



DAS ASYLVERFAHREN AN DEUTSCHEN FLUGHÄFEN:

**VÖLKERRECHTSWIDRIGES „PUSH BACK“ ODER MODELL
FÜR EIN ASYL-SCHNELLVERFAHREN AUF HOHER SEE?**

Überlegungen zur Begrenzungswirkung der Hirsi-Entscheidung des EGMR für asylrechtliche Schnellverfahren an Flughäfen, Landgrenzen und auf hoher See

Von Rechtsanwalt Dominik Bender

HERAUSGEBER

Stiftung PRO ASYL
Postfach 16 06 24 , 60069 Frankfurt/M.
Tel. 069 - 242 314 13

STIFTUNG@PROASYL.DE
WWW.STIFTUNG-PROASYL.DE



SPENDENKONTO

Konto-Nr. 10 13 701 012
KD Bank eG, BLZ 350 601 90
BIC: GENODED1DKD
IBAN: DE17 3506 0190 1013 7010 12

AUTOR

DOMINIK BENDER ist Rechtsanwalt aus Frankfurt am Main mit den Arbeitsschwerpunkten Aufenthalts-, Asyl- und Sozialrecht. Zahlreiche Veröffentlichungen zu innereuropäischen Abschiebungen ("Dublin-Fälle"), Fragen der Beratung und Vertretung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ("UMF"), der rechtlichen sowie tatsächlichen Diskussion über das Herkunftsland Afghanistan und zum sozialrechtlichen Unterkunfts-kostenrecht.

ZUM PROJEKT

Der vorliegende Bericht („National Report“) ist im Rahmen des European Programme for Integration and Migration (EPIM) – Projektes „Access to Protection: a Human Right“ entstanden und gefördert. Beteiligte Projektpartner sind neben der Stiftung PRO ASYL, die den deutschen Projektbeitrag beisteuert, fünf weitere Projektpartner aus Italien, Spanien, Ungarn, Malta und Griechenland. Ziel des Projektes ist es, die möglichen Folgen der Hirsi-Entscheidung des EGMR anhand der jeweiligen nationalen Rechtslage und -praxis auszuwerten.

LAYOUT

Matthias Weinzierl

TITEL

Frankfurter Flughafen

ERSCHEINUNGSDATUM

Mai 2014

DAS ASYLVERFAHREN AN DEUTSCHEN FLUGHÄFEN:

VÖLKERRECHTSWIDRIGES „PUSH BACK“ ODER MODELL FÜR EIN ASYL-SCHNELLVERFAHREN AUF HOHER SEE?

3

Überlegungen zur Begrenzungswirkung der Hirsi-Entscheidung des EGMR für asylrechtliche Schnellverfahren an Flughäfen, Landgrenzen und auf hoher See

Von Rechtsanwalt Dominik Bender

07	I. EINLEITUNG
08	II. DIE HIRSI-ENTSCHEIDUNG DES EGMR UND DAS EPIM-PROJEKT
08	1. Der Sachverhalt der Hirsi-Entscheidung
08	2. Die Hirsi-Entscheidung des EGMR
09	3. Das Projekt „Access to Protection: a Human Right“ und der deutsche Projekt-Beitrag
10	III. DAS ASYLVERFAHREN IN DEUTSCHLAND IM ALLGEMEINEN
10	1. Die Systematik des Schutzes vor Gefahren im Herkunftsstaat im deutschen Recht
10	2. Ausgestaltung des Asylverfahrens
11	3. Rechtsschutzmöglichkeiten
12	4. Zahlen zum Asylverfahren
14	IV. DAS ASYL-SCHNELLVERFAHREN AN DEUTSCHEN FLUGHÄFEN IM BESONDEREN
14	1. Verfahren bei der Bundespolizei
15	2. Beschleunigtes Verfahren bis zur Anhörung beim Bundesamt
15	3. Ggfs. beschleunigte Aufenthaltsbeendigung nach der Anhörung
1718	4. Weiterer Fortgang nach verlorenem Eilantrag, insbesondere Haft
17	5. Zahlen zum Flughafenasylverfahren
19	6. Europarechtliche Rahmenbedingungen
22	V. DIE DEUTSCHE DEBATTE ÜBER DIE HIRSI-ENTSCHEIDUNG
22	1. Rezeption in Presse und Politik
24	2. Rezeption in der (Rechts-)Wissenschaft
24	2.1 Diskurs in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)
25	2.2 Forschungsprojekt „Staatsprojekt Europa“
25	2.3 Weitere wissenschaftliche Beiträge
26	VI. MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS IN BEZUG AUF ASYLSCHNELLVERFAHREN
26	1. In Bezug auf Asylschnellverfahren wesentliche Aussagen der Hirsi-Entscheidung
26	2. Anreicherung des Überprüfungsmaßstabs: Der EGMR zu Asyl-Schnellverfahren
26	2.1 Gebremedhin ./.. Frankreich, Urteil vom 26.04.2007
27	2.2 I.M. ./.. Frankreich, Urteil vom 02.02.2012
28	2.3 EGMR-Rspr. zu Haftsituationen in Transitzone- und Grenzverfahren

28	3. Anreicherung des Überprüfungsmaßstabs: Das BVerfG zum Flughafenasylverfahren
29	VII. DAS FLUGHAFENVERFAHREN IM LICHT MENSCHENRECHTLICHER STANDARDS
32	1. Das Flughafenasylverfahren in der öffentlichen Diskussion
33	2. Institutionalisiert menschenrechtlicher Diskurs
34	3. Die Kritikpunkte im Einzelnen
35	3.1 Ermittlungsdefizite bzgl. des Vorliegens eines Asylbegehrens
36	3.2 Informationsdefizite und fehlender rechtlicher Beistand im grenzpolizeilichen Verfahren
39	3.3 Fehlende Gesetzesvorgaben bzgl. der isolierten Prüfung von Zurückweisungsverboten
40	3.4 Sichere-Drittstaaten- und Dublin-Verfahren als „quasi“ - Flughafenasylverfahren
41	3.5 Auslösung des Flughafenasylverfahrens durch einen zweifelhaften Automatismus
41	3.6 Auch besonders Schutzbedürftige unterfallen dem Flughafenasylverfahren
44	3.7 Verfahrensstandards überwiegend gesetzlich nicht geregelt
45	3.8 Faktisch findet das Asylverfahren in Haft statt
46	3.9 Zuschnitt des Verfahrens auf einige wenige Einzelakteure
46	a) Behördenmitarbeiter
47	b) Rechtsanwälte
47	c) Ärzte
49	d) Richter
51	e) Ausschluss der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft
51	3.10 Verletzung der vom BVerfG aufgestellten Verfahrensstandards
51	3.11 Zweifelhafte Mechanismen der Entscheidungsfindung
52	a) Standardvorwurf: Fehlende Offenbarung gegenüber der Bundespolizei
52	b) Zweifelhafte Umgang mit den Niederschriften der Bundespolizei
55	c) „Googeln“ von Informationen
56	d) „Druck“, o.u.-Entscheidungen zu fällen
57	3.12 Faktischer Ausschluss der anwaltlichen Vertretung während des Verwaltungsverfahrens
59	3.13 Rechtsvertretung nur unter großen Einschränkungen möglich
60	a) Vertrauensaufbau im Rahmen der kostenlosen „asylrechtskundigen Beratung“ praktisch unmöglich
60	b) Schwierigkeiten der Beweisführung aufgrund des Zeitdrucks / Wochenfrist
61	c) Unmöglichkeit, gesundheitliche Aspekte ausreichend aufzuklären
62	3.14 Verwaltungsgerichte kommen ihrer Kontrollfunktion nicht ausreichend nach
65	3.15 Gerichte nehmen Möglichkeit der Anhörung im Eilverfahren nicht wahr
67	3.16 Höhere Wahrscheinlichkeit von Fehlentscheidungen

67	3.17 Zulässigkeit von Tenorbeschlüssen bedenklich
68	3.18 Rückzug des BVerfG aus der Kontrolle des Flughafenverfahrens
69	3.19 Hinweis auf weitere Kritikpunkte
70	VIII. FAZIT: VOM FLUGHAFENASYLVERFAHREN ZUM ASYL-SCHNELLVERFAHREN AUF HOHER SEE?
71	ANHANG:
	A DESCRIPTION OF THE FULL PROJECT AND A SUMMARY OF THE "NATIO- NAL REPORT" IN ENGLISH
71	1. Introduction by the Director of the Italian Refugee Council (CIR)
72	2. Description of the project and methodology
73	3. Summary of the „National Report

Der vorliegende Bericht ist von Rechtsanwalt Dominik Bender, Frankfurt am Main, verfasst und wird im Rahmen des European Programme for Integration and Migration (EPIM) – Projektes veröffentlicht. Deutsche Partnerorganisation in dem Projekt ist die Stiftung PRO ASYL. Der Autor führte die im Rahmen des deutschen Projektbeitrages anfallenden Tätigkeiten im Auftrag von Pro Asyl durch. Die Verantwortlichkeit für den Inhalt des vorliegenden „National Report“ liegt bei dem Autor. Der Inhalt bringt nicht notwendig die Ansichten des Network of European Foundations (NEF), des European Programme for Integration and Migration (EPIM), von Pro Asyl oder der weiteren Partnerorganisationen des Projekts „Access to Protection“ zum Ausdruck.

