

Berlin, im März 2012
Stellungnahme Nr. 16/12

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins

durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

sog. Flughafenverfahren gemäß § 18a Asylverfahrensgesetz

Mitglieder des Ausschusses:

Rechtsanwältin Susanne Schröder, Hannover (Vorsitzende)

Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/M.

Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale

Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/M. (Berichterstatter)

Rechtsanwalt Victor Pfaff, Frankfurt/M.

Rechtsanwältin Silke C. Schäfer, Göttingen

Rechtsanwalt Rainer Schmid, Nagold

Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)

Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

zuständige DAV-Geschäftsführerin:

Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Verteiler:

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz
- Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppe Migration und Integration der SPD-Bundestagsfraktion

- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)

- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht

- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein appelliert an den Gesetzgeber und die Bundesregierung, das sog. Flughafenverfahren im Asylrecht ersatzlos abzuschaffen.

Das Flughafenverfahren wurde zu einem Zeitpunkt eingeführt, als über 400.000 Asylanträge jährlich gestellt wurden. Die mit ihm verbundene, damals einmalige Einschränkung grund- und verfahrensrechtlicher Schutzpositionen von Flüchtlingen war Teil des als "Asylkompromiss" bekannten Maßnahmenpakets zur Eindämmung der Flüchtlingswelle. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung des 18 a AsylVfG im Hinblick auf die damit verfolgten Gemeinwohlbelange als verfassungsgemäß gewertet (BVerfG, Urt. v. 14.5.1996, 2 BvR 1516/93, in: NVwZ 1996, S. 678 ff. (682)). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht wesentliche europarechtliche Rahmenbedingungen zu den Fragen Asylverfahren, Aufnahmebedingungen und Rückführungsbedingungen 1996 noch nicht berücksichtigt bzw. berücksichtigen können, weil derartige Regelungen noch nicht existierten. Inzwischen sind die Richtlinien 2003/09/EG (Aufnahmerichtlinie), 2005/85/EG (Verfahrensrichtlinie) sowie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) in Kraft getreten.

Für das Flughafenverfahren wird in Frankfurt am Main eine eigene Außenstelle des Bundesamtes am Flughafen, eine eigene Abteilung der Bundespolizei, ein eigenes Gewahrsamsgebäude für über hundert Insassen sowie ein spezieller, sieben Tage in der Woche in Bereitschaft stehender anwaltlicher Dienst der "asylrechtskundigen Beratung" vorgehalten. Zudem wurde das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main umfänglich personell aufgestockt.

Flughafenverfahren werden auch in Düsseldorf, München und Berlin durchgeführt, allerdings nur in sehr geringem Umfang. In Berlin-Schönefeld gelangen bislang nur sehr wenige Einzelpersonen in das Flughafenverfahren. Das soll sich nach Planung der beteiligten Ministerien und Behörden mit dem Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld ändern.

Die tatsächlichen Verhältnisse haben sich erheblich geändert. Haben im Jahr 1995 insgesamt 4590 Personen in einem Flughafenverfahren um Asyl nachgesucht bzw. nachsuchen müssen, sind dies 2010 nur noch 735 Flüchtlinge, von denen 57 in das Flughafenverfahren übernommen wurden (BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2010, Ziff. 6, Flughafenverfahren). Die Anzahl derjenigen, die aus sicheren Herkunftsstaaten stammt, die eigentliche Hauptzielgruppe, schwankt zwischen 0 und 5 Personen jährlich (Ines Welge, Hastig, unfair, mangelhaft, Frankfurt am Main, April 2009, S. 19).

Die grundsätzlichen Bedenken gegen dieses Verfahren und seine Folgen bestehen unverändert. Es bringt notwendigerweise Anomalien und Verwerfungen mit sich, die unserem Rechtssystem und dem internationalen Schutzsystem strukturell fremd sind:

1. Die Betroffenen werden für einen nicht genau definierten Zeitraum in einer haftähnlichen Lage gehalten. Das widerspricht den Vorschriften der RückführungsRL. Diese verlangt in Art. 6 für eine Inhaftierung zum Zwecke der Rückführung eine Rückführungsentscheidung. Gegen Asylbewerber erfolgt eine Rückführungsentscheidung aber frühestens nach Durchführung des Verfahrens. Vor einer solchen Entscheidung ist eine Freiheitsentziehung unzuläs-

sig. Auch Art. 18 der VerfahrensRL schließt die Freiheitsentziehung aus, nur weil eine Person Asylbewerber ist.

Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, es handele sich bis zur Entscheidung nur um eine Freiheitsbeschränkung, widerspricht der Realität. Das Bundesverfassungsgericht hatte argumentiert, der Betroffene werde nur an der Einreise gehindert, weswegen keine Freiheitsentziehung vorliege. Faktisch kann der Betroffene die Aufnahmeeinrichtung aber luftseitig nicht verlassen, da die dazu erforderlichen Reisedokumente meist fehlen. Flüchtlinge müssen aber regelmäßig ohne oder mit gefälschten Dokumenten aus dem Verfolgerstaat fliehen. Art. 31 der Genfer Konvention berücksichtigt dies. Auch der EGMR hat bereits 1996 entschieden, dass die Situation im Flughafenverfahren sich faktisch als Freiheitsentziehung darstellt (EGMR, Urt. v. 25.06.1996 – 19776/92 - Amuur ./ . Frankreich).

