

Grundrechte an den Landgrenzen: Ergebnisse von ausgewählten EU- Grenzübergangsstellen

Zusammenfassung



In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind Rechte verankert, die bei Grenzübertrittskontrollen von besonderer Bedeutung sind; die wichtigsten sind die Würde des Menschen (Artikel 1); das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Artikel 4); das Verbot des Menschenhandels (Artikel 5); das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 6); das Asylrecht und das Recht auf Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung (Artikel 18 und 19); 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).

Millionen von Menschen reisen jedes Jahr auf dem Landweg in die Europäische Union (EU) ein. An den Grenzen werden sie kontrolliert. Zunächst werden sie von den Behörden des Landes kontrolliert, aus dem sie ausreisen, dann von denen des EU-Einreiselandes. Kontrolliert werden Personen ebenso wie Waren. Die FRA hat untersucht, inwieweit die Grundrechte an Übergangsstellen an Landgrenzen eingehalten werden, während die EU-Mitgliedstaaten überprüfen, ob ein Reisender oder eine Reisende zur Einreise berechtigt ist.

Neben der EU-Charta der Grundrechte nennt auch das EU-Sekundärrecht Grundrechtsgarantien bei Grenzübertrittskontrollen, insbesondere der Schengener Grenzkodex, der asylrechtliche Besitzstand der EU sowie weitere Verordnungen und Richtlinien.

Grenzübertrittskontrollen, die bei Personen an den EU-Außengrenzen durchgeführt werden, lassen sich in zwei Phasen unterteilen: jede Person wird zunächst in der **ersten Kontrolllinie** einer Kontrolle

im Hinblick auf die Einreiseformalitäten unterzogen. Generell können Personen bei solchen Kontrollen in ihrem Fahrzeug bleiben, außer die Umstände sprechen dagegen. Für Land- und Seegrenzen bietet Artikel 9 des Schengener Grenzkodexes (Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen) Anreize, für die erste Kontrolle getrennte Spuren einzurichten: eine für Staatsbürger der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz, und eine für Reisende aus anderen Ländern, sogenannte Drittländer oder Drittstaaten. Sollte sich eine eingehendere Überprüfung als notwendig erweisen, wird eine Person zur Überprüfung zur **zweiten Kontrolllinie** weitergeleitet. Die 2. Kontrolle wird normalerweise in dafür vorgesehenen Räumen oder Büros durchgeführt. Nach der ersten oder zweiten Kontrolle erhalten die Reisenden entweder die Erlaubnis, in das Land einzureisen, oder die Einreise wird ihnen verwehrt, und sie werden aufgefordert, wieder in das Land zurückzukehren, aus dem sie gekommen sind.

Gemäß EU-Recht müssen Drittstaatsangehörige bei der Einreise einer eingehenden Kontrolle gemäß dem Schengener Grenzkodex unterzogen werden. EU-Staatsbürger und Staatsangehörige eines EWR-Landes und der Schweiz werden hingegen normalerweise nur minimal kontrolliert. Gleiches gilt für ihre Familienangehörigen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Im Rahmen ihrer Forschungsarbeiten hat die FRA die angewandten Verfahren und Gepflogenheiten überprüft, um zu ermitteln, ob Drittstaatsangehörige an den Landesgrenzen in Einklang mit den geltenden Grundrechtsnormen behandelt werden.

Datenerhebung und Erfassungsbereich

Die Zusammenfassung beleuchtet die Forschungsergebnisse der FRA-Studie, die an den folgenden sechs Landgrenzen-Übergangsstellen durchgeführt wurde (siehe Abbildung):

- El Tarajal an der spanisch-marokkanischen Grenze und im Fährhafen Ceuta;
- Kapitan Andreevo/Kapikule an der bulgarisch-türkischen Grenze (Kapitan Andreevo);
- Kipi/Ipsala an der griechisch-türkischen Grenze (Kipi);

- Medyka/Shegyni an der polnisch-ukrainischen Grenze (Medyka);
- Röszke/Horgoš an der ungarisch-serbischen Grenze (Röszke);
- Vyšné Nemecké/Užhorod an der slowakisch-ukrainischen Grenze (Vyšné Nemecké).