I. EINLEITUNG

Der Tod von über 300 Flüchtlingen aus Afrika vor der Küste der italienischen Insel Lampedusa an nur einem einzigen Tag hat die Frage, wie die Staaten der Europäischen Union mit schutzsuchenden Menschen umgehen, die die EU-Außengrenzen erreichen, Anfang Oktober 2013 für einige Tage wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Ähnlich gelagerte Vorfälle taten das schon früher, und ähnlich gelagerte Ereignisse werden das auch in Zukunft tun. Dabei ist zu hoffen, dass die Diskussion über menschenrechtliche Standards an den EU-Außengrenzen und auf „hoher See“, d.h. außerhalb der EU-Außengrenzen, kontinuierlich geführt wird und nicht anlassbezogen.

Einen Beitrag dazu versucht das Projekt „Access to Protection: a Human Right“ (Zugang zu Schutz: Ein Menschenrecht), das vom „European Programme for Integration und Migration“ (EPIM) getragen wird, zu leisten. Das Projekt hat sich zum Ziel gesetzt, die Rezeption der sog. Hirsi-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und ihre praktische Relevanz in Hinblick auf einige EU-Mitgliedstaaten zu untersuchen.

Der Entscheidung des EGMR lag ebenfalls ein Vorfall vor der Küste Lampedusa zugrunde. Er spielte sich im Jahr 2009 ab. Anders als viele andere Ereignisse im Mittelmeer, die juristisch unaufgeklärt bleiben, trugen einige der Betroffenen das Geschehen an den EGMR heran. Der Menschenrechtsgeschichtshof mit Sitz in Straßburg fällte dann 2012 eine Entscheidung, in der wichtige und neue Grundsätze bzgl. des Umgangs mit Flüchtlingen auf hoher See (Bootsflüchtlingen) formuliert wurden.

Dass Fluchtbewegungen über die „hohe See“ nach Deutschland nur eine geringe Rolle spielen,¹ ist nun kein Grund, sich nicht in Hinblick auf ganz spezifisch „deutsche“ Sachverhalte mit der Entscheidung zu beschäftigen. Im Gegenteil drängt sich vielmehr eine Auseinandersetzung damit auf, welche Schlussfolgerungen aus der Hirsi-Entscheidung für den Umgang der Bundesrepublik Deutschland mit Schutzsuchenden an ihrer wichtigsten und praktisch einzigen EU-Außengrenze, den deutschen Flughäfen, zu ziehen sind:

→ Denn auch, wenn sich das Gebäude 587, in dem z.B. am Frankfurter Flughafen das Flughafenasylverfahren stattfindet, auf dem Festland befindet, liegt es aufgrund der Rechtssphäre, in der sich das Gebäude bewegt - die darin befindlichen Asylbewerber gelten als noch nicht eingereist -, außerhalb der EU-Außengrenzen. Das Recht konstruiert damit den Standort des Gebäudes so, dass es bildlich gesprochen durchaus auch als ein

„schwimmendes Gebäude auf hoher See“ beschrieben werden kann - außerhalb der Außengrenzen Deutschlands, außerhalb der 30-Kilometer-Zone, außerhalb der EU-Außengrenzen, und mit Schutzsuchenden „an Bord“.

→ Und auch, wenn - siehe die Darstellung der Hirsi-Entscheidung unter II. 1 und 2. - den Schutzsuchenden in dem vom EGMR entschiedenen Fall schon formal gar kein Zugang zu einem Asylverfahren eröffnet wurde, was man für die Situation an deutschen Flughäfen - dies soll schon hier vorweggenommen werden - so regelmäßig nicht behaupten kann, so kann man der Entscheidung auch mit diesem Hinweis keinesfalls die Relevanz in Hinblick auf die Bundesrepublik Deutschland absprechen: Denn „Zugang zu Schutz“ muss effektiv sein, weshalb die Frage aus menschenrechtlicher Sicht eben nicht ist, ob es formal ein Asylverfahren gibt, sondern ob es ein Verfahren gibt, dass effektiven Zugang zu Schutz gewährleistet. Ist letzteres nicht der Fall, stehen die Betroffenen nämlich am Ende des ihnen zugestandenen Asylverfahrens so, wie sie auch ohne jegliches Verfahren gestanden hätten. Dem Vorwurf, aufgrund struktureller Besonderheiten gerade keinen effektiven Schutz von Schutzsuchenden sicherzustellen, sieht sich das Flughafenasylverfahren nun aber seit seinem Bestehen ausgesetzt.

In Anbetracht der rechtlichen Fiktion von der Nichteinreise der Betroffenen einerseits und angesichts der Infragestellung des Flughafenasylverfahrens als Verfahren, das effektiven Zugang zu Schutz gewährleistet, andererseits, rückt die Relevanz der Hirsi-Entscheidung somit greifbar nahe an die deutsche Rechtspraxis heran, und es wird nachvollziehbar, warum die Auseinandersetzung zu führen ist. Diese Auseinandersetzung kann auch zu dem Ergebnis führen, dass gesetzgeberischer Handlungs- bzw. Korrekturbedarf an der Regelung zum Flughafenasylverfahren (§ 18a AsylVfG) gesehen, formuliert und eingefordert wird, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Regelung vermutlich ohnehin aufgrund neuer europarechtlicher Vorgaben (siehe IV.6. und VIII.) in absehbarer Zeit vom Gesetzgeber neu gefasst werden muss.

Die Hirsi-Entscheidung rückt auf diese Weise aber nicht nur nahe an die bundesdeutsche Rechtssituation und Praxis heran. Umgekehrt könnte die deutsche Praxis auch durchaus nahe an die tatsächlichen Sachverhalte auf hoher See heranrücken, sobald sich Anrainerstaaten des Mittelmeeres oder etwa die europäische Grenzschutzagentur „Frontex“ entscheiden würden, ein Asylschnellverfahren, wie es an z.Zt. sechs deutschen Flughäfen durchgeführt wird, „auf Schiffen und zu hoher See“ einzuführen. Die Kritik an der Praxis des Flughafenverfahrens (siehe VII.) muss dann bei der Diskussion, ob ein solches Schnellverfahren menschenrechtlich haltbar ist und „exportiert“ werden kann, berücksichtigt werden. Diese Diskussion zu

¹ Die wenigen deutschen Seehäfen werden überwiegend von Schiffen aus Staaten angesteuert, die zum Schengen-Gebiet gehören (Finnland, Großbritannien, Norwegen, Schweden), so dass es auf dem Seeweg nur selten zu unmittelbaren Einreisen aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland kommt. Dennoch spielen sich auch dort in kleiner Zahl Fluchtbewegungen ab, die unter dem Gesichtspunkt der Hirsi-Entscheidung untersucht werden könnten. In dem Buch „Blinde Passagiere - Es ist leichter, in den Himmel zu kommen als nach Europa“ (Brandes & Apsel, 1998) beschreiben die Autoren Marily Stroux und Reimer Dohrn z.B. die Situation im Hafen von Hamburg. Ausschnitte ihres Textes sind abrufbar unter: <http://www.proasyl.de/texte/tag99/stroux.htm>.

