

2. Quartal 1995**ZAR****Herausgeber**Wolfgang G. Beitz
Jürgen Haberland
Prof. Dr. Otto Kimminich
Gert Müller
Günter Renner**Vorsitz des wissen-
schaftlichen Beirats**Prof. Dr. Jutta Limbach
Präsidentin des
Bundesverfassungsgerichts**Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik****Aus dem Inhalt:****ZAR-Abhandlungen**

<i>Heinz Seidel</i> , Ausländische Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt	51
<i>Klaus Deibel</i> , Praktische Probleme bei der Bewilligung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	57
<i>Hans-Ingo von Pollern</i> , Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre 1994	64
<i>Hubert Heinold</i> , Die Münchner Ombudsstelle für Nichtdeutsche	69
<i>Heinz Stanek</i> , Informations(v)ermittlung in Asylverfahren	72
<i>Markus Hellenthal</i> , Die Einbindung von Beförderungsunternehmen in die Bekämpfung der illegalen Einreise	76



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

2/1995

Dr. Markus Hellenthal, Direktor der Grenzschutzdirektion Koblenz

Die Einbindung von Beförderungsunternehmen in die Bekämpfung der illegalen Einreise

Die Kenntnisse über die rechtlichen und praktischen Vorgaben und Ziele für die Einbindung von und die Zusammenarbeit mit grenzüberschreitend tätigen Beförderungsunternehmen im Rahmen der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern müssen bei allen Beteiligten hinreichend klar sein. Nur so ist im Rahmen der geltenden Gesetze und durch kooperatives Zusammenwirken von Grenzbehörden und Beförderungsunternehmen eine möglichst weitgehende Zielannäherung gewährleistet, soweit es um den grenzüberschreitenden Personentransport geht. Es ist allerdings ebensowenig zweifelhaft, daß alleine dadurch eine vollständige Lösung der bekanntlich sehr komplexen Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung unkontrollierter Wanderungsbewegungen im allgemeinen und illegaler Einreisen im besonderen nicht erreichbar ist. Die Erfahrung zeigt aber, daß, gerade weil alle Beteiligten von der begrenzten Wirkung sektoraler Maßnahmen wissen, sie diese als Teil einer umfassenderen Strategie zur Bekämpfung der illegalen Einreisen umso konsequenter anwenden können, wenn ihnen die Gesamtkonzeption deutlich ist.

1. Zunahme illegaler Einreisen und ihre Auswirkungen auf Beförderungsunternehmen

Seit Ende der siebziger Jahre wird weltweit eine Zunahme von unkontrollierten Wanderungsbewegungen beobachtet, die insbesondere auf die europäischen und nordamerikanischen Staaten, aber auch Australien zielen.¹ Die Problematik unkontrollierter Wanderungsbewegungen und, in ihrer Folge, der illegalen Einreise von Ausländern stellt viele Staaten und, mit ihnen, grenzüberschreitend tätige Personenbeförderungsunternehmen vor erhebliche Probleme.² Einen ganz wesentlichen Anteil an der illegalen Einreise von Ausländern in Deutschland, teilweise prozentual noch stärker in anderen Staaten, nimmt dabei die illegale Einreise auf dem Luftweg ein. Es liegt nahe, daß dem Flugzeug als modernem, ferne Länder schnell miteinander verbindendem Transportmittel für die illegale Einreise eine zentrale Bedeutung zukommt. Auf dem europäischen Kontinent, und dort auf Grund seiner geographischen Lage insbesondere im Falle Deutschlands, ist daneben auch der Land- und Seetransport bedeutsam.

2. Strategie zur Bekämpfung der illegalen Einreise

Eine Entspannung des globalen Problems zunehmender unkontrollierter Wanderungsbewegungen und damit auch und besonders in Deutschland zusammenhängender illegaler Einreisen, des illegalen Aufenthalts, der illegalen Beschäftigung und des Asylbetrugs von Ausländern sowie sonstiger grenzüberschreitender und importierter Kriminalität ist mittel- oder gar kurzfristig nicht zu erwarten. Eher dürfte das Gegenteil anzunehmen sein. Wie sich der Wanderungsdruck insbesondere aus den mittel- und osteuropäischen Staaten auf die Staaten Westeuropas, vornehmlich Deutschlands, und der besorgniserregende Umfang importierter Kriminalität durch illegal eingereiste und sich illegal aufhaltende Ausländer tatsächlich weiter

entwickeln werden, hängt von vielen Faktoren ab, deren exakte Voraussage nicht möglich ist. Gesichert dürfte jedoch die Annahme sein, daß die bis zum Jahre 2015 prognostizierte Zunahme der Menschheit um drei Milliarden zu etwa 95% in armen Gebieten entstehen wird. Der Migrationsdruck von ärmeren auf reichere Gebiete aus ökonomischen Gründen, innerhalb der ärmeren Länder aus Gründen des Hungers, ökologischen Verfalls und politischer Krisen, sowie möglicherweise von Ost nach West aus ökonomischen und politischen Gründen, dürfte in den kommenden Jahren deutlich wachsen. Dies gilt insbesondere für Europa, dessen Peripherie von stark wachsenden Bevölkerungen gebildet ist. Die Handhabung der Migrationsfrage und der damit mittelbar und unmittelbar zusammenhängenden Folgen wird damit zu einer zentralen Problematik.³ Angesichts dieses wachsenden Problemdrucks werden wirksame Maßnahmen von Politik, Verwaltung und Polizei im nationalen, europäischen und internationalen Rahmen immer dringender.

Vor dem Hintergrund der langjährigen Befassung mit dem Problem der illegalen Einreise von Ausländern und einem intensiven Erfahrungsaustausch mit anderen Staaten haben die deutschen Grenzbehörden eine sehr differenzierte Bekämpfungsstrategie entwickelt. Diese Bekämpfungsstrategie umfaßt mehrere Stufen und beinhaltet dabei eine Vielzahl unterschiedlicher, jeweils ineinandergreifender Elemente. Dabei zielen alle Maßnahmen auf denjenigen Ausländer, der entweder gemäß § 58 AuslG mangels gültiger Grenzübertrittsdokumente (Paß und erforderlichenfalls Visum) die formellen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt oder bei dem gemäß § 60 AuslG beispielsweise wegen fehlender finanzieller Grundlagen, Rückkehrbereitschaft oder Gefährdung der Sicherheit Deutschlands Ausweisungsgründe nach §§ 45, 46, 47 AuslG bestehen und der deswegen an der Grenze zurückgewiesen werden kann.

Die von der Bundesregierung verfolgte Grundstruktur der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern steht dabei unter dem Primat der Prävention, also zunächst ihrer möglichst weitgehenden Verhinderung durch geeignete Maßnahmen im Vorfeld. Insgesamt umfaßt sie folgende Teilkomplexe: Geeignete Visa- und Transitvisapolitik, einschließlich einer die Sicherheitsbelange Deutschlands berücksichtigenden Erteilungspraxis, die im Rahmen des Schengener Übereinkommens und der Europäischen Union harmonisiert sein muß; international vergleichbare strafrechtliche Sanktionierung illegalen Menschenschmuggels mit Konfiskation von Tatmitteln und -gewinnen; Regelungen über die Kontrollpflichten von grenzüberschreitend tätigen Beförderungsunternehmen mit dem Ziel,

¹ Vgl. Weltbevölkerungsbericht 1993 des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen – UNFPA –; UNHCR-Report 1994 »Die Lage der Flüchtlinge in der Welt«; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993, BT-Drs. 12/6960; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament »Zuwanderungs- und Asylpolitik«, COM (94) 23 endg.). Vgl. auch Gorenflor, ZAR 1994, 137.