FRA hat die Grenzübergangsstellen nach ihrer geografischen Verteilung ausgesucht, sowie aufgrund ihrer Bedeutung als Grenzübergangsstelle

Abbildung: Untersuchte Grenzübergangsstellen



Hinweis: Der Bericht befasst sich lediglich mit Grenzkontrollen auf der EU-Seite der Grenze.
Quelle: Frontex, 2014

Tabelle 1: Zahl der Reisenden, die an Grenzübergangsstellen eingereist sind

BCP	2011		2012		2013	
	Insgesamt	Drittstaatsangehörige	Insgesamt	Drittstaatsangehörige	Insgesamt	Drittstaatsangehörige
El Tarajal*	n.a.	n.a.	5,225,041	4,851,733	6,451,547	6,052,936
Kapitan Andreevo*	1,457,214	1,005,193	1,451,451	1,173,406	1,310,380	1,185,122
Kipi	726,986	277,824	745,848	318,527	852,639	389,011
Medyka	2,092,825	1,747,562	2,354,327	2,063,869	2,549,011	2,238,872
Röszke	2,748,559	1,495,161	2,918,820	1,668,843	3,051,031	1,734,336
Vyšné Nemecké	538,117	328,863	556,004	353,407	571,554	392,627

Hinweis: *Für Bulgarien und Spanien sind in den unter „Drittstaatsangehörige“ aufgeführten Zahlen auch Staatsbürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) enthalten.
n.a. = nicht verfügbar.

Quelle: FRA, auf der Grundlage der von den nationalen Grenzbehörden übermittelten Zahlen, 2014

an Land in dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat. Die Grenzübergangsstellen wurden auch ausgewählt, weil dort unterschiedliche Verkehrsarten vertreten sind. Tabelle 1 zeigt die Anzahl der Personen, die in den letzten Jahren über die hier erfassten Grenzübergangsstellen in die EU eingereist sind.

Der FRA-Bericht fasst die Forschungsergebnisse der sechs Grenzübergangsstellen an Land, die alleamt an großen Zufahrtsstraßen in die EU gelegen sind, zusammen. Bei keiner der untersuchten Grenzübergangsstellen handelt es sich um Übergänge, an denen Behördenbedienstete von EU-Mitgliedstaaten und der benachbarten Drittländer zusammenarbeiten.

Die Untersuchung wurde 2012 durchgeführt und beruht u. a. auf Sekundärforschung und nicht-teilnehmender Beobachtung sowie qualitativen und quantitativen Befragungen:

- von Grenzschutzbeamten einschließlich einer Erhebung bei 208 Kontrolleuren (158 Männer und 45 Frauen; fünf Befragte gaben ihr Geschlecht im Fragebogen nicht an) sowie halbstrukturierten Interviews mit 30 Beamten der mittleren Ebene, hauptsächlich Schichtleiter;
- halbstrukturierten Interviews mit 119 Drittstaatsangehörigen, die aufgrund eines kurzen Fragebogens ausgewählt wurden. Der Fragebogen war 579 Reisenden vorgelegt worden, die an der ersten Kontrolllinie angehalten wurden;
- halbstrukturierten Interviews mit 56 weiteren Interessensvertretern wie Wissenschaftlern, Vertretern von NRO, Journalisten, Rechtsanwälten, anderen Beschäftigten von

Grenzübergangsstellen (z. B. Kellner und Reinigungspersonal) und einer Reihe von Interessensgruppen wie Bus- und Lkw-Fahrer.

Bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse müssen die Größenunterschiede zwischen den sechs Grenzübergangsstellen sowie die für El Tarajal geltenden rechtlichen Regelungen berücksichtigt werden (der Schengener Grenzkodex gilt nicht für Marokkaner aus Tétouan, die in der Enklave bleiben). Auch sind die Ergebnisse nicht automatisch auf andere Grenzübergangsstellen an Land übertragbar, selbst wenn einige Überlegungen möglicherweise auch für andere Grenzübergangsstellen von Belang sind. Da die Untersuchung im wesentlichen auf qualitativen halbstrukturierten Interviews beruht, spiegeln die Ergebnisse persönliche Erfahrungen wider, und die Befragten haben sich nicht systematisch an allen Grenzübergangsstellen zu den gleichen Sachverhalten geäußert oder mit der gleichen Detailgenauigkeit geantwortet.

Die Ergebnisse der Befragungen von Reisenden und Grenzkontrolleuren können aufgrund der Stichprobengrößen, die insgesamt klein waren, nicht als repräsentativ gelten. Daher enthält der ausführliche Bericht zur Erhebung Tabellen mit genauen Zahlenwerten. Die Erhebungsergebnisse können jedoch genau Grundrechtsfragen aufzeigen, von denen Reisende bei Grenzübertrettskontrollen betroffen sind. Zudem beleuchten sie, wie grundrechtliche Verpflichtungen in unterschiedliche operative Aufgaben integriert werden können.

Der daraus entstandene Bericht und dessen vorliegende Zusammenfassung sind Teil des Projekts zur Behandlung von Drittstaatsangehörigen an den EU-Außengrenzen, wie es das FRA-Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2010–2012 vorsieht. Beide ergänzen den Bericht über die Situation an Europas südlichen Seegrenzen (März 2013) sowie den Bericht über Grenzkontrollen auf internationalen Flughäfen (November 2014) (siehe Infokasten weiter unten).