führen lohnt unabhängig davon, wie greifbar bzw. realistisch die Etablierung von „Asylverfahren auf hoher See“ ist. Denn das neue Richtlinienrecht der Europäischen Union sieht eine Ausdehnung der Befugnisse der Mitgliedstaaten zu beschleunigten Asylverfahren an den Grenzen vor. (siehe IV. 6) So kann es also sein, dass, wenn auch nicht auf hoher See, so doch an den EU-Binnen- und -Außengrenzen, bald Asylschnellverfahren „nach deutschem Vorbild“ etabliert werden, was die Beantwortung der Frage ihrer Vereinbarkeit mit den Menschenrechten zu einem drängenden Anliegen werden lässt.<

II. DIE HIRSI-ENTSCHEIDUNG DES EGMR UND DAS EPIM-Projekt

1. DER SACHVERHALT DER HIRSI-ENTSCHEIDUNG

Der Entscheidung lag die Menschenrechtsbeschwerde von 24 somalischen und eritreischen Staatsangehörigen zugrunde. Hintergrund ihrer Beschwerde zum Straßburger Menschenrechtsgerichtshof war folgendes Ereignis: Die Betroffenen befanden sich am 6.5.2009 in einem Boot auf dem Weg von Libyen Richtung Italien, als sie in internationalen Gewässern, d.h. jenseits der italienischen und damit der EU-Seegrenze („hohe See“), von Schiffen der italienischen Küstenwache bzw. Marine gestoppt und zurück nach Libyen gebracht wurden („push back“). Die erzwungene Rückkehr hatte für die Beschwerdeführer schwerwiegende Folgen: So starben zwei von ihnen einige Zeit später unter ungeklärten Umständen, und zu einem Teil der anderen Beschwerdeführer brach der Kontakt im Zuge der in Libyen ausgebrochenen Revolution im Februar 2011 ab. Dass die Betroffenen, die nicht verstorben waren und zu denen weiter Kontakt bestand, von den italienischen Behörden als schutzbedürftig und –berechtigt anzusehen gewesen sein wären, machte der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) im Zeitraum zwischen Juni und Oktober 2011 klar, indem er 14 der Beschwerdeführer im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens den Flüchtlingsstatus zusprach (sog. UNHCR-Mandatsflüchtlinge) – ein Vorgang, den die libysche Regierung jedoch ihrerseits nicht anerkannte.

2. DIE HIRSI-ENTSCHEIDUNG DES EGMR

Die Betroffenen rügten in ihrer Beschwerde an den EGMR die Verletzung folgender vier menschenrechtlicher Verbürgungen:²

→ Art. 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen bzw. erniedrigenden Behandlung) wegen des Risikos einer solchen Behandlung in Libyen,

→ Art. 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen bzw. erniedrigenden Behandlung) wegen des Risikos einer willkürlichen Rückführung aus Libyen nach Eritrea bzw. Somalia,

→ Art. 4 des 4. Protokolls zur EMRK (Verbot der Kollektivausweisung ausländischer Personen),

→ Art. 13 EMRK (Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz).

Der Gerichtshof sah alle vier Rügen als zulässig und begründet an und verurteilte Italien wegen der Verletzung der genannten Menschenrechte. Die Kernaussagen des Gerichtshofes, die er in den Urteilsgründen macht, lauten (mit Angabe der entsprechenden Randziffern der Entscheidung):³

→ Die italienischen Behörden übten – trotz des Geschehensablaufs auf hoher See – über die Betroffenen Hoheitsgewalt im Sinne von Art. 1 EMRK aus, was zu einer extraterritorialen Verantwortung des Konventionsstaates Italien für sein Handeln führt (Rz. 64-82).

→ Da es angesichts der Berichtslage zur Menschenrechtssituation in Libyen zum Zeitpunkt des hoheitlichen Handelns nachweisbar ernsthafte Gründe für die Annahme gab, dass die Betroffenen dort einer gegen Art. 3 EMRK verstoßenden Behandlung ausgesetzt werden, hätte eine Rückführung nach Libyen nicht stattfinden dürfen (Rz. 85-138).

→ Auch unter dem Gesichtspunkt der drohenden Rückführung aus dem „Durchgangsstaat“ Libyen zurück in die Heimatländer Eritrea und Somalia liegt eine Verletzung von Art. 3 EMRK vor, weil es sich bei Libyen bekanntermaßen um ein Land handelt, in dem es kein Asylverfahren und kein Verfahren zum Schutz von Flüchtlingen gibt und weil unter dem Aspekt von Art. 3 EMRK von relevanten Bedrohungssituationen in den Herkunftsstaaten Somalia und Eritrea auszugehen ist (Rz. 139-158).

² Der Text der EMRK ist in deutscher Sprache abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/005.htm>, der Text des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK ist abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/046.htm>.

³ EGMR, Urt. v. 23. 2. 2012 - 27765/09 (Hirsi Jamaa u.a./Italien); die Entscheidung ist in englischer Sprache im Volltext abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231>; zu den verschiedenen Quellen mit deutschsprachigen Übersetzungen siehe Abschnitt V. am Anfang.

→ Da die Rückführung der Beschwerdeführer nach Libyen ohne jede Prüfung der individuellen Lage eines jeden Beschwerdeführers durchgeführt worden ist, liegt auch eine Verletzung von Art. 4 des Protokolls Nr. 4 der EMRK vor, wobei sich die Verantwortlichkeit des italienischen Staates wiederum aus der extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt ergibt (Rz. 159-186).

→ Auch Art. 13 EMRK ist verletzt, weil den Beschwerdeführern kein Rechtsbehelf zur Verfügung stand, die bereits festgestellten Menschenrechtsverletzungen vor der Rückführung durch Ergreifen eines solchen Rechtsbehelfes abzuwenden (Rz. 187-207).

3. DAS PROJEKT „ACCESS TO PROTECTION: A HUMAN RIGHT“ UND DER DEUTSCHE PROJEKT-BEITRAG

Der vorliegende Bericht („National Report“) ist im Rahmen des bereits in der Einleitung angesprochenen EPIM-Projektes „Access to Protection: a Human Right“ entstanden. Beteiligte Projektpartner sind neben dem Stiftung PRO ASYL, der den deutschen Projektbeitrag beisteuert, fünf weitere Projektpartner aus Italien, Spanien, Ungarn, Malta und Griechenland.⁴ Ziel des Projektes ist es, die möglichen Folgen der Hirsi-Entscheidung anhand der jeweiligen nationalen Rechtslage und -praxis auszuwerten.

Der deutsche Projektbeitrag beschäftigt sich aus den in der Einleitung (I.) genannten Gründen nun insbesondere mit der für den Zugang zum Asylverfahren praktisch einzigen relevanten „deutschen“ EU-Außengrenze, dem Frankfurter Flughafen. Im Rahmen des Flughafenasylverfahrens wurde in den zehn Jahren von 1999 bis 2008 knapp 3 000 Asylsuchenden nach einem negativen Flughafenverfahren die Einreise nach Deutschland verwehrt; die ganz überwiegende Zahl dieser Fälle spielte sich am Frankfurter Flughafen ab.⁵

Eine Leitidee des Projektes ist, im nationalen Kontext einen Diskurs über die Hirsi-Entscheidung des EGMR anzustoßen bzw. den Diskurs weiterzuentwickeln. Der bisherige Diskurs in Deutschland ist vornehmlich durch eine politische Analyse geprägt (vgl. ausführlich Abschnitt V). In den wissenschaftlichen Arbeiten steht die Frage nach dem umfassenden Kontext des Hirsi-Urteils bezüglich des EU-Grenzregimes im Vordergrund. Die juristische Literatur wiederum wendet das Hirsi-Urteil bisher nur auf die Praktiken der Grenzschutzbehörden an den europäischen Außengrenzen an und zieht insbesondere für die EU-Grenzschutzagentur Frontex Rückschlüsse. Eine Behandlung von spezifischen deutschen Rechtsfragestellungen, insbesondere der Relevanz der Entscheidung für die einzigen bedeutsamen deutschen Grenzen zu Staaten außerhalb der

EU, die internationalen Flughäfen in Deutschland, wird nur ansatzweise vorgenommen. Die Debatte wird zudem in einem relativ klar abgegrenzten Bereich der wissenschaftlichen Szene diskutiert und hat noch keine Breitenwirkung entfaltet. Dementsprechend steht die Auseinandersetzung um die Bedeutung der Hirsi-Entscheidung noch am Anfang.