² Vgl. dazu Cruz, ZAR 1991, 178; ders., Carriers' Liability in the Member States of the European Union, 1994.

³ Ebenso Kaiser, Internationale Politik 1995, 27, 31.

daß diese nur solche Personen befördern, die über die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente verfügen; Unterstützung und Schulung des Transportpersonals von Beförderungsunternehmen, damit diese ihren Verpflichtungen möglichst effektiv nachkommen können; Regelungen über die Rückbeförderungs- und Kostentragungspflichten von Beförderungsunternehmen und sonstigen Verpflichteten (z.B. Arbeitgeber), die die illegale Einreise von Ausländern unterstützen oder begünstigen; rasche und möglichst konsequente Rückführung illegal eingereister bzw. nicht als asylberechtigt anerkannter oder sonst zur Ausreise verpflichteter Ausländer; dabei Weiterentwicklung einer möglichst intensiven Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zur Effizienzsteigerung einerseits und wirksamen Kosten- und Personaleinsparung andererseits; Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten; verbesserter internationaler Informationsaustausch auf den Ebenen der Schengener Vertragsstaaten, der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und darüber hinaus, unter anderem auch durch den Aufbau eines Netzes von Verbindungsbeamten der Grenzschutzdirektion bei deutschen Auslandsvertretungen.

3. Die Einbindung von Beförderungsunternehmen bei der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern

3.1. Internationale Vorgaben

Die besondere Verantwortung von grenzüberschreitend tätigen Beförderungsunternehmen bei der illegalen Einreise von Ausländern wird hinsichtlich des Luftverkehrs im Rahmen der Internationalen Zivilluftverkehrs-Organisation (ICAO), der Europäischen Zivilluftverkehrs-Konferenz (ECAC) wie auch innerhalb der International Air Transport Association (IATA) inzwischen anerkannt. Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen⁴ hat als das grundlegende Regelwerk über die Passagierabfertigung im internationalen Luftverkehr, das für die Signatarstaaten und die sie anfliegenden Luftfahrtunternehmen verbindlich ist (Art. 37 Bst. j i. V. m. Art. 13, 23 und 38 des ICAO-Übereinkommens), die gebotenen Konsequenzen gezogen. Die darin niedergelegte Verantwortung von Luftfahrtunternehmen endet nicht schon mit der Paß- und Visakontrolle am Abflugort, sondern erst mit dem Vollzug der Entscheidung über die Einreise ihrer Passagiere an der Grenzübergangsstelle und auch nur bei solchen Reisenden, die zu diesem Zeitpunkt im Besitz aller erforderlichen Grenzübertrittsdokumente sind. Nach Standard 3.37.1 von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen sind daher Kontrollen von seiten der Luftfahrtunternehmen ausdrücklich geboten, um festzustellen, daß die Passagiere im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente sind.

Auch im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit besteht hierüber Übereinstimmung, wobei grundsätzlich gleiches auch für die Verkehrsträger gilt, die Ausländer auf dem See- und Landweg befördern. Diesbezügliche Regelungen sind in Art. 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990⁵ und Art. 14 des Entwurfs eines Übereinkommens über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenze⁶ niedergelegt und werden für die jeweiligen Mitgliedstaaten verbindlich, sobald die genannten Übereinkommen in Kraft gesetzt werden.⁷ Danach sind Beförderungsunternehmen verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu

treffen, um sich zu vergewissern, daß ein beförderter Ausländer über die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente des jeweiligen Zielstaats verfügt.

Einen umfassenden Rahmen für die grenzüberschreitende Kooperation der Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung illegaler Einreisen und damit zusammenhängender Straftaten bilden im übrigen die durch die Innenminister der europäischen Staaten in Berlin am 30. und 31. Oktober 1991 in einem gemeinsamen Schlußkommuniqué formulierten strategischen Ziele und Maßnahmen. Zum ersten Mal ist es mit dieser von deutscher Seite initiierten Konferenz gelungen, daß sich nahezu alle Staaten Europas auf eine einheitliche Vorgehensweise auf diesem Felde verständigt haben. Dies hängt auch damit zusammen, daß der Anlaß für die Konferenz der enorme Zuwanderungsdruck ist, der seit einiger Zeit nahezu alle Staaten Europas ganz erheblich belastet, sei es als Zuzugsstaaten, Transitstaaten oder Ursprungsregionen für illegale Wanderungsbewegungen. Auf der Grundlage des Berliner Schlußkommunikés hat daraufhin die Budapester Ministerkonferenz vom 15. und 16. Februar 1993 den insgesamt 34 teilnehmenden europäischen Staaten einvernehmlich einen Katalog von konkreten Umsetzungsvorschlägen empfohlen. Dazu zählen unter anderem Regelungen zur Inanspruchnahme von Beförderungsunternehmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern. Ferner wurde empfohlen, daß die Grenzbehörden die Verkehrsunternehmen bei der Vorbereitung und Durchführung geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung der Beförderung von Passagieren ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente beraten und unterstützen sollen.

3.2. Die gesetzlichen Verpflichtungen von Beförderungsunternehmen

Nach § 74 Abs. 1 AuslG darf ein Beförderungsunternehmen Ausländer auf dem Luft- oder Seeweg nur dann nach Deutschland befördern, wenn diese Ausländer im Besitz der erforderlichen Reisepässe und der erforderlichen Visa sind, falls die Ausländer solche auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit benötigen. Gleiches gilt für sonstige Transportwege, also den Landverkehr zum Beispiel mit Bussen, Bahnen und Taxis, wenn dies vom Bundesministerium des Innern (delegiert auf die Grenzschutzdirektion) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr auf Grund von Erkenntnissen über die Beförderung von Ausländern ohne die erforderlichen Reisepässe oder Visa durch ein bestimmtes Unternehmen mit Wirkung für dieses so angeordnet wird.

Soweit es im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern um die Einbindung der grenzüberschreitend tätigen Beförderungsunternehmen in die Bekämpfungsstrategie geht, beschränkt sich deren Verantwortlichkeit nach deutschem (vgl. §§ 73 Abs. 2, 74, 74a, 82 und 83 AuslG)

4 9. Auflage i. d. F. von Juli 1990 zum ICAO-Übereinkommen, BGBl. 1956 II 412.

5 Zum Schengener Durchführungsübereinkommen vgl. Nanz, ZAR 1994, 172.

6 Stand 24. Juni 1994; Dokument 7712/94 ASIM 119.

7 Das Schengener Durchführungsübereinkommen ist am 26. März 1995 endgültig in Kraft getreten.

wie internationalem Recht⁸ nur auf solche Ausländer, die objektiv die rechtlichen Voraussetzungen für eine legale Einreise nach Deutschland nicht erfüllen, weil sie nicht im Besitz eines erforderlichen gültigen Passes sowie eines erforderlichen Visums sind oder weil die von ihnen vorgelegten Grenzübertrittsdokumente ge- oder verfälscht oder mißbräuchlich benutzt und daher ungültig sind und die deswegen durch das betreffende Unternehmen von der grenzüberschreitenden Beförderung hätten ausgeschlossen werden können. Dieses objektive Kriterium ist der Ansatzpunkt für alle ausländerrechtlichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einreise unter Inanspruchnahme von grenzüberschreitend tätigen Beförderungsunternehmen. Die Zurückweisungsentscheidung der zuständigen Behörde löst damit unmittelbar die Rückbeförderungs- und Kostenhaftungsverpflichtung des für die Beförderung des zurückgewiesenen Ausländers verantwortlichen Beförderungsunternehmens aus.