Die vorliegende Zusammenfassung beschreibt grundlegende Herausforderungen bei Kontrollen an offiziellen Übergangsstellen an Landgrenzen. Sie geht dabei nicht auf die Situation von Personen ein, die die Landgrenzen illegal außerhalb einer Grenzübergangsstelle überschreiten, beispielsweise in einem Wald oder auf einem Feld, einer so genannten ‚grünen Grenze‘. Die meisten unerlaubten Grenzübertritte bzw. Grenzübertrittsversuche geschehen an solchen grünen Grenzen. Der FRA-Bericht aus dem Jahr 2011 über die Situation von Personen, die die griechische Landgrenze illegal überschreiten (*Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*) zeigt die verschiedenen Herausforderungen im Hinblick auf Freiheitsberaubung, den Zugang zu Asyl und die Achtung des Grundsatzes

der Nichtzurückweisung, vor denen solche Personen möglicherweise stehen. Zwar haben mehrere internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) die Grundrechtssituation von Personen analysiert, die nach einem unerlaubten Übertritt über die grüne Grenze aufgegriffen werden, doch gibt es nur wenig Literatur, die sich mit der Achtung der Grundrechte bei Grenzübertrittskontrollen an regulären Grenzübergangsstellen befasst.

Die vorliegende FRA-Studie erstreckt sich nicht auf Warenkontrollen durch Zollbeamte und Zollbeamtinnen oder auf Kontrollen, die aus Gründen der Hygiene oder öffentlichen Gesundheit durchgeführt werden. Da sich auch zollrechtliche Überprüfungen auf die Grundrechte von Reisenden auswirken können, sollten sie in künftigen Studien näher untersucht werden.

Die vorliegenden Ergebnisse sollen Fachleute und politische Entscheidungsträger auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten über mögliche grundlegende Herausforderungen an den Übergangsstellen an Landgrenzen informieren. Dadurch soll das Problembewusstsein geschärft werden, so dass die Grundrechte Reisender an den EU-Außengrenzen besser eingehalten werden.

Wichtige Ergebnisse und faktengestützte Grundrechtsberatung

Aus Sicht der Grundrechte erhielt die Situation an Grenzübergangsstellen an Land weniger Aufmerksamkeit als diejenige an Europas südlichen Seegrenzen und der grünen Grenze, wo das Leben von MigrantInnen gefährdet ist und wo laut Menschenrechtsaktivisten regelmäßig der Grundsatz der Nichtzurückweisung verletzt wird.

Zwar hat die Feldforschung ergeben, dass Grenzübertrittskontrollen alles in allem routinemäßig durchgeführt werden und ohne Zwischenfall ablaufen, doch gibt es eine Reihe von Herausforderungen, die sich durchaus auf die Grundrechte von Reisenden auswirken. Diese reichen von respektloser Behandlung bis hin zu mangelndem Schutz von Kindern vor möglichem Missbrauch oder der Nichterkennung von Schutzbedürftigen. Solche Herausforderungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden. So müssen zunächst viel versprechende Praktiken für den Umgang mit Reisenden kommuniziert und, wo und wenn möglich, übernommen werden. Zudem sollten bestehende Verfahren so angepasst werden, dass sie uneingeschränkt mit den Grundrechten in Einklang sind. Wo Lücken deutlich werden, sollten diese in einer gemeinsamen Anstrengung aller Akteure geschlossen werden.

Auf EU-Ebene bedeutet dies, dass alle Maßnahmen der EU zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Grenzmanagement – sei es operative Unterstützung, die Ausübung von Aufsichtsfunktionen oder die Bereitstellung von Mitteln – als wichtigstes Ziel haben sollten, die Achtung der Grundrechte zu fördern. Dies würde auch dazu beitragen, bei Grenzschutzbeamten ein gemeinsames Verständnis dafür zu schaffen, was grundrechtliche Verpflichtungen für ihre tägliche Arbeit bedeuten.

Eine gestärkte Rolle für Frontex

Frontex, die EU-Agentur, die zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Grenzmanagement eingerichtet wurde, spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, ein solches gemeinsames Verständnis zu schaffen. Über Schulungsmaßnahmen und Beratung, bewährte Verfahren sowie die operative Unterstützung, die sie den Mitgliedstaaten anbietet, kann die Agentur auf Praktiken hinweisen, die die Einhaltung der Grundrechte von Reisenden fördern, und von solchen abraten, die das Risiko von Grundrechtsverletzungen erhöhen. Frontex hat eine Reihe



von Instrumenten zur Förderung der Grundrechte bei der täglichen Arbeit von Grenzschutzbeamten entwickelt; allerdings liegt bis heute kein konkretes Dokument vor, das Orientierungshilfen für die besonderen Probleme anbietet, die an Grenzübergangsstellen von Landgrenzen auftreten.