Grundlage für die Erstellung dieses Berichts waren u.a. die bisher vorliegenden Publikationen zur Hirsi-Entscheidung sowie die Texte (Aufsätze in juristischen Fachzeitschriften, parlamentarische Vorgänge, Stellungnahmen und Studien von Nichtregierungsorganisationen usw.) und die Rechtsprechung, die sich mit dem Flughafenasylverfahren auseinandersetzen. Außerdem wurden zur Vorbereitung des Berichts Gespräche mit den zentralen Akteuren geführt, die vom Flughafenasylverfahren betroffen sind bzw. sich mit ihm beschäftigen, darunter

→ Anwälte, die im Rahmen der sog. asylrechtskundigen Beratung am Frankfurter Flughafen abgelehnte Asylbewerber im Gerichtsverfahren vertreten,

→ Anwälte, die die nach erfolglosem Flughafenasylverfahren am Frankfurter Flughafen inhaftierten Betroffenen in ihren Haftverfahren vertreten,

→ Mitarbeiter der katholischen und evangelischen Kirche, die am Flughafen Frankfurt sowohl eine Betreuung von Asylbewerbern im Flughafenasylverfahren leisten als auch Abschiebungen beobachten,

→ Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, die sich in Einzelfällen oder allgemein mit der Ausgestaltung des Asylverfahrens an deutschen Flughäfen auseinandersetzen, darunter v.a. auch die Verfasserin einer auf Einzelfallanalysen basierenden ausführlichen Studie über das Asylverfahren am Frankfurter Flughafen, Dr. Ines Welge,

→ Mitglieder des sog. Flughafendialogforums, das einen regelmäßigen Austausch von Behördenvertretern und Nichtregierungsorganisationen über das Flughafenasylverfahren organisiert,

→ Mitarbeiter des universitären und in Frankfurt angesiedelten „Staatsprojektes Europa“, die über Jahre hinweg die Entwicklung des Hirsi-Falles wissenschaftlich verfolgt und bewertet haben.

Ein „Runder Tisch“, der mit Vertretern des UNHCR, des Bundesamtes und der Bundespolizei geplant war und der die Basis für den vorliegenden Bericht noch verbreitern sollte,

⁴ Die Federführung liegt beim italienischen Flüchtlingsrat (CIR) – Weitere Projektpartner: Kommission zum Schutz von Flüchtlingen (CEAR, Spanien), Griechischer Flüchtlingsrat (GCR), Ungarisches Helsinki-Komitee (HHC), Stiftung der Bürger für den Wandel (PfC, MALTA).

⁵ BT-Drucksache 17/8095 vom 08.12.2011, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/080/1708095.pdf> dort S. 1.

wurde auf Bitten des Bundesamtes angesichts vordringlicher anderer Aufgaben in Zusammenhang mit steigenden Asylbewerberzahlen bis auf Weiteres verschoben. Am 23.01.2014 wurden das Projekt und der National Report im Tagungszentrum Stuttgart-Hohenheim einem Zuhörererkreis von ca. 60 Personen, darunter Richter, Rechtsanwälte, Rechtswissenschaftler, Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und Mitarbeiter aus Behörden, präsentiert. Die Erkenntnisse aus der anschließenden Diskussion sind in den Bericht eingearbeitet worden.

In den Bericht sind weiterhin Erkenntnisse aus der Analyse von einzelnen aktuellen Asylverfahren, die am Frankfurter Flughafen durchgeführt wurden und auf die einige der o.g. Gesprächspartner den Autor dieses Berichts hingewiesen haben, eingeflossen.<

III. DAS ASYLVERFAHREN IN DEUTSCHLAND IM ALLGEMEINEN

1. DIE SYSTEMATIK DES SCHUTZES VOR GEFAHREN IM HERKUNFTSSTAAT IM DEUTSCHEN RECHT

Das deutsche Grundgesetz (GG) sah aufgrund der nationalsozialistischen Vergangenheit Deutschlands ein besonders ausgeprägtes Recht auf Asyl vor, das Verfassungsrang hat und als Grundrecht ausgestaltet ist.⁶ Im Jahr 1993 wurde dieses Grundrecht aufgrund einer Verfassungsänderung stark eingeschränkt (sog. Asylkompromiss): Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. wurde durch den neuen Art. 16a GG abgelöst, der als wesentliche Einschränkungen des Asylgrundrechts

→ eine Drittstaatenregelung (Art. 16a Abs. 2 GG),

→ eine Regelung über sichere Herkunftsstaaten (Art. 16a Abs. 3 GG)

→ ein beschleunigtes Asylverfahren an einer Reihe von deutschen Flughäfen (Art. 16a Abs. 4 GG i.V.m. § 18a AsylVfG)

vorsieht.

Das heute geltende Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG ist aufgrund der Einschränkungen praktisch irrelevant geworden. In der Praxis spielen sich die Fragen der Gewähr von humanitärem Schutz stattdessen auf der einfachgesetzlichen und im Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)⁷ bzw. Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁸ geregelten Ebene der

⁶ Der Text des GG ist in deutscher und englischer Sprache abrufbar auf:

<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

⁷ Der Text des AsylVfG ist in deutscher und englischer Sprache abrufbar auf:

http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/

⁸ Der Text des AufenthG ist in deutscher und englischer Sprache abrufbar auf:

http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/

⁹ Richtlinie 2011/95/EU des Rates der Europäischen Union.

→ Zuerkennung des Flüchtlingsstatus (§ 60 Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 3 AsylVfG),

→ Zuerkennung des europarechtlichen subsidiären Schutzes (§ 60 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 4 AsylVfG) und

→ der Feststellung nationaler Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG)

ab. Nach der aktuellen Terminologie wird nicht mehr von einem „Asylantrag“ gesprochen, wenn ein Schutzsuchender um Schutz bittet, sondern von einem „Antrag auf internationalen Schutz“. Dieser umfasst dann Art. 16a Abs. 1 GG, § 60 Abs. 1 und § 60 Abs. 2 AufenthG. Wird nur isoliert die Feststellung nationaler Abschiebungsverbote beantragt, liegt kein Antrag auf internationalen Schutz vor.

Während bzgl. des weitgehend bedeutungslos gewordenen Grundrechtes auf Asyl immer noch strittig ist, inwiefern seine Auslegung anhand der Vorgaben des europäischen und völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts zu erfolgen hat, nehmen die § 60 AufenthG und §§ 3ff. AsylVfG ausdrücklich auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die EMRK und die Qualifikations-Richtlinie⁹ Bezug. Ihre Schutzsystematik richtet sich demnach explizit an der völkerrechtlichen Auslegung und Rechtsprechung aus. Hierdurch verankert der nationale Gesetzgeber auch die völkerrechtlichen Verbürgungen aus Art. 3 EMRK und das sog. Refoulementverbot aus Art. 33 I GFK im deutschen Recht. Die Inkorporierung des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts in das deutsche Asylrecht erlaubt somit eine Anknüpfung an die Hirsi-Rechtsprechung.

2. AUSGESTALTUNG DES ASYLVERFAHRENS

Für die Bearbeitung eines Antrages auf internationalen Schutz ist in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF; im Folgenden: Bundesamt) zuständig. Das Bundesamt hat seine Zentrale in Nürnberg; außerdem gibt es 22 Außenstellen, die sich in der Nähe von sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen (EAEen) befinden. Die Erstaufnahmeeinrichtungen werden von den Bundesländern betrieben und dienen der Erst-Unterbringung und -Versorgung von Asylbewerbern.

Ein Antrag auf internationalen Schutz kann wirksam nur bei der dafür zuständigen Behörde, also dem Bundesamt, gestellt werden. Dazu muss i.d.R. persönlich bei der jeweiligen

Außenstelle des Bundesamtes vorgeschrieben werden (zu den Ausnahmen vgl. § 14 AsylVfG). In welcher Erstaufnahmeeinrichtung ein Asylbewerber Unterkunft findet und in welcher Außenstelle er folglich seinen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen hat, kann er nicht selbst auswählen. Stattdessen wird mittels eines bundesweiten Quotensystems („EASY-Verfahren“)¹⁰ entschieden, wie Asylbewerber über das Bundesgebiet verteilt werden und welche Herkunftsländer an welchem Ort bearbeitet werden. Auch am Frankfurter Flughafen befinden sich eine Erstaufnahmeeinrichtung sowie eine Außenstelle des Bundesamtes, die für Antragsteller zuständig sind, die sich im Flughafenasylverfahren befinden.