Die einzige Ausnahme hiervon ist nach deutschem (§ 73 Abs. 1 AuslG) wie internationalem Recht⁹ die uneingeschränkte Verpflichtung eines Beförderungsunternehmens, einen aus was für Gründen auch immer bei der Grenzkontrolle (also vor der Einreise) zurückgewiesenen Ausländer unverzüglich auf eigene Verantwortung und Kosten wieder außer Landes zu bringen.

Weder die rechtlichen Vorgaben noch die konkreten Maßnahmen der Grenzbehörden zur Einbindung von Beförderungsunternehmen in die Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern zielen auf die subjektive Motivlage für die Reisebewegungen dieser Personen oder gar auf eine Verhinderung der Beförderung von potentiellen Schutzsuchenden vor politischer Verfolgung. Entscheidend ist allein der objektiv feststellbare Besitz oder das Fehlen der erforderlichen und gültigen Grenzübertrittsdokumente. Insofern gilt hier das gleiche wie für das Vorhandensein der erforderlichen Flugtickets, die von den Beförderungsunternehmen ebenfalls unabhängig vom Anlaß der jeweiligen Reise gleichfalls vor dem Abflug oder der Abfahrt kontrolliert werden.

3.2.1. Allgemeine Kontrolle der Grenzübertrittsdokumente

Aufgrund der genannten nationalen und internationalen Rechtsvorschriften ist allgemein anerkannt, daß die betroffenen Luftfahrtunternehmen (entsprechendes gilt für Beförderungsunternehmen im Land- und Seeverkehr) nicht nur beim Check-in, sondern auch unmittelbar am Flugzeugeinstieg Kontrollen hinsichtlich der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente vorzunehmen haben. Der Grund hierfür liegt darin, daß bekanntlich in vielen Fällen gerade zwischen dem Einchecken und dem Betreten des Flugzeugs Manipulationen an oder mit den Grenzübertrittsdokumenten stattfinden oder diese nach Check-in und etwaiger Ausreisekontrolle von kriminellen Schleuserbanden wieder eingezogen werden, um sie anderweitig weiter zu verwenden. Die Kontrollpflicht der Luftfahrtunternehmen schließt auch die Überprüfung von Transitreisenden ein, die während eines Zwischenstops auf dem Flug nach Deutschland an Bord verbleiben. Dies muß deshalb geschehen, da erfahrungsgemäß bei diesen Zwischenlandungen häufig Passagiere aussteigen, die ursprünglich mit durchgehendem Flugticket und im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente an Bord gegangen waren, während gleichzeitig andere Passagiere mit

deren Tickets, jedoch ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente, die Reise nach Deutschland – illegal – fortsetzen.

Bei dieser zweiten Kontrolle handelt es sich zwar grundsätzlich um eine Mehrbelastung des Abfertigungspersonals des Luftfahrtunternehmens. Diese ist aber – auch nach Ansicht der bislang angerufenen Gerichte¹⁰ – erfahrungsgemäß das am ehesten geeignete Mittel, Reisende, die nicht im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente sind, von der Beförderung wirksam auszuschließen. Da beim Besteigen der Flugzeuge ohnehin eine Kontrolle der Bordkarte erfolgt, ist diese zusätzliche Dokumentenkontrolle auch verhältnismäßig und zumutbar. Die unzureichend ausgewiesenen sogenannten Problempassagiere bilden im übrigen insgesamt betrachtet einen überschaubaren Personenkreis, der nur einen Teil des gesamten Passagieraufkommens ausmacht.

Der Zeitraum der Verantwortlichkeit von Luftfahrtunternehmen endet gemäß Standard 3.35 in Verbindung mit Standard 3.35.1 von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen erst, wenn die Passagiere zur endgültigen Einreise in das jeweilige Land angenommen sind. Mit der Formulierung »...examination as to their admissibility into the state...« (Standard 3.35.1) ist dabei die endgültige Einreisegestattung gemeint. Dies schließt grundsätzlich solche Passagiere mit ein, die sich ihrer Grenzübertrittsdokumente vor der Grenzkontrolle in irgendeiner Weise entledigt haben. Denn gemäß Standard 3.36 Satz 2 von Anhang 9 ist das Luftfahrtunternehmen gehalten, darauf zu achten, daß sich die Passagiere zum Zeitpunkt der Prüfung der endgültigen Einreisegestattung im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente befinden.

3.2.2. Grenzen der Kontrollpflichten

Es ist allgemein bekannt und entspricht der Erfahrung der meisten deutschen und ausländischen Grenzbehörden, daß die weitaus überwiegende Zahl der von illegal reisenden Ausländern benutzten ge- und verfälschten Grenzübertrittsdokumente von eher mäßiger bis schlechter Qualität sind. Häufig handelt es sich um Reisepässe mit ausgetauschten Lichtbildern oder um Fotokopien von Visa, jeweils mit handschriftlich manipulierten Personendaten und Gültigkeitsdauer. Oft sind relativ leicht erkennbare orthographische Fehler enthalten, oder das Dokument ist schon vom äußeren Erscheinungsbild als nicht-amtliches Papier deutlich zu identifizieren. Darüber hinaus wird oft schlicht das Fehlen erforderlicher Visa übersehen. Unter den Fällen, in denen Ausländer mit unzureichenden Dokumenten zur Einreisekontrolle erscheinen, ist dies nach internationaler Erfahrung immer noch die häufigste Konstellation. Aufgrund der bisher guten Zusammenarbeit insbesondere mit Luftfahrtunternehmen besteht international auch bei den Beförderungsunternehmen zwischenzeitlich Verständnis dafür, daß ihnen in

⁸ Vgl. Standards 3.37, 3.37.1, 3.37.2 und 3.38 von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen.

⁹ Hinsichtlich des Luftverkehrs in Standard 3.36 von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen ausdrücklich geregelt; im übrigen ist dies unbestritten völkerrechtliches Gewohnheitsrecht.

¹⁰ Vgl. etwa BVerwG, EZAR 220 Nr. 3; OVG NRW, NVwZ 1989, 1090; VG Köln, InfAuslR 1992, 139; a.A. HessVGH, EZAR 220 Nr. 2.

solchen Fällen leicht feststellbarer Dokumentenmängel ein behördlicher Vorwurf einer unzureichenden Wahrnehmung ihrer Kontrollpflichten nicht erspart werden kann.

Andererseits gibt es zunehmend Dokumentenverfälschungen von außergewöhnlich hoher technischer Qualität, die trotz intensiver Schulungen von Check-in-Personal von diesem nicht zu erkennen sind. In diesen wenigen Ausnahmefällen besteht Einvernehmen zwischen den Beförderungsunternehmen und den deutschen Grenzbehörden, daß diese nicht zum Anlaß für behördliche Sanktionen gemacht werden.

Das gleiche gilt für die insbesondere im grenzüberschreitenden Busverkehr auftretende Problematik, daß Fahrgäste mitunter aufgrund noch vorhandener Informations- und Akzeptanzdefizite den Bediensteten von Busunternehmen die Einsichtnahme in ihre Grenzübertrittsdokumente verweigern, zugleich jedoch – teilweise unter Androhung von Gewalt – auf ihrer Beförderung bestehen. Da der Fahrer eines Busses in einer derartigen Situation häufig auf sich allein gestellt ist, kann es vorkommen, daß er praktisch keine Möglichkeit sieht, den gebotenen Ausschluß von der Beförderung auch durchzusetzen. Seitens des Busunternehmens ist in solchen Ausnahmefällen alles im Sinne des Gesetzes Erforderliche dann getan, wenn sein Fahrer bei der Einreise den Grenzkontrollbeamten unaufgefordert einen entsprechenden Hinweis gibt. Im Wiederholungsfalle wird jedoch von seiten der Grenzbehörden erwartet, daß das Busunternehmen geeignete Gegenmaßnahmen trifft. Dies dürfte schon aus Fürsorgegründen seinen Mitarbeitern gegenüber geschehen.