Stellungnahmen der FRA

Die operative Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Frontex kann eine erste wichtige Möglichkeit darstellen, um das Personal von Grenzübergangsstellen bei der Bewältigung vieler der in dem ausführlichen Bericht und dieser Zusammenfassung beschriebenen Herausforderungen zu unterstützen. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Bericht sowie der Erfahrungen der an Grenzübergangsstellen eingesetzten GrenzschutzbeamtInnen wird Frontex ermutigt, konkrete Anleitungen für Grenzübergangsstellen an Land auszuarbeiten, darunter Vorschläge für den Umgang mit den Herausforderungen, die sich auf die Grundrechte von Reisenden auswirken. Die FRA ist bereit, eine solche Initiative zu unterstützen.

Schengen-Bewertungen zur besseren Einhaltung von Grundrechten

Das Schengen-Bewertungssystem ist ein weiteres wichtiges Instrument für die Durchsetzung der Grundrechte an Grenzübergangsstellen. Dieser Bewertungs- und Überwachungsmechanismus wurde eingerichtet, um zu überprüfen, wie EU-Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder, die dem Schengen-Raum angehören, den Schengen-Besitzstand anwenden. Das durch die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 geänderte System der Steuerung des Schengen-Raums rückt Grundrechte stärker in den Blickpunkt. Demzufolge muss bei Bewertungen ein besonderes Augenmerk auf die Achtung der Grundrechte gelegt werden (Erwägungsgrund 14). Sachverständige der Europäischen Kommission, maßgeblicher EU-Ämter, EU-Agenturen und der Mitgliedstaaten führen die Bewertungen nach Maßgabe eines Mehrjahresprogramms durch, wobei auch unangekündigte Ortsbesichtigungen möglich sind. Beurteilt werden alle Aspekte des Schengen-Besitzstandes, wobei Grenzmanagement eine zentrale Komponente darstellt.

Stellungnahmen der FRA

Alle an Schengen-Bewertungen beteiligten Akteure sollten dazu beitragen, dass die Grundrechte im gesamten Bewertungsprozess eine Rolle spielen. Die Europäische Kommission, zuständig für Schengen-Bewertungen, und Frontex, zuständig für die Schulung der Experten, die diese Bewertungen durchführen, werden ermutigt, weiterhin und in vollem Umfang die Fachkompetenz der FRA gemäß ihrem Mandat und im Rahmen ihrer Ressourcen zu nutzen.

Würdevolle Behandlung

Grenzübertrettskontrollen von Personen lassen sich in zwei Phasen unterteilen. Jede Person wird zunächst in der ersten Kontrolllinie im Hinblick auf die Einreiseformalitäten kontrolliert. Sollte sich eine eingehendere Überprüfung als notwendig erweisen, wird ein Reisender zur Kontrolle in eine zweite Linie weiterverwiesen. Diese 2. Kontrolle findet normalerweise in dafür vorgesehenen Räumen oder Büros statt. Die FRA-Untersuchung hat ergeben, dass Grenzübertrettskontrollen alles in allem routinemäßig durchgeführt werden und ohne Zwischenfall ablaufen. Allerdings gibt es eine Reihe von Herausforderungen, die sich durchaus auf die Grundrechte von Reisenden auswirken.

Personen müssen an Grenzen so kontrolliert werden, dass ihre Würde geachtet wird, unabhängig vom Verkehrsaufkommen oder vom Verhalten der Reisenden. Die Feldforschung hat belegt, dass die meisten Kontrollen zwar auf respektvolle Weise durchgeführt werden, es jedoch an allen untersuchten Grenzübergangsstellen Beispiele für respektloses Verhalten oder für einen unangemessenen Sprachgebrauch gegenüber Reisenden gab, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Sprachbarrieren könnten eine wirksame Kommunikation mit Reisenden verhindern, insbesondere an einigen Grenzübergangsstellen. Typischerweise werden dann an diesen Grenzübergangsstellen *Ad-hoc*-Lösungen für eine Verdolmetschung gefunden. Die meisten GrenzschutzbeamtInnen sind dabei auf die Hilfe von Kollegen oder sogar von anderen Personen angewiesen, die die Grenze überschreiten, was potenziell zu Fehlinterpretationen oder zu Eingriffen in die Privatsphäre der kontrollierten Person führen könnte.

„Naja, ich spreche nicht wirklich arabisch, ich würde sagen, ich komme einigermaßen damit klar [...]. Manche Schichten haben wir gemeinsam mit der arabisch-sprechenden Polizeibeamten oder -beamtinnen, das ist hilfreich. Und dann [...] bitten wir häufig die Putzfrauen, uns behilflich zu sein [...]. Und schlimmstenfalls haben wir schon oft irgendeinen Reisenden an der Grenze gebeten, uns zu helfen, einen der muslimischen Spanier, die die Grenze überschreiten, [...] wir machen das viel zu oft. Ideal wäre es, wenn wir einen Dolmetscher hier hätten. [] Es gibt Dolmetscher im zentralen Polizeirevier, dort können wir den Dolmetscher anrufen und ihm sagen, ‚Hallo, sagen Sie dieser Person doch bitte dies oder das‘“.