Das Bundesamt entscheidet über den Antrag auf internationalen Schutz in der ersten Instanz. Die Asylbewerber müssen gegenüber einem Sachbearbeiter des Bundesamts im Rahmen einer Anhörung (von den Betroffenen oft „Interview“ genannt) ihre Fluchtgründe und biographische Details darlegen.

3. RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN

Gegen eine ablehnende Entscheidung des Bundesamtes können die Betroffenen, seien sie Asylbewerber im Inlandsverfahren oder in dem „vor der Einreise“ angesiedelten Flughafenasylverfahren, eine Klage vor den örtlichen Verwaltungsgerichten einlegen. Dass die Klage automatisch eine aufschiebende Wirkung hat (sog. Suspensiveffekt, der der Verwaltung bis zur abschließenden Entscheidung über die Klage die Abschiebung des Betroffenen verbietet), ist im deutschen Asylrecht die Ausnahme und nicht die Regel. § 75 AsylVfG normiert insofern, dass nur im Falle der Ablehnung eines Antrages auf internationalen Schutz als „einfach“ unbegründet eine automatische aufschiebende Wirkung der Klage besteht. Kein automatischer Suspensiveffekt der Klage besteht hingegen bei sämtlichen anderen Formen der Ablehnung eines Antrages auf internationalen Schutz; diese sind:

→ Ablehnung des Antrages auf internationalen Schutz unter Hinweis auf die Einreise aus einem sicheren Drittstaat (§ 26a AsylVfG i.V.m. Art. 16a Abs. 2 GG),

→ Ablehnung unter Hinweis auf die Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a AsylVfG i.V.m. Art. 16a Abs. 3 GG),

→ Ablehnung als unzulässig (§ 27a AsylVfG) wegen der Zuständigkeit eines anderen Staates für die Prüfung des Antrages auf internationalen Schutz gem. der D-III-VO¹¹,

→ Ablehnung als unbeachtlich (§§ 27, 29 AsylVfG) wegen Sicherheit in einem sonstigen Drittstaat,

→ Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ (§ 30 AsylVfG i.V.m. Art. 16a Abs. 4 GG).

Unter den Fallgruppen der fehlenden aufschiebenden Wirkung ist im Rahmen des vorliegenden Berichts besonders die letztgenannte Ablehnung als „o.u.“ von besonderem Interesse.

In den Fällen eines fehlenden Suspensiveffektes kann beim Verwaltungsgericht, das für die Klage zuständig ist, im Wege eines Eilverfahrens die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage beantragt werden.

¹⁰ EASY steht für „Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer“.

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (ABl. Nr. L 180 S. 31), die die sog. Dublin-II-VO ersetzt.

4. ZAHLEN ZUM ASYLVERFAHREN

Die Asylantragszahlen, die Anerkennungsquote und die Gesamtschutzquote haben sich in Deutschland in den letzten zwanzig Jahren erheblich verändert. Ein Grund dafür liegt sicherlich in den schon angesprochenen Regelungen des sog. Asylkompromisses. Ein weiterer Grund dürfte darin liegen, dass das innereuropäische Zuständigkeitsbestimmungssystem

auf der Grundlage der Dublin-II- bzw. Dublin-III-VO immer effektiver funktioniert.

Das Bundesamt veröffentlicht auf seiner Homepage regelmäßig ausführliche Statistiken.¹² In Hinblick auf die Zahl der Asylanträge, den Ausgang der Asylverfahren und die Hauptherkunftsländer ergibt sich folgendes aktuelles Bild:¹³

Jahr	Zahl der Asylanträge insgesamt	davon Erstanträge	davon Folgeanträge
2011	53.347	45.741	7.606
2012	77.651	64.539	13.112
Jan - Sept 2013	85.325	74.194	11.131

Jahr	Entscheidungen über Asylanträge										
	insgesamt	Art. 16a GG (Asylberechtigung)		§ 60 Abs. 1 AufenthG (Flüchtlingsstatus)		§ 60 Abs. 2 (europarechtlicher subsidiärer Schutz)		Ablehnungen (einfach und „o.u.“)		Formelle Entscheidungen	
2011	43.362	652	1.50%	6.446	14.90%	2.577	5.90%	23.717	54.70%	9.970	23.00%
2012	61.826	740	1.20%	8.024	13.00%	8.376	13.50%	30.700	49.70%	13.986	22.60%
Jan - Sep	55.286	602	1.10%	7.116	12.90%	7.415	13.40%	21.656	39.20%	18.497	33.50%

Hauptherkunftsländer im Zeitraum 1.1. bis 30.9.2013 (Gesamtzahl der Erstanträge: 74.194)			
1	Russische Föderation	13.492	18,2 %
2	Syrien/Arab. Republik	7.846	10,6 %
3	Serbien	6.432	8,7 %
4	Afghanistan	5.532	7,5 %
5	Mazedonien	3.674	5,0 %
6	Iran/Islam. Republik	3.287	4,4 %
7	Pakistan	3.024	4,1 %
8	Irak	2.892	3,9 %
9	Kosovo	2.318	3,1 %
10	Somalia	2.220	3,0 %
	Summe anderer Herkunftsländer	23.477	31,5 %

Zu den Zahlen über Abschiebungen im Jahr 2012 gibt eine Drucksache des Deutschen Bundestages Auskunft, wobei sowohl Ab-

schiebungen in Herkunftsländer als auch innereuropäische Abschiebungen im Rahmen des sog. Dublin-Verfahrens erfasst sind.¹⁴

¹² <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/statistiken-node.html>

¹³ Die im Folgenden dargestellten Zahlen stammen aus „Aktuelle Zahlen zu Asyl“, Ausgabe 9/2013, abrufbar unter:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyll.pdf?__blob=publicationFile

¹⁴ Drucksache des Deutschen Bundestags 17/12442 vom 22.02.2013,

abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/124/1712442.pdf> (dort Antworten zu den Fragen 1 und 2).

Abschiebungen auf dem Luftweg:	6.919 Personen
	(davon 2753 Personen aus Frankfurt am Main)
Hauptzielstaaten:	Serbien (1361)
	Italien (552)
	Mazedonien (450)
	Kosovo (444)
Hauptstaatsangehörigkeiten:	Mazedonien (477)
	Kosovo (471)
	Türkei (415)
Abschiebungen auf dem Landweg:	722 Personen
Hauptzielstaaten:	Polen (256)
	Belgien (149)
	Frankreich (101)
	Niederlande (81)
Hauptstaatsangehörigkeiten:	Polen (154)
	Kosovo (93)
	Russische Föderation (56)
	Afghanistan (48)
Abschiebungen auf dem Seeweg:	10 Personen
Hauptzielstaaten:	Norwegen (4)
	Schweden (3)
	Dänemark, Polen, Litauen (1)
Hauptstaatsangehörigkeiten:	Irak (4)
	Schweden (3)
	Litauen, Polen, Syrien (1)

Zum Begriff der Abschiebung ist in diesem Zusammenhang und in Überleitung zum nächsten Abschnitt anzumerken, dass von einer Abschiebung im rechtstechnischen Sinne nur Ausländer betroffen sind, die in die Bundesrepublik Deutschland ein-

gereist sind. Das Flughafenverfahren ist als Asylverfahren vor der Einreise angelegt; wessen Antrag auf internationalen Schutz im Rahmen dieses Verfahrens abgelehnt wird, dem wird die „Einreise verweigert“.<

IV. DAS ASYL-SCHNELLVERFAHREN AN DEUTSCHEN FLUGHÄFEN IM BESONDEREN

Eine Besonderheit stellt in Deutschland das bereits angesprochene „Flughafenasylverfahren“ nach § 18a AsylVfG dar.¹⁵ Betroffen sind grundsätzlich¹⁶ Personen,

- a) die an einem deutschen Flughafen eine EU-Außengrenze überschreiten und einreisen wollen und
- b) die aus einem als sicher geltenden Herkunftsland stammen oder keinen gültigen Pass oder Passersatz mit sich führen und
- c) bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen.

Bei den betroffenen Personen wird das Asylverfahren bei dem Bundesamt zeitlich vor die Einreise gestellt. Obwohl sich die Betroffenen auf deutschem Staatsgebiet befinden, wird rechtlich die Fiktion aufrechterhalten, sie seien noch nicht nach Deutschland eingereist (§ 13 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Die Antragsteller werden in der Zeit des Verfahrens im Transitbereich des Flughafens untergebracht und dürfen das Gebäude nicht verlassen.