Vor Einleitung jedweder behördlicher Maßnahmen – ausgenommen hiervon sind lediglich Zurückweisungsfälle – muß daher in jedem Einzelfall einer illegalen Beförderung von Ausländern genau geprüft werden, ob objektive Zweifel daran bestehen, daß das Beförderungsunternehmen die unzureichende Dokumentenlage hätte erkennen und den Passagier von der Beförderung ausschließen können. Nach der Rechtsprechung¹¹ ist allerdings anerkannt, daß lediglich subjektive Schwierigkeiten (etwa zeitliche oder personelle Probleme mit der Durchführung von Kontrollen) das Beförderungsunternehmen nicht von seiner Verantwortung entbinden können. Zur Klärung solcher und ähnlicher Fragen erhält im übrigen jedes betroffene Beförderungsunternehmen vor Erlaß behördlicher Maßnahmen Gelegenheit zur Stellungnahme.

3.2.3. Kostenhaftung

Nach den Regelungen des Ausländergesetzes haftet das Beförderungsunternehmen – neben dem Ausländer – sowohl für die Kosten der Rückbeförderung des Ausländers als auch für jene Kosten, die von der Ankunft des Ausländers an der Grenzübergangsstelle bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise entstehen (§ 82 Abs. 3 Satz 1 oder Satz 2).¹² Die Kosten im Fall des § 82 Abs. 3 Satz 1 AuslG i. Alt. setzen sich gemäß § 83 Abs. 2 AuslG wie folgt zusammen: Die Beförderungs- und sonstigen Reisekosten des Ausländers innerhalb Deutschlands und bis zum Zielort im Ausland; die bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise entstehenden Verwaltungskosten und Ausgaben für die Unterbringung, Verpflegung und sonstige Versorgung des Ausländers; sämtliche durch eine erforderliche amtliche Begleitung des Ausländers

entstehenden Kosten einschließlich der Personalkosten, soweit das Beförderungsunternehmen nicht selbst die erforderliche Begleitung des Ausländers unternimmt.

Darüber hinaus haftet ein Beförderungsunternehmen, der schuldhaft einer Untersagungsverfügung nach § 74 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AuslG zuwiderhandelt, im Falle des § 82 Abs. 3 Satz 2 2. Alt. AuslG zusätzlich auch für sonstige Kosten, die durch die Rückführung solcher Ausländer entstehen, die bei der Einreise nur deshalb nicht sofort zurückgewiesen werden, weil sie um politisches Asyl nachsuchten. Die »sonstigen Kosten« ergeben sich durch einen Vergleich von § 83 Abs. 1 mit § 83 Abs. 2 AuslG. Daraus ergibt sich folgende zusätzliche Kostenhaftung in den Fällen des § 74 Abs. 1 AuslG: die Kosten für die Abschiebungshaft (hier in der Form der Sicherungshaft vor Zurückweisung gemäß § 73 Abs. 1 AuslG) vor Vollzug der Entscheidung über die Einreise sowie die zwischen dem Zeitpunkt »Vollzug der Entscheidung über die Einreise« bis zum Vollzug der Rückführung entstehenden »Verwaltungskosten einschließlich der Kosten für die Abschiebungshaft und der Übersetzungskosten und der Ausgaben für die Unterbringung, Verpflegung und sonstige Versorgung des Ausländers« (§ 83 Abs. 1 Nr. 2 AuslG) in den Fällen des § 73 Abs. 2 AuslG.

Aus der Gegenüberstellung der beiden Haftungssituationen von § 82 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 AuslG ergibt sich zwanglos, daß die Kosten für die Abschiebungshaft und die Übersetzungskosten vor Vollzug der Entscheidung über die Einreise nicht von der Kostenhaftung im Falle von § 82 Abs. 3 Satz 1 AuslG umfaßt sind. Allerdings haftet der Beförderungsunternehmer in den Fällen des § 73 AuslG nach § 82 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 83 Abs. 2 Nr. 2 AuslG gleichwohl für die »Kosten der Unterbringung« während des Zeitraums bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise. Die (möglicherweise aber nicht notwendigerweise) geringere Kostenhaftung in diesem Fall (nur Unterbringung, nicht aber Abschiebungshaft) führt dazu, daß einem Beförderungsunternehmer im Falle einer Abschiebungshaft nur die tatsächlichen Unterbringungskosten des Ausländers, nicht aber seine Haftkosten (also der zusätzliche Personal- und etwaiger sonstiger Sicherungskostenanteil für die Bewachung) in Rechnung gestellt werden können. Die entstehenden Unterbringungskosten (tatsächliche oder fiktive Mietkosten) sind aber auf jeden Fall durch § 83 Abs. 2 Nr. 2 AuslG gedeckt.

Für alle Kosten können die Grenzpolizeibehörden nach § 82 Abs. 5 AuslG von den Kostenschuldnern im Sinne des § 82 Abs. 1 bis 4 AuslG eine Sicherheitsleistung verlangen.

3.3. Zusammenarbeit zwischen Grenzkontrollbehörden und Luftfahrtunternehmen

Die Entwicklung der illegalen Einreise von Ausländern insbesondere auf dem Luftweg hat zu Beginn der achtziger Jahre zu ersten gesetzgeberischen Reaktionen in Deutschland und anderen Staaten geführt. Dabei war die Erkenntnis entscheidend, daß bei dieser Beförderungsart am ehesten wirksame

¹¹ Dazu HessVGH, EZAR 220 Nr. 2.

Maßnahmen ergriffen werden können, die darauf abzielen, daß Luftfahrtunternehmen, die zuvor über lange Zeit hinweg annähernd 20 % aller illegal Eingereisten nach Deutschland verbrachten, nur noch solche Passagiere befördern, die im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente sind.

Bereits 1981 wurde diesbezüglich eine erste sanktionsrechtliche Ergänzung der im Ausländergesetz 1965 bereits enthaltenen Bestimmungen über die Rückbeförderungspflicht und Kostenhaftung von Beförderungsunternehmen vom Gesetzgeber eingefügt.¹² In den folgenden Jahren, insbesondere 1992, wurden zusätzliche Regelungen geschaffen, um eine noch bessere Wirkung zu erzielen.¹³ Dabei kamen unter Berücksichtigung der marktwirtschaftlichen Gegebenheiten insbesondere finanzielle Nachteile in Betracht, die die Beförderungsunternehmen zu gewärtigen haben, wenn sie Ausländer, die nicht im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente sind, nach Deutschland befördern, anstatt diese von der Beförderung auszuschließen.

Im Rahmen der exekutiven Maßnahmen gegenüber den Luftfahrtunternehmen wurde die Zusammenarbeit zwischen diesen und den Kontrollbehörden angesichts der wachsenden Bedeutung präventiv orientierter Lösungsansätze zunehmend enger, wenn sie auch in den ersten Jahren häufig von Konfrontation geprägt war. Für den Flughafen Karachi, der früher zu den bedeutendsten Abflug- und Transitflughäfen für unzureichend ausgewiesene beförderte Ausländer gehörte, konnte aber bereits im August 1985 zwischen dem Bundesministerium des Innern und den dort tätigen Luftfahrtunternehmen eine schriftliche Übereinkunft erzielt werden, mit der erreicht wurde, daß sich die dort tätigen Luftfahrtunternehmen gegenseitig über abgewiesene Passagiere unterrichten. Gleichzeitig haben sich die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, solche Reisenden ihrerseits nicht anzunehmen. Zusammen mit der Einführung einer zusätzlichen Paßkontrolle am Flugzeugeinstieg hatte dies eine Senkung der illegalen Einreise aus Karachi um etwa 70 % bis 80 % zur Folge.