(Schichtleiter, El Tarajal)

Manche Grenzübergangsstellen haben besondere Verfahren für die Kontrolle schutzbedürftiger Personen eingerichtet (so sind z. B. Fahrgäste, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, nicht verpflichtet, aus dem Bus auszusteigen, in dem sie reisen).

Für andere Grenzübergangsstellen gilt dies nicht; sie machen den Umgang mit schutzbedürftigen Personen vom Einfühlungsvermögen einzelner Grenzschutzbeamter abhängig. Wenn Personen zwischen den einzelnen Kontrollen warten müssen, was Stunden dauern kann, so stehen nicht an allen Grenzübergangsstellen Wasser, Grundnahrungsmittel und Toiletten zur Verfügung.

Nur wenige Reisende beschwerten sich über ihre Behandlung durch Grenzschutzbeamte. Theoretisch könnten sie sich zwar an allen Grenzübergangsstellen über ein unangemessenes Verhalten von Grenzschutzbeamten beschwerten, doch gibt es kaum Informationen darüber, wie eine Beschwerde eingelegt werden kann. Abgesehen von gerichtlichen Schritten werden Beschwerdeverfahren normalerweise von der Grenzbehörde abgewickelt, was Fragen zu ihrer Objektivität und Unvoreingenommenheit aufwirft.

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Grund- und fortgeschrittene Fremdsprachenkenntnisse fördern und dem Personal hierzu Schulungsmöglichkeiten und Lernanreize bieten. Dabei sollten die Sprachen bevorzugt werden, die von GrenzschutzbeamtInnen am ehesten bei ihrer Arbeit benötigt werden, insbesondere Englisch und die Sprachen der jeweiligen Nachbarländer, vor allem, wenn sich diese deutlich von der jeweiligen Muttersprache der GrenzschutzbeamtInnen unterscheiden. Das Frontex-Sprachtool Englisch für Fortgeschrittene für Flughäfen sollte für den Einsatz an Grenzübergangsstellen an Land angepasst und im großen Maßstab verbreitet werden.

Mitgliedstaaten, die noch keine Sprachtools oder Schulungsmöglichkeiten haben, sollten geeignete Vorkehrungen für die Bereitstellung von Dolmetschern treffen, unter anderem per Telefon oder Videokonferenz, um die Kommunikation mit Reisenden, die weniger verbreitete Sprachen sprechen, zu erleichtern. So können sprachliche Ad-hoc-Lösungen vermieden werden, die gewisse Risiken in sich bergen. Auch der Einsatz geeigneter Informationstechnologien zur Überbrückung von Lücken, die durch eine mangelnde Verdolmetschung entstehen, könnte geprüft werden.

Die Mitgliedstaaten sollten wirksame Disziplinarmaßnahmen oder andere geeignete Maßnahmen für den Umgang mit schwerwiegenden Formen von respektlosem Verhalten einführen. Sie sollten dafür Sorge tragen, dass alle GrenzschutzbeamtInnen regelmäßig an Auffrischungslehrgängen über eine respektvolle und professionelle Behandlung von Reisenden teilnehmen. Bei diesen Lehrgängen sollte die Frage im Mittelpunkt stehen, wie wichtig es ist, in allen Situationen höflich zu bleiben, die Form zu wahren und bei der Kommunikation mit Reisenden auf kulturelle und sprachliche Unterschiede zu achten. Solche Fragen sollten aber auch bei den regelmäßigen Einsatzbesprechungen an den einzelnen Grenzübergangsstellen erörtert werden.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Standardprotokolle einführen, die gewährleisten, dass die Bedürfnisse schutzbedürftiger Reisender, wie z. B. Personen mit eingeschränkter Mobilität, bei Grenzübertrittskontrollen berücksichtigt werden.

Die Mitgliedstaaten sollten Grenzschutzbeamte und -beamtinnen anweisen, alle Personen, die einer eingehenden Kontrolle unterzogen werden, über die Möglichkeit zu informieren, sich über eine unangemessene Behandlung durch Grenzschutzbeamte und -beamtinnen zu beschweren. In solchen Fällen sollten auch wirksame Beschwerdeverfahren angeboten werden.

Die an Grenzübergangsstellen tätigen Behörden der Mitgliedstaaten sollten regelmäßig überprüfen, ob die elementarsten Bedürfnisse der Reisenden befriedigt werden. Sollten hier Lücken auftreten, sollten sie ihre Verfahren und die Infrastrukturen der Grenzübergangsstellen anpassen, damit Reisende einfachen Zugang zu Wasser, sanitären Einrichtungen, medizinischer Notfallversorgung und für den Fall eines längeren Aufenthalts auch zu entsprechenden Nahrungsmitteln haben.