Für die Behörden liegt der Vorteil eines solchen Verfahrens vor der Einreise darin, dass das Bundesamt und die Bundespolizei die Betroffenen auch ohne Reisedokumente mithilfe der – sich aus Völker- bzw. Luftverkehrsrecht ergebenden – zur Rückbeförderung verpflichteten Fluggesellschaft¹⁷ in den ebenfalls zur Rückübernahme verpflichteten Staat des letzten Aufenthalts¹⁸ sowie Herkunftsstaates zurückbefördern können.¹⁹

Das Flughafenasylverfahren ist als Schnellverfahren konzipiert, wobei der Beschleunigungsgedanke an zwei unterschiedlichen Stellen zum Tragen kommt:

→ erstens auf dem Weg zur Vorbereitung der Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz (beschleunigtes Anhörungsverfahren, siehe 2.);

→ zweitens auf dem Weg zur zwangsweisen Durchsetzung bestimmter Ablehnungsentscheidungen (beschleunigtes Vollstreckungsverfahren, siehe 3.).

Den mit der Anwendung des ICAO-Abkommens verbundenen Vorteil können die beteiligten Behörden nur nutzen, wenn neben den Voraussetzungen für ein beschleunigtes Verfahren bis zur Anhörung beim Bundesamt (2.) auch die Voraussetzungen für ein beschleunigtes Verfahren nach der Bundesamtsentscheidung, d.h. in Hinblick auf die Aufenthaltsbeendigung (3.), vorliegen.

Vor der Durchführung des Flughafenasylverfahrens liegt für die Betroffenen jedoch immer erst der Kontakt mit der Grenzbehörde, der Bundespolizei (1.).

1. VERFAHREN BEI DER BUNDESPOLIZEI

Die erste Behörde, mit der Asylsuchende am Flughafen in Kontakt kommen, ist die Bundespolizei. Die Bundespolizei und ihre Mitarbeiter haben in Bezug auf die Betroffenen mehrere Aufgaben. So haben sie z.B.

→ die Aufklärung der genauen Reisemodalitäten zu betreiben, um Rückführungswege und –verpflichtete festzustellen,

→ die Vernehmung der Betroffenen als Beschuldigte wegen des Verdachts von strafrechtlichen Verstößen durchzuführen,

→ durch eine Befragung festzustellen, ob die Betroffenen Schutz vor Gefahren in ihrem Herkunftsland begehren.

¹⁵ Einen Überblick über das Flughafenasylverfahren, wie es in Deutschland ausgestaltet ist, geben auch: Martin Wagner und Saskia Bonjour, Flughafenverfahrensstudie zu Flughäfen in sieben Europäischen Staaten, 2009, abrufbar unter: http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Publications/reports_and_studies/Flughafenstudie-august-2009.pdf (S. 80ff.); dort finden sich auch Darstellungen ähnlicher Schnellverfahren in anderen europäischen Ländern (Belgien, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweiz, Vereinigtes Königreich). Der deutsche Gesetzgeber hatte sich bei der Einführung dieses Sonderverfahrens an den entsprechenden Verfahren in Frankreich, den Niederlanden sowie in Dänemark orientiert (Marx, AsylVfG, 7. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 4).

¹⁶ Dem im Folgenden beschriebenen Flughafenasylverfahren können unter bestimmten Bedingungen weitere Sonderverfahren vorgeschaltet sein. Bevor die Bundespolizei nämlich einen Ausländer an die Außenstelle des Bundesamtes auf dem Flughafen weiterleitet, hat sie zu prüfen, ob nicht evtl. eine Einreiseverweigerung nach den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AsylVfG zu erfolgen hat. Dieses Sonderverfahren bedürfte einer eigenen Untersuchung, denn auch dieses Verfahren wirft Fragen hinsichtlich der Gewährleistung des Zuganges zu Schutz auf (siehe auch Abschnitt VII.3.4). Es betrifft v.a. die Konstellation von „Dublin-Verfahren“ am Flughafen. Gleiches gilt für das Verfahren in Zusammenhang mit § 15 AufenthG, bei denen die Bundespolizei ohne Beteiligung des Bundesamtes Zurückweisungen ausspricht (siehe dazu auch Abschnitt VII.3.3).

¹⁷ Vgl. zur Rückbeförderungspflicht Annex 9 zu der Convention on International Civil Aviation, kurz: ICAO, vom Juli 2005, dort insbes. 5.11. abrufbar unter: <http://dcaa.trafikstyrelsen.dk:8000/icaodocs/Annex%209%20-%20Facilitation/Facilitation.pdf>, dort. S. 27.

¹⁸ Vgl. zur Rücknahmeverpflichtung ebd., 5.12. abrufbar unter: <http://dcaa.trafikstyrelsen.dk:8000/icaodocs/Annex%209%20-%20Facilitation/Facilitation.pdf>, dort. S. 27.

¹⁹ Die Rückführung der Betroffenen im Flughafenasylverfahren ist daher viel häufiger im Vergleich zum Inlandsasylverfahren eine Rückführung in ein Transitland (statt in den Herkunftsstaat).

Im Rahmen dieser Aufgabenerledigung („grenzbehördliche Befragungen“) entstehen eine Reihe von Protokollen und Niederschriften (z.B. die „Pass-Ticket-Befragung“, die „Niederschrift zum Einreisebegehren“, die Beschuldigtenvernehmung über die im Raum stehenden Straftaten). Wird das Vorliegen eines Asylbegehrens bejaht, werden diese Protokolle und Niederschriften auch an die für die Durchführung des Asylverfahrens zuständige Behörde, das Bundesamt, weitergeleitet.

Wird vom Betroffenen kein Asylgesuch geäußert oder werden seine Äußerungen nicht als Asylgesuch gewertet, werden auch keine Unterlagen an das Bundesamt weitergeleitet und bleibt es bei der alleinigen Kompetenz der Grenzschutzbehörde, die dann auf der Grundlage des § 15 AufenthG über die sog. Zurückweisung des Betroffenen entscheidet. Im Rahmen dieser Entscheidung hat die Bundespolizei dann auch zwingend und von Amts wegen mögliche nationale Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zu beachten.

2. BESCHLEUNIGTES VERFAHREN BIS ZUR ANHÖRUNG BEIM BUNDESAMT

Wird dem Bundesamt von der Bundespolizei angezeigt, dass ein Asylbegehren geäußert wurde und will das Bundesamt den oben beschriebenen Vorteil aus dem Verfahren vor der Einreise ziehen, müssen über die bereits genannten Voraussetzungen

a-c) (Einreise über einen Flughafen, fehlender Pass oder sicher Herkunftsstaat, Asylbegehren) hinaus weitere Voraussetzungen vorliegen, damit das Asylverfahren tatsächlich als Schnellverfahren im Transitbereich stattfinden darf:

d) Der betreffende deutsche Flughafen muss über eine entsprechende Unterbringungsmöglichkeit auf dem Flughafengelände verfügen (vgl. § 18 a Abs. 1 S. 1 a. E. AsylVfG). Eine Unterbringungsmöglichkeit gibt es derzeit an den Flughäfen in Berlin-Schönefeld, Berlin Brandenburg, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg und München.

e) Es darf nicht aufgrund von Umständen des Einzelfalls zu einer Einreise des Betroffenen gekommen sein. Wenn der Betroffene die Grenze nur überschreitet, um etwa – und sei es auch stationär – in einem Krankenhaus behandelt (vgl. § 18 a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG) oder dem Haftrichter vorgeführt (vgl. § 18 Abs. 6 Nr. 4 AsylVfG) zu werden, liegt nach dem Gesetz gerade keine Einreise vor.

f) Es muss für den Betroffenen eine Möglichkeit zur unverzüglichen Stellung eines förmlichen Antrags auf internationalen Schutz bei der entsprechenden Außenstelle des Bundesamtes bestehen (§ 18a Abs. 1 S. 3 AsylVfG).

g) Es muss möglich sein, dass die persönliche Anhörung des Ausländers durch das Bundesamt unverzüglich stattfindet (§ 18a Abs. 1 S. 4 AsylVfG).