Die gesetzlichen Vorschriften im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern auf dem Luftweg nach Deutschland sind im übrigen das Ergebnis internationaler Bemühungen, weltweit tätigen Schlepperorganisationen wirksam entgegenzutreten.¹⁴ Erst durch die Aktivitäten dieser kriminellen Organisationen ist es der Mehrzahl der illegal einreisenden Ausländer überhaupt möglich, in der immensen Zahl nach Deutschland und den anderen westlichen Staaten zu gelangen, wie dies insbesondere seit Beginn der 80er Jahre der Fall ist. Hierbei kommt den Luftfahrtunternehmen eine beträchtliche Verantwortung zu.

3.4. IATA/CAWG

Auf der Grundlage dieser ersten Erfahrungen im Zusammenwirken von Grenzkontrollbehörden und Luftfahrtunternehmen bei der Bekämpfung der illegalen Einreise auf dem Luftweg wurde im Jahre 1987 auf Initiative der IATA eine gemeinsame Arbeitsgruppe (IATA/Control Authority Working Group, IATA/CAWG) gegründet. Dieser gehören derzeit Vertreter von zentralen Grenzpolizei- oder Immigrationsbehörden aus 15 Staaten an (Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland,

Frankreich, Italien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, USA, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland) nebst ihren nationalen Luftfahrtunternehmen oder, im Falle der USA und Kanada, auch ihrer nationalen Luftverkehrsvereinigungen (Air Transport Association of America – ATA; Air Transport Association of Canada – ATAC).

Die Arbeitsgruppe tauscht untereinander nicht-personenbezogene Informationen und Statistiken im Zusammenhang mit der illegalen Beförderung von Passagieren ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente aus und erarbeitet auf dieser Grundlage Maßnahmen, um solche Beförderungen nach Möglichkeit wirksam zu unterbinden. Im Mittelpunkt stehen gemeinsame Schulungsprogramme für das Personal von Luftfahrtunternehmen und sonstiges Check-in-Personal auf den bedeutsamen Flughäfen sowie erforderlichenfalls auch der Kontrollkräfte der dortigen Grenzbehörden durch Dokumentenberater der beteiligten Kontrollbehörden. Die Arbeitsgruppe ist ein informelles Gremium und tritt zweimal jährlich zusammen. Sie hat sich eine – allerdings unverbindliche – Satzung gegeben (Guidelines der IATA/CAWG) und Richtlinien für Trainingsveranstaltungen sowie den Einsatz von Dokumentenberatern entwickelt. Daneben werden besondere Fragen von gelegentlichen Unterarbeitsgruppen behandelt (bislang zu Fragen des Austausches von Statistiken zur Erstellung gemeinsamer Berichte; Schaffung einer gemeinsamen elektronischen Bildspeicherdatenbank für Grenzübertrittsdokumente; Einführung maschinenlesbarer Echtheitsmerkmale in Grenzübertrittsdokumenten; Einführung von Vorrichtungen zur automatisierten Grenzkontrolle).

3.4.1. Trainingsveranstaltungen

Auf der Grundlage von Standard 3.37.2 von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen, wonach die Vertragsstaaten und die Luftfahrtunternehmen soweit wie möglich bei der Prüfung der Gültigkeit und Echtheit von Reisepässen und Visa zusammenarbeiten sollen, führt die Arbeitsgruppe unter der Schirmherrschaft der IATA regelmäßig Trainingsveranstaltungen auf ausländischen Flughäfen durch, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern auf dem Luftweg als besonders problematisch bekannt sind. Hierzu hat die IATA/CAWG ein Paket von ständig aktualisierten Schulungsunterlagen zusammengestellt, das derzeit aus einem Videofilm, Folien für den Overhead-Projektor und Diapositiven besteht und, durch eine praktische Ausbildung anhand authentischer ge- und verfälschter Grenzübertrittsdokumente ergänzt wird. Die Kurse werden jeweils von qualifizierten Ausbildern und Dokumentenspezialisten geleitet, die ihrerseits zuvor nach einem von der Arbeitsgruppe vereinbarten Lehrplan von erfahrenen Spezialisten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten geschult werden.

In der Regel bestehen die Schulungsteams aus Delegierten von zwei oder drei Kontrollbehörden in Begleitung von Vertretern interessierter Luftfahrtunternehmen und nach Möglichkeit auch

¹² Art. 6 Ges. v. 15.12.1981, BGBl. I 1390.

¹³ Vor allem §§ 74, 74a AuslG

¹⁴ Vgl. dazu auch *CRUZ* (Fn. 2).

des nationalen Luftfahrtunternehmens des Gastgeberstaats. Das Programm (Arbeitssprache ist grundsätzlich Englisch) geht, abhängig von der Zahl der Teilnehmer, über zwei bis vier Tage und gliedert sich in drei Ebenen: Schulung der mit der Passagierabfertigung befaßten Bediensteten der Luftfahrtunternehmen; Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Grenzpolizei- oder Immigrationsbehörden der Entsende- und Gastgeberstaaten; Rückkopplung auf einer höheren, möglichst ministeriellen Führungsebene

Den Delegationen gehören daher auch entsprechend hochrangige Vertreter an, damit fruchtbare Zusammenkünfte mit den Konsularbehörden im Gastgeberstaat einerseits sowie verantwortlichen Repräsentanten des Gastgeberstaats selbst andererseits durchgeführt und möglichst auch grundlegende und auf Dauer wirksame Weichenstellungen für einen künftigen Ausbau derartiger Maßnahmen wahrgenommen werden können. Zur Vermeidung etwaiger außenpolitischer Hemmnisse und um die Akzeptanz der Veranstaltungen zu erhöhen, liegt die Gesamtkoordinierung vereinbarungsgemäß in den Händen eines IATA-Vertreters als einem »neutralen Dach«. Allerdings übernimmt jeweils eine der Kontrollbehörden die inhaltliche Federführung und ist auch für die Durchführung aller Schulungsveranstaltungen und der offiziellen und inoffiziellen Kontakte im Gastgeberland zuständig.

Die Trainingsveranstaltungen umfassen die Problematik der illegalen Einreise auf dem Luftweg, bezogen sowohl auf das internationale Phänomen der illegalen Einreise von Personen ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente, als auch auf die besondere Situation der an der jeweiligen Trainingsveranstaltung beteiligten Zielstaaten. In einem detaillierten Lehrplan werden folgende Themata behandelt: Fragen der erforderlichen Grenzübertrittsdokumente für die jeweiligen Zielländer; Hinweise zum Erkennen von ge- und verfälschten sowie mißbräuchlich benutzten Grenzübertrittsdokumenten; Hinweise zum Aufdecken von illegalen Schleusungsaktivitäten und damit im Zusammenhang stehenden Manipulationsmethoden; Erläuterungen zur Durchführung geeigneter Kontrollmaßnahmen zur Verhinderung der illegalen Einreise von Ausländern; Schulungen an Dokumententestgeräten; Hinweise zur effektiven Zusammenarbeit zwischen den am Flughafen tätigen Luftfahrtunternehmen, Passagierabfertigungsgesellschaften sowie den örtlichen Grenzbehörden, den Konsulaten und den Kontrollbehörden der IATA/CAWG.