Verfahrensgarantien bei Kontrollen: Informationen für Reisende

Reisende, die zu eingehenderen Kontrollen zur zweiten Kontrolllinie weiterverwiesen werden, werden häufig nicht über den Zweck und das Verfahren der eingehenderen Kontrolle unterrichtet. Zwar wurden zu diesem Zweck Standardformulare an vier der sechs untersuchten Grenzübergangsstellen erstellt, doch wurde bei den Kontrollen vor Ort beobachtet, dass diese an einer Grenzübergangsstelle nicht systematisch ausgehändigt wurden. Wem die Einreise verweigert wird, wird diese Entscheidung anhand des Standardformulars im Anhang zum Schengener Grenzkodex – dem Rechtsinstrument der EU zur Regelung von Grenzkontrollen – mitgeteilt. Dies passiert jedoch nicht unbedingt in einer Sprache, die der oder die Reisende auch lesen kann. Informationen über die Möglichkeiten, Rechtshilfe in Anspruch zu nehmen, werden normalerweise nicht mitgeteilt, wodurch es sehr schwierig wird, Rechtsmittel gegen eine Einreiseverweigerung vor einer Rückführung einzulegen.

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass Personen, die Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie unterzogen werden und denen an ihrer Grenzübergangsstelle die Einreise verweigert wird, gemäß Artikel 7 Absatz 5 und Artikel 13 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex unterrichtet werden. Es sollten proaktive Maßnahmen zur Bereitstellung von Informationen ergriffen werden, so dass Reisende erfahren, wo sie Rechtsberatung zur Anfechtung einer Einreiseverweigerung erhalten. Hierzu sollten den zurückgewiesenen Reisenden Anwaltsverzeichnisse zur Verfügung gestellt werden oder solche Verzeichnisse an gut sichtbaren Stellen ausgehängt werden.

Behandlung von Kindern bei Kontrollen

Grenzschutzbeamte und -beamtinnen sind laut Schengener Grenzkodex verpflichtet, besondere Aufmerksamkeit Kindern zuteil werden zu lassen, unabhängig davon, ob sie von einem Erwachsenen begleitet werden oder nicht. Hierzu gehört auch die Überprüfung des Sorgerechts der Begleitpersonen des Kindes bzw. der Zustimmung der Eltern bei allein reisenden Kindern. Kinder, die begleitet werden, spielen bei Grenzübertrittskontrollen eher

eine passive Rolle; so findet praktisch der gesamte Kontrollvorgang mit den erwachsenen Begleitpersonen statt. Dadurch nimmt die Möglichkeit ab, Kinder zu erkennen, die Opfer von Menschenhandel werden könnten. Unbegleitete Minderjährige ohne Ausweispapiere sind an Grenzübergangsstellen an Land eher selten. Erscheinen sie dennoch, werden die erforderlichen Verfahrensschritte einschließlich von Tests zur Altersbestimmung häufig nicht in Anwesenheit eines vorübergehenden Vormunds oder gesetzlichen Vertreters durchgeführt. Eine spezifische Ausbildung im Bereich des Schutzes von Kindern steht noch nicht allen Bediensteten von Grenzübergangsstellen zur Verfügung, auch wenn viele eine solche Ausbildung begrüßen würden.

Stellungnahmen der FRA

Bei Kontrollen in der ersten Kontrolllinie sollten Grenzschutzbeamte und -beamtinnen in Erwägung ziehen, mit den Kindern zu sprechen. Dies wäre proaktive Maßnahme zur Ermittlung von Kindern, die Opfer von Gewalt oder Missbrauch einschließlich von Kindesentführung werden könnten. Das Problembewusstsein von GrenzschutzbeamtInnen für den Schutz von Kindern sollte geschärft werden. Weiterhin sollte das VEGA-Handbuch von Frontex zum Thema Kinder – ein Hilfsmittel zur Erkennung von gefährdeten Kindern – nicht nur systematisch verbreitet, sondern auch an die Besonderheiten von Landgrenzen angepasst werden. Entsprechende Schulungsmöglichkeiten sollten unter Mitwirkung von Organisationen, die sich auf den Schutz von Kindern spezialisiert haben, angeboten werden.

Recht auf Asyl

Die Zahl der Asylanträge an Grenzübergangsstellen an Land ist extrem niedrig, obwohl sich dies in Polen nach den zivilen Unruhen in der Ukraine 2014 geändert hat. Für Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere, die von weit her kommen, ist es jedoch normalerweise schwierig, bis zur EU-Grenze zu gelangen, denn sie werden üblicherweise an den Grenzübergängen der benachbarten Drittländer nicht durchgelassen. Meist fehlen auch gut sichtbare Informationen über Asylverfahren. Mit Ausnahme von Polen haben Grenzschutzbeamte und -beamtinnen nur in beschränktem Maß Erfahrung mit Asylanträgen. Bei Kontrollen in der ersten Kontrolllinie werden normalerweise keine besonderen Anstrengungen unternommen, um Personen zu erkennen, die internationalen Schutz ersuchen. Solche Fälle würden nur dann thematisiert, wenn diese Personen ausdrücklich erklären würden, dass sie Schutz beantragen wollen.

