen über die Fluggäste (*Advance Passenger Information*, API). Diese Angaben können die BeamtInnen für eine Vorauskontrolle (*Screening*) der Fluggäste verwenden. Einige EU-Mitgliedstaaten können auch auf die Systeme mit den Fluggastdatensätzen (*Passenger Name Record*, PNR) zugreifen, die die Angaben enthalten, die bei der Buchung, beim Kauf des Flugscheins und beim Einchecken gemacht werden.

Wenn in der ersten Kontrolllinie Verständigungsprobleme auftreten, nehmen die BeamtInnen häufig die Hilfe anderer Fluggäste als Dolmetscher in Anspruch. Dies kann in Anbetracht der detaillierten Fragen, die in diesem Stadium gestellt werden, problematisch sein, und setzt voraus, dass die BeamtInnen wissen, was personenbezogene Daten sind und wie sie den Schutz dieser Daten während der Kontrolle gewährleisten können. Regelmäßige Schulungen in Datenschutzfragen scheinen jedoch nicht an allen Flughäfen angeboten zu werden. Auf EU-Ebene stehen zwei Datenbanken zur Unterstützung der



Arbeit an Grenzübergangsstellen zur Verfügung: das Schengener Informationssystem (in der aktualisierten Version SIS II) und das Visainformationssystem (VIS). SIS II enthält Informationen über Personen und Gegenstände zum Zwecke der Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts. VIS enthält personenbezogene Informationen zu jeder Person, die einen Antrag auf Erteilung eines Visums gestellt hat. Falls ein Einreise-/Ausreisesystem eingeführt wird, können künftig Personen identifiziert werden, die sich über den zulässigen Zeitraum hinaus im Schengen-Gebiet aufhalten. Hierfür werden biometrische Daten gesammelt und auf diese Weise die Bewegungen aller Fluggäste aus Drittstaaten in das und aus dem Schengen-Gebiet erfasst. Ein Registrierungsprogramm für Reisende wird, sollte es eingeführt werden, über Flugsteige für vorab kontrollierte Fluggäste aus Drittstaaten eine schnellere Einreise durch automatische Grenzkontrolle (an sogenannten *ABC gates*) ermöglichen.

In der ersten Kontrolllinie scannen die GrenzschutzbeamtlInnen den Pass des Fluggastes und gleichen ihn gegebenenfalls mit der Datenbank SIS II ab. Eine Warnmeldung führt zu einer Überprüfung in der zweiten Kontrolllinie, über die der Fluggast manchmal nicht informiert wird. Bei einer Einreiseverweigerung tauschen die GrenzschutzbeamtlInnen gemäß Anhang 9 Anlage 9 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt Informationen über Fluggäste mit den Fluggesellschaften aus, damit diese die Rückflüge organisieren und bezahlen. Eine vorherige Unzulässigkeit bedeutet nicht zwangsläufig, dass Fluggäste nicht zu einem späteren Zeitpunkt einreisen können, es sei denn, im SIS-II-System ist ein Einreiseverbot vermerkt.

Zusätzlich zu den EU-Datenbanken können auch nationale Datenbanken Einträge enthalten. Bei diesen nationalen Datenbanken sind ebenfalls die EU-Datenschutzvorschriften einzuhalten. Wenn Einträge unbegrenzt in der Datenbank verbleiben und bei jedem Grenzübertritt einer Person automatisch weitere Kontrollen auslösen, erhebt sich z. B. die Frage, ob sie mit dem Grundrechtsprinzip der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen.

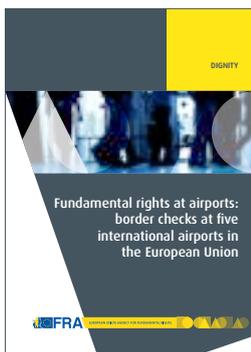
Personen, zu denen die Datenbank SIS II eine Warnmeldung enthält, müssen hierüber informiert

werden, wobei es jedoch Ausnahmen gibt (Artikel 42 Absätze 1 und 2 SIS-II-Verordnung). In Ermangelung einer solchen Information würden die Betroffenen möglicherweise nicht die vor einer erneuten Reise notwendigen Schritte einleiten. Fehlende Informationen über Datenbankeinträge können auch Fragen in Bezug auf wirksame Rechtsmittel aufwerfen, insbesondere in Anbetracht der Angaben einer großen Zahl der von der FRA befragten GrenzschutzbeamtlInnen, die in einigen Fällen Fehler in den Datenbanken festgestellt hatten (41 % in SIS-II und 32 % im VIS).