Wichtige Bestandteile des IATA/CAWG-Besuchsprogramms sind ferner die Inspizierung der baulichen Gegebenheiten und der materiellen Ausstattung des jeweiligen internationalen Verkehrsflughafens sowie der Passagierabfertigungsverfahren der dort tätigen Luftfahrtunternehmen. Das Ziel dieser Überprüfungen ist es festzustellen, inwieweit alle möglichen Vorkehrungen zur Unterbindung illegaler Reisen getroffen werden oder welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden sollten, damit Passagiere und kriminelle Schleuserbanden vom Dokumentenmißbrauch wirksam abgeschreckt werden. Bisher hat die IATA/CAWG in 16 Ländern etwa 100 Schulungsveranstaltungen mit mehreren Kursen zu je etwa 25 bis 30 Teilnehmern erfolgreich absolviert.

Neben den unter der Regie der IATA organisierten Schulungen finden auch bilaterale Trainingsveranstaltungen statt, die entweder aus aktuellem Anlaß kurzfristig von dem interes-

sierten Staat durchgeführt werden oder zu denen interessierte Problemstaaten bestimmte Staaten gesondert einladen. Die IATA/CAWG hat hierzu beschlossen, daß auch in solchen Fällen grundsätzlich eine Abstimmung erfolgen soll, um auch anderen interessierten Partnerstaaten eine Teilnahme zu ermöglichen und die Erfolgsaussichten der Schulungsveranstaltungen insgesamt zu erhöhen. Die IATA/CAWG hat ferner festgelegt, daß sich die begünstigten Luftfahrtunternehmen grundsätzlich an den Kosten der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit mit der IATA/CAWG, insbesondere anlässlich von Trainingsveranstaltungen, zumindest in Form von Freiflug-Tickets und gegebenenfalls einer günstigen Unterbringung in Crew-Hotels beteiligen sollen. Dies ist der Mindestbeitrag der Luftfahrtunternehmen für die Bereitstellung von Beratern durch die beteiligten Staaten.

Die Grenzschutzdirektion hat mit dem bei ihr gebildeten Pool von insgesamt 20 besonders geschulten Polizeibeamten des Bundesgrenzschutzes als Dokumentenberater in den letzten Jahren folgende Trainingsveranstaltungen sowohl innerhalb wie außerhalb des Rahmens der IATA/CAWG und zum Teil zum wiederholten Male bestritten: 1992 auf den Flughäfen in Moskau, St. Petersburg, Tallinn, Riga, Manila, Singapur, Kuala Lumpur, Neu Dehli, Istanbul und Lagos; 1993 auf den Flughäfen in Singapur, Tunis, Tiflis, Moskau, Manila, Karachi, Bangkok, Istanbul und Islamabad; 1994 auf den Flughäfen in Moskau, Colombo, Bangkok, London, Riga, Prag, Madras, Bukarest, Klaipeda, Wilna und Karachi; 1995 bislang Prag, Peking, Karachi und Bukarest.

3.4.2. Erfolge der bisherigen Zusammenarbeit

Die auf der Grundlage von Standard 3.37.1 von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen durchgeführten internationalen Schulungsmaßnahmen haben deutliche Auswirkungen hinsichtlich der illegalen Einreise von Ausländern auf dem Luftweg gezeigt. Dabei war Deutschland der erste in der IATA/CAWG vertretene Staat, bei dem die Zahl der illegalen Einreisen auf dem Luftweg nach einem kontinuierlichen Anstieg seit Anfang der achtziger Jahren wieder sank. Allein in den vier Jahren von 1989 bis zum ersten Halbjahr 1993 ist die Zahl von Passagieren ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdokumente, die sodann auf Flughäfen um Asyl nachsuchten, signifikant zurückgegangen, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

Halbjahr	Asylbewerber insgesamt	Asylsuchende an der Grenze	Asylsuchende auf Flughäfen	Anteil von Sp. 2 an 1 in %	Anteil von Sp. 3 an 1 in %
1988	103 076	20 592	19 483	19,98	18,90
1989	121 318	22 751	19 277	18,75	15,89
1990	193 063	15 870	13 068	8,22	6,77
1991	256 112	13 697	9 660	5,35	3,77
1992	438 191	11 348	6 990	2,59	1,60
1993	322 599	9 550	6 121	2,96	1,90
1994	127 210	7 329	5 402	5,76	4,25
1994*	125 232	5 347	3 424	4,26	2,73

* ohne Togoer

Die Entwicklung der letzten vier Halbjahre stellt sich im Detail wie folgt dar, wobei die Veränderungen seit dem Inkrafttreten der Asylnovelle zum 1. Juli 1993 deutlich werden.

Halbjahr	Asylbewerber insgesamt	Asylsuchende an der Grenze	Asylsuchende auf Flughäfen	Anteil von Sp. 2 an 1 in %	Anteil von Sp. 3 an 1 in %
1993/1	224 099	7 462	4 539	3,33	2,03
1993/2	98 500	2 888	1 582	2,93	1,60
1994/1	62 806	2 484	1 660	3,96	2,64
1994/2	64 404	4 845	3 742	7,52	5,81

Von knapp 20 000 in den Jahren 1988 und 1989 fiel die Zahl der ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdocuments auf deutschen Flughäfen festgestellten und um Asyl nachsuchenden Ausländer auf nur noch 6 121 im Jahre 1993 zurück. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Asylbewerber insgesamt um 430 %.¹⁵ Gleichzeitig fiel der zahlenmäßige Anteil von Asylsuchenden auf Flughäfen an der Gesamtzahl der Asylbewerber von knapp 20 % auf zunächst unter 2 %. Die scheinbar gegenläufige Entwicklung im Jahre 1994 ist im wesentlichen mit der überraschend aufgetretenen Zahl von allein 296 im ersten und 1 682 Togoern im zweiten Halbjahr 1994 zu erklären, die unter offensichtlich mißbräuchlicher Ausnutzung der Ende des Jahres 1994 aufgehobenen Visumsfreiheit¹⁶ auf dem Luftweg nach Deutschland gereist waren. Dies wird aus der letzten Zeile der ersten Tabelle deutlich, die die Jahreszahlen 1994 ohne Togoer enthält. Im Ergebnis zeigen die bislang erzielten und an Hand der vorstehenden Tabellen deutlich erkennbaren Erfolge bei der Bekämpfung der illegalen Einreise auf dem Luftweg deutlich, daß bei entsprechender Konsequenz die Zusammenarbeit mit den Luftfahrtunternehmen sehr erfolgreich sein kann. Dadurch wird sowohl den Luftfahrtunternehmen eine wirksame Hilfestellung zur Einhaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtung gegeben, keine Ausländer ohne die erforderlichen Grenzübertrittsdocuments nach Deutschland zu befördern, als auch ein deutlicher Beitrag zur Reduzierung illegaler Einreise geleistet.

3.4.3. Einsatz von Dokumentenberatern auf ausländischen Problemflughäfen

Neben der Durchführung von Schulungsveranstaltungen hat sich die IATA/CAWG dafür ausgesprochen, auf sogenannten Problemflughäfen bei Bedarf ständig oder vorübergehend Dokumentenberater (in der Regel an die Heimatbotschaft angebunden) einzusetzen, die auf Wunsch allen am jeweiligen Flughafen operierenden Luftfahrtunternehmen im Sinne der gemeinsamen Ziele als ständige Berater (und nicht nur im Rahmen von kurzzeitigen Schulungsveranstaltungen) zur Verfügung stehen. Multinationale Dokumentenberater-Teams werden für wünschenswert gehalten. Nachdem die Bereitstellung des hierzu erforderlichen Personals vom Bundesministerium des Innern gebilligt wurde, wird die Grenzschutzdirektion als erste Maßnahme auf diesem Gebiet Beamte als Dokumentenberater nach Colombo, Karachi und Bangkok entsenden. Voraussichtlich werden sich auch andere Staaten mit der Entsendung von Beamten ebenfalls an diesen Aktionen beteiligen.