„Im Fall von potenziellen Asylbewerbern sind die Grenzschutzbeamten und -beamtinnen nicht dafür zuständig, diese Person als potenziellen Asylbewerber zu prüfen, es sei denn, sie geben an, dass sie Asyl beantragen [].“

(Schichtleiter, Roske)

Stellungnahmen der FRA

An Grenzübergangsstellen sollten die EU-Mitgliedstaaten Informationen über internationalen Schutz an gut sichtbaren Stellen und in vielen Sprachen anbringen. Dies ist insbesondere an Grenzübergangsstellen wichtig, an denen möglicherweise AsylbewerberInnen ankommen, wie Risikoanalysen gezeigt haben, sowie an allen Grenzübergangsstellen für all diejenigen, die einer Kontrolle in der zweiten Kontrolllinie unterzogen werden. Immer dann, wenn Hinweise vorliegen, dass ein Reisender möglicherweise internationalen Schutz benötigt, müssen Grenzschutzbeamte und -beamtinnen gemäß Artikel 8 der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) der Person die entsprechenden Informationen über Asylverfahren zur Verfügung stellen.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und Frontex sollten Hilfsmittel zur Unterstützung von GrenzschutzbeamtInnen bei der Erkennung von Reisenden entwickeln, die internationalen Schutz benötigen. Diese Hilfsmittel sollten auf der Grundlage der praktischen Erfahrung der Mitgliedstaaten und global des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), die bei diesem Prozess hinzugezogen werden sollten, entwickelt werden.

Erkennung von mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel

Die Erkennung potenzieller Opfer von Menschenhandel an Grenzübergangsstellen ist schwierig. Die auf EU-Ebene entwickelten Instrumente, die Grenzschutzbeamten bei der Erkennung von Anzeichen von Menschenhandel unterstützen sollen, sind nach wie vor bei Grenzschutzbeamten der ersten Ebene, für die die Erkennung von Opfern von Menschenhandel nicht zu den Hauptaufgaben zählt, kaum bekannt. Bei Kontrollen in der ersten Kontrolllinie werden normalerweise keine großen Anstrengungen unternommen, um potenzielle Opfer von Menschenhandel zu erkennen. Solche Fälle würden nur dann thematisiert, wenn diese Personen ausdrücklich erklären würden, Opfer von Menschenhandel zu sein.

„Wir hatten keinen einzigen Fall von Menschenhandel in den sieben Jahren, in denen ich hier bin.“

(Schichtleiter, Kipi)

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten sollten proaktiv die auf europäischer und internationaler Ebene entwickelten Hilfsmittel zur Unterstützung von GrenzschutzbeamtInnen bei der Erkennung von Opfern von Menschenhandel verbreiten. Weiterhin sollten sie die systematische Nutzung dieser Hilfsmittel fördern.

Frontex sollte gewährleisten, dass Grenzschutzbeamte die von der Agentur entwickelten Materialien zur Bekämpfung von Menschenhandel systematischer nutzen. Diese sollten sich gezielt an Beamte der ersten Ebene wenden, die an Grenzübergangsstellen im Einsatz sind, insbesondere an diejenigen, die im Rahmen der von Frontex koordinierten Aktionen eingesetzt werden.

Das von Europol koordinierte europäische multidisziplinäre Projekt zur Bekämpfung krimineller Bedrohungen (EMPACT) ist eine Möglichkeit, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten bei der Erkennung und beim Schutz mutmaßlicher Opfer von Menschenhandel auf nationaler Ebene zu erweitern. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Möglichkeiten zum Ausbau der Kapazitäten von Grenzübergangsstellen bei der Erkennung von Opfern, die das Projekt bietet, voll und ganz zu nutzen. Sie könnten beispielsweise das Personal von Grenzübergangsstellen für aktuelle Entwicklungen sensibilisieren und ein Feedback zur Wirksamkeit von Maßnahmen der Grenzübergangsstellen aus der Vergangenheit geben.

Freiheitsentzug an Landgrenzen

An Übergangsstellen an Landgrenzen werden Personen, denen die Einreise verweigert wird, entweder aufgefordert, in das Nachbarland zurückzukehren, oder sie werden von Grenzschutzbeamten/-beamtinnen zurückbegleitet. Falls sie vorübergehend festgehalten werden müssen, dann gewöhnlich nur für kurze Zeit, in der Regel nicht länger als 24 Stunden. Mutmaßliche kriminelle Handlungen sind der Hauptgrund dafür, dass Reisenden an Grenzübergangsstellen die Freiheit entzogen wird, auch wenn Personen auch aus Gründen in Verbindung mit der Einwanderung oder der öffentlichen Gesundheit festgehalten werden können.