Wenn Fluggäste Zweifel an einem Datenbankeintrag äußern, ergreifen die BeamtlInnen von Flughafen zu Flughafen unterschiedliche proaktive Maßnahmen. Nur an zwei Flughäfen würde eine deutliche Mehrheit in Erwägung ziehen, sich mit den für den Eintrag zuständigen Institutionen in Verbindung zu setzen. Wenn Fluggäste eine Einreiseverweigerung aufgrund eines Datenbankeintrags anzweifeln, würden an allen vier Flughäfen, an denen die Datenbanken SIS II und VIS eingesetzt werden, die meisten GrenzschutzbeamtlInnen über das Verfahren informieren. Jedoch nur auf zwei Flughäfen würden die Fluggäste mit höchster Wahrscheinlichkeit Informationen über Kontaktstellen für Rechtsberatung und die Institution erhalten, die für die Überprüfung und Berichtigung des Eintrags zuständig ist.

FRA-Stellungnahme

Die Grenzbehörden müssen sicherstellen, dass Fluggäste auf Ersuchen informiert werden über die erfassten personenbezogenen Daten, den Zweck der Erfassung, die Verwendung der Daten; Möglichkeiten, falsche Daten berichtigen zu lassen; und Möglichkeiten, Rechtsschutz bzw. Rechtsbehelf in Anspruch zu nehmen, z. B. durch Auslage von Informationen über Stellen, die Beschwerden entgegennehmen. Zu diesem Zweck sollten die Grenzbehörden sicherstellen, dass sich die GrenzschutzbeamtlInnen über die Regelungen für die Eintragung, Speicherung, Aufbewahrung und Verwendung personenbezogener Daten, die für die Zwecke der Grenzkontrollen erhoben wurden, sowie für den Austausch dieser Daten im Klaren sind.



Jedes Jahr landen rund 300 Millionen Drittstaatsangehörige auf Flughäfen der Europäischen Union (EU), auf denen Grenzschutzbeamte und -beamtinnen EU-Einreisekontrollen durchführen. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert mehrere Rechte, die während dieser Kontrollen von besonderer Bedeutung sind, unter anderem die Rechte auf die Würde des Menschen, auf Nichtdiskriminierung, das Verbot von Menschenhandel, das Asylrecht, die Rechte des Kindes, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und den Schutz personenbezogener Daten. In der vorliegenden Zusammenfassung und dem zugehörigen ausführlichen Bericht wird untersucht, wie diese Grundrechtsverpflichtungen bei konkreten Aufgaben im Rahmen der Grenzkontrollen umgesetzt werden. Die Studie untersuchte fünf der verkehrsreichsten EU-Flughäfen: Charles de Gaulle-Roissy in Paris, Fiumicino in Rom, Frankfurt in Deutschland, Manchester Airport im Vereinigten Königreich und Schiphol in Amsterdam. Der Bericht beschreibt sowohl Herausforderungen als auch vielversprechende Praktiken, die die Grundrechte bei der Ausführung der operativen Aufgaben wahren und dabei die Wirksamkeit der Grenzübertrittskontrollen nicht etwa beeinträchtigen, sondern vielmehr erhöhen.

Weitere Informationen:

Ausführlicher Bericht der FRA über Grenzübertrittskontrollen an Flughäfen, *Fundamental rights at airports: Border checks at five international airports in the European Union*, 2014: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-eu-international-airports> (Englisch).

Bericht über Grenzübertrittskontrollen an Landgrenzen, *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, 2014: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (Englisch).

Ausführlicher Bericht über Seegrenzen, *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, 2013: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (Englisch).

Zusammenfassung des Berichts über Seegrenzen, *Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen. Zusammenfassung*, 2013: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sudlichen-seegrenzen-zusammenfassung> (auch Englisch, Französisch, Griechisch, Italienisch und Spanisch).

Bericht über EU-Solidarität und Frontex, *EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges*, 2013: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (Englisch).

Siehe auch:

- FRA-EMRK, *Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration*, 2013: <http://fra.europa.eu/de/publication/2013/handbuch-zu-den-europarechtlichen-grundlagen-im-bereich-asyl-grenzen-und-migration> (verfügbar in den EU-Amtssprachen).
- FRA, *Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* (Bewältigung eines grundrechtsbezogenen Ausnahmezustands. Die Situation von über die griechische Landesgrenze illegal einreisenden Personen), 2011: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (Englisch).

Überblick über die Arbeiten der FRA zum Themenkreis Asyl, Migration und Grenzen unter folgender Internetadresse: <http://fra.europa.eu/de/theme/asyl-migration-grenzen>.



Amt für Veröffentlichungen

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2014
Photo: © SXC

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9239-842-2, doi:10.2811/761117
PDF: ISBN 978-92-9239-841-5, doi:10.2811/70122