3.4.4. Sonstige Maßnahmen der IATA/CAWG

Neben der Durchführung von Schulungsveranstaltungen auf ausländischen Problemflughäfen nimmt sich die IATA/CAWG

auch zunehmend anderer Bereiche an, die erfahrungsgemäß ebenfalls Auswirkungen auf die Verhinderung der illegalen Einreise von Ausländern auf dem Luftweg haben, während gleichzeitig die Passagierabfertigung ohne Sicherheitseinbußen weiter beschleunigt wird. Dies betrifft insbesondere folgende Bemühungen: Einführung von maschinenlesbaren Grenzübertrittsdocuments in weiteren Staaten; Implementation von maschinenlesbaren Echtheitsmerkmalen in Grenzübertrittsdocuments; Schaffung einer gemeinsamen elektronischen Bildspeicherdatenbank für Grenzübertrittsdocuments; schrittweise Einführung der automatisierten Grenzkontrolle für Passagiere ohne illegales Einreisrisiko, eventuell im Zusammenhang mit einem Ausbau des »Advance Passenger Information System (APIS)« um biometrische Daten; zu den ersten beiden Zielen hat die Arbeitsgruppe Anträge über die IATA zur nächsten Vollversammlung der Facilitation-Division der ICAO gestellt, die vom 18. April bis zum 2. Mai 1995 in Montreal stattfindet. Ziel ist es unter anderem, vermehrt die vielfältigen Möglichkeiten der Elektronik zu einer wirksamen Unterstützung und Beschleunigung des Passagierflusses bei Abflug und Ankunft einzusetzen, ohne daß dies zu Sicherheitsverlusten führt.

3.5. Entwicklung der Zusammenarbeit mit Beförderungsunternehmen im Land- und Seeverkehr

Im Unterschied zum See- und Luftverkehr besteht im Landtransport kein unmittelbar aus dem Gesetz heraus geltendes Verbot der Beförderung unzureichend ausgewiesener Ausländer. Ein solches Verbot kann allerdings – nach vorheriger Androhung – vom Bundesministerium des Innern (delegiert auf die Grenzschutzdirektion) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr erlassen werden (§ 74 Abs. 1 Satz 2 AusIG). Vor dem Hintergrund der daher im Ergebnis alle Verkehrsarten umfassenden gleichartigen gesetzlichen Vorgaben des deutschen Rechts und den positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit mit Luftfahrtunternehmen und den dabei erzielten signifikanten Erfolgen bei der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern besteht Veranlassung, auch mit den Verkehrsträgern im See- und Landtransport ähnliche Verfahren der Zusammenarbeit zu entwickeln. Dafür spricht auch die von den Behörden zu beachtende Bedeutung der wirtschaftlichen Chancengleichheit von Verkehrsträgern untereinander sowie die Notwendigkeit, andernfalls zu befürchtende Verlagerungseffekte zu vermeiden.

Wegen der spezifischen Bedingungen und Problemstellungen bei den einzelnen Transportarten bedarf es jedoch den Einzelbereichen gerecht werdender Abstimmungen der Beteiligten. Die sukzessive Einbeziehung der im grenzüberschreitenden Land- und Seeverkehr tätigen Beförderungsunternehmen in die Anwendung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen (siehe oben 3.2.) begann daher erst Anfang 1993 mit umfassenden Informationsmaßnahmen. Ziel ist es, wie im Luftverkehr eine problembezogene fachliche Kooperation und einen sachbezogenen Dialog zu erreichen, um das gesetzlich Gewollte trotz aller grundsätzlicher Probleme möglichst weitgehend zu erreichen. Es kommt daher entscheidend darauf an, die

¹⁵ Zu den Asylzahlen vgl. von Pollern, ZAR 1992, 24; 1993, 26; 1994, 19; 1995, 64.

¹⁶ BGBl. 1994 I 3546.

auf dem See- und Landweg nach Deutschland verkehrenden Beförderungsunternehmen (zum Beispiel Reeder, Bahn, Bus, Taxi), zu einer selbsttätigen Mitwirkung bei der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern zu bewegen, wie dies bereits im Luftverkehr durch die Zusammenarbeit innerhalb der IATA/CAWG gelungen ist.

Die bisherige Informationsphase besteht im wesentlichen aus drei Elementen: Bereitstellung von umfassendem Informationsmaterial und Merkblättern für jedes einzelne Beförderungsunternehmen; Unterrichtung und Einbindung der einzelnen Interessenorganisationen und -verbände, Hafenbetreiber und ähnlicher Stellen mit Multiplikatorencharakter; Anregung von Schulungsveranstaltungen der Beförderungsunternehmen mit Unterstützung der Grenzschutzdirektion. Durch diesen Dialog sollen mit Blick auf die Praxis gemeinsam Standards und Strategien zu ihrer Verwirklichung entwickelt werden, damit sich auch die Beförderungsunternehmen im Land- und Seeverkehr den gesetzlichen Anforderungen möglichst effektiv nähern.

Im Zuge der bisherigen fachlichen Zusammenarbeit wurde das Personal zahlreicher in Deutschland vertretener in- und ausländischer Reedereien in mehreren dezentralen Informationsveranstaltungen, unter anderem jüngst auch in den baltischen Staaten, beschult. Auf der Grundlage der für den Luftverkehr entwickelten Trainingsunterlagen und -verfahrensweisen (oben 3.4.1.) finden zukünftig bedarfsgemäß Trainingsveranstaltungen für Bedienstete und sonstige Bedarfsträger in Problemseehäfen statt. Für Bedienstete von grenzüberschreitend tätigen Busunternehmen sind gleichfalls Schulungsveranstaltungen vorgesehen.

Hinzu treten Initiativen zur Implementierung grenzpolizeilicher Aspekte in bestehende oder angestrebte internationale Übereinkommen, wie dies zum Beispiel für den Luftverkehr mit der Anpassung von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen im Jahre 1989 geschehen ist. Für den Seeverkehr ist das entsprechende Regelwerk das Übereinkommen zur Erleichterung des Internationalen Seeverkehrs vom 9. April 1965¹⁷ der International Maritime Organisation (IMO) mit seiner zuletzt 1990 geänderten Anlage,¹⁸ dem es jedoch bislang noch an dem wünschenswerten Maß von Verbindlichkeit und der erforderlichen Regelungsdichte mangelt. Solange diese Situation anhält, wird verschiedentlich vorgeschlagen, die Regelungen von Anhang 9 zum ICAO-Übereinkommen analog anzuwenden oder die dort entwickelten Verfahrensregelungen zumindest als »useful guide for shipowners and masters« zu benutzen.¹⁹

Wegen der heterogenen Zuständigkeitsstruktur im Bereich der Exekutive – sowohl im nationalen wie im internationalen Rahmen – kann gerade die Zusammenführung der jeweiligen Behörden und Beförderungsunternehmen in Form einer informellen Arbeitsgruppe außerordentlich hilfreich sein. Dies beweisen insbesondere die Erfahrungen innerhalb der IATA/CAWG. Einen derartigen Vorschlag hat die deutsche Präsidentschaft sowohl auf Schengener wie auch auf EU-Ebene im zweiten Halbjahr 1994 erfolgreich eingebracht. Diese Beschlußlagen gilt es nun umzusetzen. Im übrigen dürfte eine weitere Voraussetzung für eine möglichst effektive Zusammenarbeit auf internationaler Ebene ein entsprechendes Kooperationsforum auf nationaler Ebene sein. Für den Seeverkehr enthält Abschnitt 6 Standard 5.13 und 5.14 der Convention on Facilitation

off International Maritime Traffic der IMO einen geeigneten Ansatz.

