

POSITIONSPAPIER ZUM FLUGHAFENVERFAHREN

Berlin, 18.04.2012

I. HINTERGRUND

Das sogenannte Flughafenverfahren nach § 18a Asylverfahrensgesetz ist ein Asylsonderverfahren, das mit der Änderung des Grundrechts auf Asyl zum 1. Juli 1993 eingeführt wurde. Es betrifft Asylsuchende aus als „sicher“ geltenden Herkunftsstaaten¹ und alle Flüchtlinge ohne bzw. mit gefälschten Ausweispapieren, die an einem Flughafen Asyl beantragen. Das Verfahren findet nur dort statt, wo eine Unterbringungsmöglichkeit geschaffen wurde wie derzeit auf den Flughäfen Berlin-Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg und München. Hier wird das Asylverfahren vor der Entscheidung der Bundespolizei über die Gestattung der Einreise des Flüchtlings – also noch im Transitbereich – durchgeführt.

Die Betroffenen dürfen das Flughafengelände nicht verlassen, werden im Transitbereich untergebracht und im beschleunigten Verfahren angehört. Nur bei einer positiven Asylentscheidung oder wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht innerhalb von zwei Tagen eine Entscheidung trifft, wird dem Flüchtling die Einreise gestatt und das normale Asylverfahren durchlaufen. Wer im Flughafenverfahren als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wird, kann innerhalb von sieben Tagen begründete Rechtsmittel im Eilverfahren einreichen. Das angerufene Gericht muss innerhalb von 14 Tagen über diese Rechtsmittel entscheiden. Kann diese Frist nicht eingehalten werden, ist die Einreise zuzulassen. Wird die Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet gerichtlich bestätigt, dient die Unterkunft für das Flughafenverfahren faktisch zugleich als Abschiebeeinrichtung.

II. POSITION VON AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International setzt sich für die Abschaffung des Flughafenverfahrens im Asylrecht ein. Die Bundesregierung wird aufgefordert:

- **§ 18a Asylverfahrensgesetz zu streichen** und
- die sich auf die **Aufrechterhaltung des deutschen Flughafenverfahrens** beziehenden Vorbehalte **gegen die Vorschläge der EU-Kommission** zur Änderung von Verfahrens- und Aufnahmerichtlinie **fallen zu lassen**.

¹ Die Mitgliedsstaaten der EU sowie Ghana und Senegal



1. HAFTÄHNLICHE LAGE WIDERSPRICHT GELTENDEM EU-RECHT

Das Flughafenverfahren führt zu einer extremen psychischen Belastung für die Betroffenen, da die schwer erträglichen Lebensbedingungen im Transitbereich des Flughafens einer Inhaftierung gleichkommen. Diese Belastung ist gerade für die besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge sehr groß. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht² 1996 das Festhalten der Asylsuchenden im Transitbereich nicht als Freiheitsentziehung bewertet. Die Betroffenen seien in ihrer Freiheit nur beschränkt, da sie nur an der Einreise gehindert würden. Sie könnten laut BVerfG den Transitbereich „luftseitig“ wieder verlassen. Doch faktisch fehlen hierfür oftmals die erforderlichen Reisedokumente.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seiner Entscheidung „Amuur vs. Frankreich“ vom 25.06.1996 den zwangsweisen Aufenthalt von Asylbewerbern im Transitbereich des Flughafens jedoch als Freiheitsentziehung gewertet und damit als Verstoß gegen Artikel 5 Abs.1 EMRK. Entscheidend ist demnach, ob sich der Betroffene dieser Maßnahme hätte entziehen können. Dabei genügt dem EGMR die rein theoretische Möglichkeit nicht, sich in ein Drittland zu begeben. Vielmehr müsse geprüft werden, ob er tatsächlich in einem anderen Land Zuflucht finden kann.

Außerdem hat die damalige BVerfG-Rechtsprechung die EU-Rückführungsrichtlinie nicht berücksichtigt. Artikel 6 Rückführungsrichtlinie (2008/115 EG) erfordert zum Zweck der Inhaftierung eine Rückführungsentscheidung. Vor einer solchen Entscheidung ist eine Freiheitsentziehung unzulässig. Auch Artikel 18 Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) steht entgegen. Hier heißt es: „Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam, weil sie ein Asylbewerber ist.“

2. GRAVIERENDE MÄNGEL IM VERFAHRENSABLAUF

Zu kritisieren ist, dass ein rechtlicher Beistand für die Flüchtlinge im Verfahren erst nach Ablehnung des Asylantrages durch die Außenstelle des Bundesamtes vorgesehen ist. Die Anhörung der Flüchtlinge findet aber unmittelbar nach der Einreise und damit in einer außergewöhnlichen Belastungssituation statt. Ob dies einer ordnungsgemäßen Anhörung i.S.d. Artikel 12 Asylverfahrensrichtlinie genügt, muss in Frage gestellt werden.

Amnesty International sieht darüber hinaus die durch Artikel 5 Asylaufnahmerichtlinie (2003/9/EG) vorgesehenen Informationsrechte und die sich aus Artikel 15 Abs. 1 Verfahrensrichtlinie ergebenden erweiterten Zugangsrechte zu Informationen und zur Beratung nicht gewährleistet. Hinzu kommt ein Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 lit. c) Verfahrensrichtlinie. Die darin garantierte Kontaktaufnahme mit dem UNHCR kann kaum gewährleistet werden. Zudem erscheint es zweifelhaft, ob das BAMF seine Amtsermittlungspflicht im Flughafenverfahren angemessen und umfassend ausübt.