Manche Grenzübergangsstellen verfügen über abgeschlossene Räume, in denen Reisende zunächst festgehalten werden können, wenn gegen sie ein Strafverfahren eingeleitet wird oder wenn Personen, denen die Einreise verweigert wird, nicht unmittelbar dem Nachbarland, aus dem sie kamen, übergeben werden können. Solche Gewahrsamseinrichtungen sind normalerweise sehr einfach und nicht für Übernachtungen ausgestattet, auch wenn dort rein rechtlich Personen mehrere Stunden festgehalten werden dürfen. Wer länger festgehalten werden muss, wird an andere Einrichtungen übergeben.

Stellungnahmen der FRA

Dort, wo Gewahrsamsräume bei Grenzübergangsstellen vorhanden sind, sollten die EU-Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass menschenwürdige Bedingungen herrschen und die elementarsten Bedürfnisse befriedigt werden. Sie sollten dafür sorgen, dass die dort festgehaltenen Personen Zugang zu Nahrungsmitteln, Wasser und Toiletten haben, und für diejenigen, die über Nacht bleiben müssen, sollten Ruheräume vorhanden sein. Personen, die einer kriminellen Handlung verdächtigt werden, sollten getrennt von Personen untergebracht werden, die aus Gründen der Einreise festgehalten werden.



Der Situation an Grenzübergangsstellen der Landgrenzen zur Einreise in die EU wird weniger Aufmerksamkeit gewidmet als der Lage an Europas südlichen Seegrenzen, wo das Leben von Migranten und Migrantinnen gefährdet ist. An den Landgrenzen werden die Grenzübergangskontrollen von Drittstaatsangehörigen im Allgemeinen routinemäßig durchgeführt und verlaufen ohne Zwischenfälle. Die Forschungsarbeiten der FRA zeigen jedoch, dass es auch hier eine Reihe von Herausforderungen gibt, die die Grundrechte von Reisenden beeinträchtigen. Diese reichen von respektloser Behandlung bis hin zur Nichterkennung von Personen, die Schutz benötigen. Solche Herausforderungen dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Zusammen mit den beiden inhaltlich verwandten FRA-Berichten über die Luftgrenzen und die südlichen Seegrenzen der EU sollen diese Zusammenfassung und der dazugehörige vollständige Bericht Fachleuten und EntscheidungsträgerInnen in der EU und den Mitgliedstaaten Informationen über die grundrechtlichen Herausforderungen zur Verfügung stellen, die an Landgrenzen auftreten können. Ein geschärftes Problembewusstsein dürfte auch dazu beitragen, bei Grenzschutzbeamten und -beamtinnen ein gemeinsames Verständnis dafür zu schaffen, was grundrechtliche Verpflichtungen für ihre tägliche Arbeit bedeuten. Dies könnte letztlich zu einer besseren Achtung der Grundrechte an den EU-Außengrenzen führen.

Weitere Informationen:

Der vollständige FRA-Bericht über Grenzübergangskontrollen an Landgrenzen – **Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points** (2014) – ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-Europäische-union-border-crossing> (in Englisch).

Der vollständige Bericht über Grenzübergangskontrollen an fünf internationalen Flughäfen in der EU – **Fundamental rights at airports: Border checks at international airports in the European Union** (2014) – ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> (in Englisch).

Die Zusammenfassung zu Grenzübergangskontrollen an Flughäfen – **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union: Summary** (2014) – ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/summary-fundamental-rights-eu-international-airports> (in mehreren Sprachen).

Der vollständige Bericht über Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** (2013) – ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (in Englisch).

Die Zusammenfassung zu Seegrenzen – **Grundrechte an Europas südlichen Seegrenzen - Zusammenfassung** (2013) – ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/grundrechte-europas-sudlichen-seegrenzen-zusammenfassung> (in mehreren Sprachen).

Der Bericht über Solidarität der EU und Frontex – **EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges** (2013) – ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (in Englisch).

Siehe auch:

- FRA-EGMR, **Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration** (2013), abrufbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_de.pdf (in den EU-Amtssprachen verfügbar);
- FRA, **Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner** (2011) (Vom Umgang mit einem dringlichen Grundrechtsproblem – die Situation von Personen, die die griechische Landgrenze illegal überschreiten), abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (in Englisch).

Ein Überblick über die Aktivitäten der FRA im Zusammenhang mit Asyl, Grenzen und Migration ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/theme/asyl-migration-grenzen>.



Amt für Veröffentlichungen

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2015
Photo: © Frontex



Print: ISBN 978-92-9239-857-6, doi:10.2811/684167
PDF: ISBN 978-92-9239-847-7, doi:10.2811/645840

TK-02-15-035-DE-C (print); TK-02-15-035-DE-N (PDF)

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