2. Die Anhörung der Asylsuchenden findet unmittelbar nach der Einreise in einer außergewöhnlichen Drucksituation statt. Art. 12 der VerfahrensRL sieht vor, dass Entscheidungen über den Asylantrag nur nach ordnungsgemäßer Anhörung erfolgen dürfen. Eine Anhörung unter den Bedingungen einer haftähnlichen Situation kann dem von vornherein nicht gerecht werden. Eine ausführliche unabhängige Rechtsberatung vor der Anhörung ist nicht vorgesehen. Das führt dazu, dass Flüchtlinge unter dem Druck der Freiheitsentziehung falsche Angaben machen, die zur Ablehnung des Flüchtlingsschutzes führen.

3. Extrem kurze Rechtsbehelfs- und Begründungsfristen erschweren die Wahrnehmung des Rechtsschutzes. Ermittlungen und Nachfragen sind dann häufig nicht möglich. Der EGMR sieht in fehlendem effektiven Rechtsschutz eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde gemäß Art. 13 (EGMR, Urt. v. 02.02.2012 – 9152/09 – I.M. ./ . Frankreich). Zudem finden sich in Flughafenverfahren tätige Rechtsanwälte regelmäßig in der Situation, die Interessen der Betroffenen aufgrund der Restriktionen des Flughafenverfahrens nicht sachgerecht wahrnehmen zu können. Auch das erschwert den Zugang zum Recht für die Betroffenen, die regelmäßig nicht rechtskundig sind.

4. Der in Art. 17 der VerfahrensRL vorgesehene Minderjährigenschutz ist im Flughafenverfahren nicht zu bewerkstelligen.

5. Art. 17 der RückführungsRL, der eine Inhaftierung Minderjähriger nur im äußersten Falle zulässt, kann nicht eingehalten werden.

6. Die durch Art. 17 ff. AufnahmeRL gebotene Feststellung und Berücksichtigung einer besonderen Schutzbedürftigkeit, namentlich aufgrund erlittener Folter und Mißhandlung sind unter den Bedingungen eine Freiheitsentziehung nicht möglich. (vgl. auch: UNHCR, Eckpunkte-Papier, Oktober 2009).

7. Die durch Art. 5 AufnahmeRL vorgesehenen Informationsrechte und die in Art. 15 Abs. 1 VerfahrensRL gegebenen sowie in Art. 19 Entwurf der Neufassung der VerfahrensRL (01.06.2011, KOM (2011) 319) erweiterten Zugangsrechte zu Informationen und zur Beratung lassen sich nicht realisieren.

8. Eine Qualitätsüberprüfung der Anhörungen und Entscheidungen ist in der gegebenen Zeit praktisch nicht möglich.

9. Die durch Art. 10 Abs. 1 lit. c) VerfahrensRL garantierte Kontaktaufnahme mit dem UNHCR ist praktisch nicht möglich.

10. Es werden am Flughafen ohne klare rechtliche Grundlagen Dublin-II-Verfahren durchgeführt. Die in den bisherigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, 21.12.2011, C – 411/10 und C-493/10) zu den Defiziten des Asylsystems in Griechenland niedergelegten Umstände können im Flughafenverfahren im Einzelfall nicht wirksam vorgebracht werden. Rechtsschutz gegen eine Überstellung im Dublin II-Verfahren ist praktisch in der Kürze der Zeit nicht möglich.

11. Behörde und Gericht bzw. die jeweils zuständigen Richterinnen und Richter stellen sich wegen des beschleunigten Verfahrens zwangsläufig tandemartig aufeinander ein.

12. Die Zahl der abgewiesenen Flüchtlinge, deren Zurückweisung nicht vollzogen werden kann, ist gleichbleibend hoch. Das führt zu einem erheblichen Bestand faktisch inhaftierter Flüchtlinge (Zur Freiheitsentziehung: EGMR, Urte. v. 25.06.1996 – 19776/92 - Amuur ./, Frankreich).

13. Qua gesetzlicher Fiktion werden Personen, die sich teils über Wochen und Monate in Haftanstalten und/oder Krankenhäusern aufhalten, kontrafaktisch als "nicht eingereist" betrachtet. Ohne klare völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlage wird ein Bereich innerhalb der Bundesrepublik als „extraterritorial“ deklariert.

14. Beratung und Rechtsschutz von Personen, die keinen Asylantrag stellen oder deren Asylantrag abgelehnt wurde und deren Zurückweisung nicht vollzogen wird bzw. werden kann, ist aufgrund der fehlenden Mittel und der faktischen Inhaftierung der Betroffenen nicht möglich.

15. Die Entscheidungskonsequenzen sind in Schnellverfahren oftmals im tatsächlichen unabweisbar und nicht zu kontrollieren. Als Beispiel mögen zwei eritreische Flüchtlinge dienen, die 2000 im Flughafenverfahren abgewiesen und nach Eritrea abgeschoben wurden. Sie wurden dort jeweils über ein Jahr inhaftiert und misshandelt. Sie wurden letztlich als Asylberechtigte anerkannt (VG Frankfurt, Urte. v. 14.04.2009, 8 K 4168/07.F.A(V)).

Diese an die Substanz gehenden Defizite sind weder im rechtsstaatlichen Verfahren hinnehmbar, noch können sie den europäischen Verpflichtungen aus den Richtlinien zum internationalen Schutz gerecht werden.

Aufgrund der gegenüber der ursprünglichen Lage extrem zurückgegangenen Flüchtlingszahlen lässt sich das Flughafenverfahren auch nicht mehr als Teil einer Notstandsmaßnahme rechtfertigen.

Der Deutsche Anwaltverein fordert deswegen die Bundesregierung auf, das sog. Flughafenverfahren abzuschaffen und entsprechende Vorbehalte gegen die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Änderung der AufnahmeRL und VerfahrenRL fallen zu lassen.