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, wird das Asylverfahren – zunächst bis zur Anhörung – in einem besonders gestalteten Schnellverfahren durchgeführt. Ein besonderes Merkmal dieses Verfahrens ist, dass dem Ausländer von Gesetzes wegen erst nach erfolgter Anhörung „Gelegenheit zu geben [ist], mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, es sei denn, er hat sich selbst vorher anwaltlichen Beistands versichert“ (§ 18a Abs. 1 S. 5 AsylVfG). Die meisten Asylbewerber kommen angesichts dieser Verfahrensausgestaltung vor ihrer Anhörung nicht mit einem Anwalt in Kontakt, sondern lediglich mit dem kirchlichen Flüchtlingsdienst, der beispielsweise am Frankfurter Flughafen im Gebäude 587 untergebracht ist;²⁰ dort besteht für die Betroffenen die Möglichkeit, Verfahrensberatung zu erhalten.

3. GGFS. BESCHLEUNIGTE AUFENTHALTSBEENDIGUNG NACH DER ANHÖRUNG

Ob das Asylverfahren auch nach der Anhörung einer besonderen Beschleunigung unterliegt, hängt davon ab, ob sich das Bundesamt zutraut, binnen zwei Tagen nach Stellung des Antrages auf internationalen Schutz (die verfahrenstechnisch mit der Anhörung zusammenfällt) über diesen die Entscheidung zu treffen, dass er „offensichtlich unbegründet“²¹ ist (§ 18a Abs. 6 Nr. 2 AsylVfG). In allen anderen Fällen, insbesondere solchen, in denen das Bundesamt den Antrag auf internationalen Schutz nicht als „offensichtlich“, sondern lediglich als „einfach“ bzw. „schlicht“ unbegründet ansieht, endet das Asyls Schnellverfahren an dieser Stelle und geht für den Betroffenen, der einreisen darf, faktisch den Weg, den auch das Asylverfahren eines Asylbewerbers gehen würde, der bereits seinen Antrag im Inland gestellt hat und angehört wurde; zur Bekanntgabe der Entscheidung des Bundesamtes kommt es in diesen Fällen regelmäßig auch erst viele Wochen oder Monate nach erfolgter Einreise.

Die Idee des Gesetzgebers, die in dieser Systematik zum Ausdruck kommt, besteht darin, dass im Flughafenasylverfahren diejenigen Asylanträge herausgefiltert werden sollen, deren offensichtliche Unbegründetheit sich aufdrängt. In Fällen, in denen die Entscheidungsfindung eingehenderer tatsächlicher und rechtlicher Feststellungen und Würdigungen bedarf, ist hingegen gerade die Einreise der Betroffenen zu ermöglichen. Nur in eindeutigen Sachverhaltskonstellationen soll sich also an das beschleunigte Anhörungsverfahren eine Ablehnung als offensichtlich unbegründet und damit auch ein beschleunigtes Aufenthaltsbeendungsverfahren anschließen.

²⁰ Eine Selbstdarstellung des kirchlichen Flüchtlingsdienstes ist hier abrufbar: <http://www.caritas-frankfurt.de/53246.html>.

²¹ Wann ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist, regelt § 30 AsylVfG. Betroffen sind z.B. Antragsteller, die „nur aus wirtschaftlichen Gründen“ (§ 30 Abs. 2 AsylVfG) einreisen wollen oder die im Asylverfahren unsubstantiiert oder widersprüchlich vortragen oder gefälschte Beweismittel vorlegen (§ 30 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG).

Kommt es zu einer solchen „o.u.-Ablehnung“ binnen zwei Tagen, so verweigert die Grenzbehörde dem Asylbewerber die Einreise (§ 18a Abs. 3 S. 1 AsylVfG). In diesem Fall erhält der Antragsteller zwei Bescheide ausgehändigt: die „qualifizierte“ Asyablehnung des Bundesamtes und die Verweigerung der Einreise durch die Grenzbehörde. Das nun einsetzende beschleunigte Verfahren zur Aufenthaltsbeendigung ist u.a. dadurch gekennzeichnet, dass eine sehr kurze, lediglich dreitägige Frist für den Eilrechtsschutz gegen die Behördenentscheidungen besteht (§ 18 a Abs. 4 S. 1 AsylVfG), wobei dem Antragsteller nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG; siehe zu dieser Rechtsprechung Abschnitt VI.3., dort unter 15), ohne dass hierfür besondere Gründe vorliegen oder geltend gemacht werden müssen, auf Antrag eine Nachfrist von vier Tagen zur Begründung seines Eilantrages einzuräumen ist.²²

Besondere Merkmale des beschleunigten Gerichtsverfahrens sind neben der Antragsfrist von drei Tagen und der weiteren Begründungsfrist von vier Tagen:

→ Das zuständige Verwaltungsgericht erhält von der Grenzbehörde zeitgleich mit der Zustellung der Bescheide an den Antragsteller die Behördenakten und Durchschriften übersandt (§ 18 a Abs. 3 S. 3 AsylVfG), und zwar unabhängig davon, ob der Betroffene überhaupt Rechtsbehelfe einlegt.

→ Der Betroffene erhält mit der Aushändigung der Bescheide gleichzeitig eine Kopie der Akte (§ 36 Abs. 2 S. 1 AsylVfG).

→ Der Eilantrag kann, was als Erleichterung insbesondere für anwaltlich nicht vertretene Antragsteller gedacht ist, auch bei der Grenzbehörde gestellt werden (§ 18a Abs. 4 S. 2 AsylVfG).

→ Bis zur Entscheidung des Gerichts über den Antrag ist der Vollzug der Einreiseverweigerung ausgesetzt (§ 18 a Abs. 4 S. 7 AsylVfG).

→ Dem Antrag darf das Verwaltungsgericht nur stattgeben, wenn hinsichtlich der „o.u.“-Ablehnung der Schutztatbestände nach Art. 16a Abs. 1 GG, § 60 Abs. 1 AufenthG und § 60 Abs. 2 AufenthG „ernstliche Zweifel“ bestehen – so gibt es die Verfassung in Art. 16a Abs. 4 GG vor und greift es § 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m § 36 Abs. 4 S. 1 AsylVfG auf; lediglich in Bezug auf die nationalen Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG gilt kein besonderer, sondern der allgemeine Prüfungsmaßstab.

→ Für die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ist der Einzelrichter zuständig (§ 76 Abs. 4 AsylVfG), der – vorausgesetzt seit der Ernennung sind sechs Monate vergangen – auch ein Richter auf Probe sein kann (§ 76 Abs. 6 AsylVfG).

→ Die Entscheidung soll grundsätzlich ohne erneute Anhörung des Asylbewerbers nach Aktenlage ergehen (§ 18a Abs. 5 S. 5 AsylVfG).

→ Die richterliche Amtsermittlungspflicht ist eingeschränkt (§ 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 2 AsylVfG); das Gericht muss nur Tatsachen und Beweismittel, die von den Beteiligten angegeben worden oder die gerichtsbekannt oder offenkundig sind, berücksichtigen.

→ Nach Maßgabe des § 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 3 AsylVfG kann das Gericht verspätetes Vorbringen unberücksichtigt lassen, wenn andernfalls die Entscheidung verzögert würde (sog. Präklusion).

→ Das Gericht soll gem. § 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 5 AsylVfG binnen einer Woche über den Eilantrag entscheiden; ist über den Antrag innerhalb von vierzehn Tagen immer noch nicht entschieden, tritt kraft Gesetzes der Einreiseanspruch ein (§ 18a Abs. 6 Nr. 3 AsylVfG).

→ Sobald die unterschriebene Entscheidungsformel des Richters an die Geschäftsstelle der entsprechenden Kammer des Verwaltungsgerichts vorgelegt worden ist, gilt die Entscheidung als ergangen (§ 18a Abs. 4 S. 7 i.V.m. § 36 Abs. 3 S. 9 AsylVfG) und darf – im Falle der Ablehnung des Eilantrages – die Aufenthaltsbeendigung vollzogen werden. Die Abfassung der Gründe kann später erfolgen.

→ Die gerichtliche Entscheidung über den Eilantrag auf Gestattung der Einreise ist unanfechtbar (§ 80 AsylVfG); dies ist allerdings keine spezifische Besonderheit des Flughafenasyilverfahrens, sondern ganz allgemein ein Charakteristikum des deutschen Asylprozessrechtes.