Auch das gerichtliche Verfahren erscheint mangelhaft. Die Richter hören die asylsuchende Person in aller Regel nicht persönlich an, sondern treffen ihre Entscheidung lediglich anhand der Aktenlage mit Hilfe der Protokolle aus den Befragungen der Bundespolizei und des BAMF; des Ablehnungsbescheids des BAMF sowie der Schriftsätze der Rechtsanwälte – falls vorhanden. Hierbei bereitet es den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten jedoch aufgrund der verkürzten, extrem knappen Fristen große Schwierigkeiten, Fehlentscheidungen des BAMF wieder rückgängig zu machen. Dass die Zurückweisung eines abgelehnten Asylsuchenden bereits dann vollzogen werden kann, wenn der Eilantrag vom Verwaltungsgericht durch Beschluss abgelehnt worden, aber nicht auch schriftlich begründet ist, stellt

² U. v. 14.05.1996 (2 BvR 1516/93), BVerfGE 94, 166



einen weiteren Mangel im Verfahren dar³. Die Auswirkungen dieser Verfahrensmängel bezeugen vom BAMF bereitgestellte Angaben laut einer von Pro Asyl herausgegebenen Studie⁴. Demnach wurden im Zeitraum 1993 bis 2007 von insgesamt 4.113 eingelegten Rechtsmitteln im Flughafenverfahren 3.553, also über 86% abgelehnt. Die aufgezeigten Mängel und Verkürzungen der Verfahrensrechte im Flughafenverfahren sind äußerst problematisch. Die Rechtsmittelfrist von drei Tagen ist im deutschen Rechtssystem einmalig. Im Flughafenverfahren geht es wie in den allermeisten Asylverfahren häufig um komplizierte Sachverhalte. Da die fluchtauslösenden Vorgänge oft erst kurz vor der Ausreise liegen, kann in diesen Fällen selten auf Materialien von Dokumentationsstellen zurückgegriffen werden. Genauere Ermittlungen in den Herkunftsstaaten sind innerhalb der Dreitagesfrist oder der zusätzlichen viertägigen Begründungsfrist jedoch kaum möglich. Die Gefahr eines Verstoßes gegen das Non-Refoulement-Gebot ist dadurch wesentlich erhöht.

Darüber hinaus werden im Flughafenverfahren ohne klare rechtliche Grundlagen Dublin II-Verfahren durchgeführt. Obwohl der EuGH in seiner aktuellen Entscheidung vom 21.12.2012⁵ effektiven Rechtsschutz bei Dublin II-Überstellungen verlangt, kann dieser im Flughafenverfahren praktisch nicht gewährleistet werden.

3. KEINE RÜCKSICHT AUF SCHUTZBEDÜRFTIGE

Besonders problematisch im Rahmen des Flughafenverfahrens ist, dass besonders schutzbedürftige Flüchtlinge nicht aus dem Verfahren ausgenommen werden. Dies ist aber insbesondere für unbegleitete Minderjährige, schwangere Frauen, Asylsuchende, die offenkundig traumatisiert sind und Menschen, bei denen die besondere Schutzbedürftigkeit aufgrund von Krankheit oder anderen Sachverhalten vorliegt, dringend erforderlich. Dadurch liegen zugleich mehrere Verstöße gegen EU-Recht vor, namentlich gegen Artikel 17 Verfahrensrichtlinie (der vorgesehene Minderjährigenschutz wird im Flughafenverfahren nicht gewährleistet), gegen Artikel 17 Rückführungsrichtlinie (das Erfordernis, dass die Inhaftierung Minderjähriger nur im äußersten Falle erfolgen soll, wird nicht gewährleistet) und gegen Artikel 17 ff. Aufnahmerichtlinie (Feststellung und Berücksichtigung einer besonderen Schutzbedürftigkeit, z.B. aufgrund erlittener Folter und Misshandlung werden nicht gewährleistet).

Auch der UN-Ausschuss gegen Folter hat in seinen Abschließenden Bemerkungen im November 2011⁶ Deutschland dringend empfohlen, Minderjährige aus dem Flughafenverfahren herauszunehmen.

4. ZURÜCKGEGANGENE ZAHLEN RECHTFERTIGEN KEIN SONDERVERFAHREN MEHR

Die Zahl von Flüchtlingen in Deutschland ist seit der als „Notstandsmaßnahme“ deklarierten Einführung des Flughafenverfahrens extrem zurückgegangen. Aufgrund der nunmehr geringen Zahl der an den Flughäfen gestellten Asylanträge ist ein Sonderverfahren ebenfalls nicht gerechtfertigt.

³ Dass diese Regelung verfassungswidrig sei, wurde bereits schon im Minderheitenvotum zum BVerfG-Urteil 1996 dargelegt.

⁴ "Hastig, unfair, mangelhaft - Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG" von Dr. Ines Welge, Flüchtlingsrat Wiesbaden April 2009

⁵ EuGH-Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 N. S. / Secretary of State for the Home Department und C-493/10 M. E. u. a. / Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform

⁶ CAT/C/DEU/CO/5 - www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT.C.DEU.CO.5_en.pdf