3.6. Verfahrensabsprachen mit Beförderungsunternehmen

Das nunmehr weitgehend erreichte verständnisvolle und kooperative Zusammenwirken von Luftfahrtunternehmen und Grenzkontrollbehörden bei der Verhinderung der unerlaubten Beförderung von nicht ordnungsgemäß ausgewiesenen Ausländern auf dem Luftweg ist nicht zuletzt auf die von gegenseitigem Vertrauen getragene Zusammenarbeit im Rahmen der IATA/CAWG zurückzuführen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wurde als weiterer Schritt zur Verbesserung der bereits erzielten Erfolge vereinbart, möglichst schriftliche Vereinbarungen zwischen den Kontrollbehörden und den Beförderungsunternehmen zu entwickeln, in denen die beiderseits bestehenden Erwartungen und Ansprüche definiert werden. Ziel ist es, für die Beförderungsunternehmen eine größere Transparenz der gesetzlichen Rahmenbedingungen, behördlichen Entscheidungsfindungsprozesse und des jeweils zu erwartenden behördlichen Vorgehens sowie für die Kontrollbehörden größere Sicherheit über die Entwicklung meßbarer Initiativen und die Durchführung wirksamer Kontrollmaßnahmen von seiten der Beförderungsunternehmen zu erreichen und gegebenenfalls bedarfsgerecht empfehlend eingreifen zu können.

Erste Absprachen dieser Art wurden in Kanada, dem Vereinigten Königreich sowie in den Vereinigten Staaten von Amerika mit beträchtlichem Erfolg umgesetzt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen hat die Grenzschutzdirektion nunmehr ebenfalls einen Entwurf einer solchen Verfahrensabsprache entwickelt und nach Zustimmung durch das Bundesministerium des Innern mit der IATA abgestimmt. Der Abschluß dieser Verfahrensabsprache wurde anläßlich einer gemeinsamen Konferenz der Grenzschutzdirektion und der IATA am 7. September 1994 zunächst den in Deutschland tätigen Luftfahrtunternehmen angeboten. Danach ist vorgesehen, auch mit Beförderungsunternehmen im grenzüberschreitenden See- und Landverkehr entsprechende Verfahrensabsprachen zu treffen. Bislang (Stand: März 1995) haben 24 Luftverkehrsunternehmen die Vereinbarung unterzeichnet, darunter auch die Deutsche Lufthansa AG und British Airways. Die Zeichnung durch mindestens weitere 20 Unternehmen steht unmittelbar bevor. Insgesamt ist das Programm schon jetzt als Erfolg zu bewerten. Der wesentliche Inhalt der zwischen der Grenzschutzdirektion und den Beförderungsunternehmen abzuschließenden Verfahrensabsprache ist wie folgt gekennzeichnet: Beiderseitige Verpflichtungen (vertrauensvolle Zusammenarbeit; enger Informationsaustausch; gemeinsame Analyse der möglichen Ursachen erkannter Einreisen ohne die erforderlichen Grenzüberschrittdokumente; Entwicklung geeigneter Gegenmaßnahmen); Verpflichtung der Grenzschutzdirektion (beratende Unterstützung des Beförderungsunternehmens, einschließlich der Übermittlung von Erkenntnissen zum Aufdecken illegaler Schleusungsaktivitäten und damit im

17 BGBl. 1967 II 2434.

18 BGBl. 1993 II 171; Convention on Facilitation off International Maritime Traffic; vgl. insbesondere dessen Standard 3.15.1.

19 Vgl. Parrit, in ders. (Hrsg. im Auftrag des Council of the Nautical Institute, Stowaways by sea), *Illegal Immigrants – Refugees – Asylum Seekers*, 1992, S. 23, 31.

Zusammenhang stehender Manipulationsmethoden; Durchführung von Schulungsveranstaltungen); Verpflichtung des Beförderungsunternehmens (in Abstimmung mit den Grenzbehörden werden alle praktikablen Anstrengungen unternommen, um nicht ordnungsgemäß ausgewiesene Ausländer beim Check-in oder Last-Gate-Check zu erkennen und diese Personen von der Beförderung nach Deutschland auszuschließen; Beteiligung an der Durchführung von Trainingsveranstaltungen, einschließlich der dabei entstehenden Kosten).

Kommt die Grenzschutzdirektion nach objektiver Beurteilung der Lage zu dem Ergebnis, daß das Beförderungsunternehmen alle geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung unerlaubter Beförderungen von nicht ordnungsgemäß ausgewiesenen Auslän-

dem ergriffen hat, und ist eine deutliche Reduzierung illegaler Einreisen durch dieses Beförderungsunternehmen feststellbar, wird die Grenzschutzdirektion nach pflichtgemäßem Ermessen diese Bemühungen des Beförderungsunternehmens durch eine möglichst flexible Handhabung der gesetzlich vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten berücksichtigen. Das bedeutet, daß etwa die Höhe eines mit einer Untersagungsverfügung angedrohten Zwangsgeldes innerhalb des gesetzlich normierten Rahmens zwischen 2 000 und 5 000 DM um jeweils bis zu 1 000 DM bis auf den gesetzlichen Mindestbetrag von 2 000 DM reduziert werden kann. Darüber hinaus kann eine bestehende Untersagungsverfügung ausgesetzt oder gänzlich aufgehoben werden, soweit dies objektiv gerechtfertigt ist.

Alexander Steineck

Ökonomische Anforderungen an eine europäische Zuwanderungspolitik

Die öffentliche Diskussion über die Auswirkungen der Zuwanderung von Flüchtlingen und Arbeitskräften wird überwiegend emotional geführt; in der wissenschaftlichen Diskussion dominieren soziologische und historische Betrachtungen. Erst in den letzten Jahren haben sich auch die Ökonomen des Forschungsfeldes Migration angenommen. Diese Arbeit schließt eine wesentliche Lücke: ökonomische Beurteilungen einwanderungspolitischer Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Vor dem Hintergrund des starken Wanderungsdrucks aus Osteuropa und dem südlichen Mittelmeerraum entwickelt der Autor Empfehlungen für die Steuerung ökonomisch bestimmter Wanderungen als Teil einer anzustrebenden europäischen Einwanderungspolitik. Denkbare einwanderungspolitische Instrumente werden auf ihre ökonomische Tauglichkeit und ihre innenpolitische Durchsetzbarkeit hin untersucht und in eine Rangfolge gebracht. Dabei wird geprüft, inwieweit die Erfahrungen der klassischen Einwanderungsländer (Vereinigte Staaten, Kanada, Australien) auf Europa übertragbar sind.

Die Monographie wendet sich an einwanderungspolitisch Interessierte aller Disziplinen, vorwiegend an Ökonomen und Juristen.

1994, 275 S., brosch., 75,- DM, 585,- öS, 75,- sFr, ISBN 3-7890-3557-2

(Schriftenreihe des EUROPA-KOLLEGS HAMBURG zur Integrationsforschung, Bd. 5)



Nomos Verlagsgesellschaft
Postfach 610 • 76484 Baden-Baden