→ Es bleibt nach einer ablehnenden verwaltungsgerichtlichen Eilentscheidung allenfalls der Weg, im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde beim BVerfG um Eilrechtsschutz zu ersuchen oder sich an den EGMR zu wenden. Was die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzersuchens ans BVerfG angeht, so sind dessen Erfolgchancen allerdings von vornherein gering, wie das Gericht selbst zum Ausdruck bringt: „[D]em BVerfG [bleibt] bis zum Abflug des Ausländers meist nicht die Zeit, sei es über die Verfassungsbeschwerde selbst, sei es über den Antrag nach § 32 BVerfGG zu entscheiden. [...] [D]er Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG in Fällen, in denen das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt hat, [wird] kaum in Betracht kommen. Das ist auch deshalb sachgerecht, weil es in erster Linie Aufgabe der Fachgerichte ist, Grundrechtsschutz zu gewähren, und weil allein sie in der Lage sind, in jedem Einzelfall sachnah zu entscheiden.“²³

4. WEITERER FORTGANG NACH VERLORENEM EILANTRAG, INSBESONDERE HAFT

Rechnet man die o.g. Fristen zusammen, so kommt man zu dem Ergebnis, dass ein Asylbewerber, dessen Antrag auf internationalen Schutz im Flughafenasyilverfahren als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wird und dessen Eilantrag scheitert, nach spätestens 19 Tagen (2+3+14) – jedenfalls rechtlich gesehen – abgeschoben werden können soll.²⁴

Nicht selten stehen einem Vollzug der Einreiseverweigerung tatsächliche Hindernisse entgegen (z.B. fehlende Heimreisepapiere). Da der Festsetzung des abgelehnten Asylantragstellers im Transitbereich ein freiheitsentziehender Charakter zukommt, sehen § 15 Abs. 5 und 6 AufenthG (analog) vor, dass diese nach 30 Tagen (gerechnet ab der Ankunft im Transit) einer richterlichen Anordnung bedarf (sog. Zurückweisungs- bzw. sog. Transithaft). Wird diese Anordnung vom zuständigen Amtsgericht verweigert oder eine einmal ausgesprochene Anordnung nicht weiter verlängert, ist dem Antragsteller die Einreise zu gewähren – und zwar unabhängig von dem Ausgang des Eilverfahrens (§ 18 a Abs. 6 Nr. 4 AsylVfG).

22 Es gibt auch Verfahren an der Grenze, die einen noch höheren Grad an Beschleunigung aufweisen, vgl. die Zurückweisung an der Grenze i.S.d. § 15 AufenthG und die Zurückschiebungstatbestände nach § 57 Abs. 1 und 2 AufenthG, bei der die Verfahrensrechte der Betroffenen noch schwächer ausgestaltet sind. Fritz spricht daher von der Einreiseverweigerung nach § 18a AsylVfG als einer „gestreckten Form der Zurückweisung“ [GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 53].

23 BVerfG NVwZ 1996, 678 [684 und 686].

24 Diese 19-Tage-Zeitspanne, von der im Zusammenhang mit dem Flughafenasyilverfahren immer wieder die Rede ist, ist allerdings nicht von der Ankunft des Betroffenen am Flughafen, sondern vom Tag der Asylantragstellung beim Bundesamt an gerechnet.

5. ZAHLEN ZUM FLUGHAFENASYLVERFAHREN

Statistische Daten zum Flughafenverfahren lassen sich verschiedenen Bundestagsdrucksachen entnehmen.²⁵

Gesamtzahlen Flughafenverfahren	Aktenanlagen	o.u.-Ablehnungen	Prozentualer Anteil
2009	432	53	12.30%
2010	735	55	7.50%
2011	819	60	7.30%
2012	787	59	7.50%
2013	972	48	4.90%

Hauptherkunftsländer bzgl. o.u.-Entscheidungen	
2009	Nigeria
	Kongo/Demokratische Republik
	Ägypten
2010	Kongo/Demokratische Republik
	Kamerun
	Türkei
2011	Kongo/Demokratische Republik
	Syrien
2012	Kongo/Demokratische Republik
	Türkei
	Sri Lanka
2013	Kongo/Demokratische Republik
	Kamerun
	Nigeria

6. EUROPARECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die europarechtlichen Rahmenbedingungen und damit die EU-rechtliche Zulässigkeit eines Schnellverfahrens an der Grenze bzw. im Transitbereich richten sich maßgeblich nach der Asylverfahrensrichtlinie (VerfRL). Bzgl. der VerfRL ist zwischen ihrer z.Zt. noch gültigen „bisherigen“ Fassung²⁶ und ihrer bis zum 20.7.2015 von den Mitgliedstaaten umzusetzenden Neufassung²⁷ zu unterscheiden. Die Art. 3 Abs. 1 (bisherige Fassung und Neufassung) machen klar, dass das EU-Recht eine Ankunft der Schutzsuchenden an der Grenze eines EU-Mitgliedstaates verlangt, damit seine Garantien greifen („...gilt für ... Asylanträge, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden...“ bzw. „...gilt für ... Anträge auf internationalen Schutz, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden...“). Personen, die auf einem deutschen Flughafen gelandet sind und anschließend ein Schutzbegehren äußern, fallen also in den Anwendungsbereich der Verbürgungen der VerfRL.

Relevante Verbürgungen finden sich v.a. im Kapitel II („Grundsätze und Garantien“), in dessen Art. 6 – 22 (alte Fassung) bzw. Art. 6 - 30 (neue Fassung) eine Vielzahl von Mindest-Verfahrensstandards festgelegt wird; weiterhin tlw. im Kapitel III („erstinstanzliches Verfahren“; dort Art. 23 - 36 alte bzw. Art. 31 - 43 neue Fassung) sowie im Kapitel V („Rechtsbehelfe“; Art. 39 alte bzw. Art. 46 neue Fassung).

²⁵ Drucksache 17/14553 vom 14.08.2013,

abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/145/1714553.pdf>

Drucksache 18/20 vom 28.10.2013,

abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/000/1800020.pdf>; Drucksache 17/12234 vom 31.01.2013,

abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/122/1712234.pdf>; Drucksache 17/8577 vom 10.02.2012,

abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/085/1708577.pdf>;

Elektronische Vorabfassung der Bundestagsdrucksache 18/ 705 vom 05.03.2014,

abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800705.pdf>;

weitere Statistiken finden sich bei „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasyilverfahren

gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009,

abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf, dort S. 18ff.

²⁶ RL 2005/85/EG, ABl. Nr. L 326 S. 13,

abrufbar unter: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/gesetztexte/EU-Verfahrensrichtlinie.pdf.

²⁷ Richtlinie 2013/32/EU, ABl. Nr. L 180 S. 60,

abrufbar unter: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/gesetztexte/Aenderungs_VerfahrensRL.pdf.

Entsprechungstabelle			
VerfRL a.F.		VerfRL n.F.	
[Kapitel II] „Grundsätze und Garantien“	Art. 6 – 22	Art. 6 – 30	[Kapitel II] „Grundsätze und Garantien“
-	-	Art. 24 Abs. 3 Unterabsatz 2	Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen (insbes. Opfer von Folter, Vergewaltigung, sonstiger schwerer Gewalt) <i>können</i> von Verfahren nach Art. 31 Abs. 8 und Art. 43 ausgenommen werden
-	-	Art. 25 Abs. 6 Buchst b	„Garantien für unbegleitete Minderjährige“: Art. 43 nur unter bestimmten Bedingungen anwendbar
[Kapitel III] „Erstinstanzliche Verfahren“	Art. 23 – 36	Art. 31 – 43	[Kapitel III] „Erstinstanzliche Verfahren“
„Prüfungsverfahren“, die „vorrangig oder beschleunigt durchgeführt werden“	Art. 23 Abs. 4	Art. 31 Abs. 8	„Prüfungsverfahren“, das „beschleunigt und/oder an der Grenze oder in Transitzonen nach Maßgabe von Artikel 43 durchgeführt wird“
vorrangige/beschleunigte Durchführung bei „offensichtlich unbegründet“	Art. 23 Abs. 4 Buchst. b	-	-
Legaldefinition der Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“: Fälle des Art. 23 Abs. 4 b und a sowie c-o	Art. 28 Abs. 2	Art. 32 Abs. 2	Legaldefinition der Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“: Alle Fälle des Art. 31 Abs. 8
„Besondere Verfahren nach Abschnitt V“	Art. 24 Abs. 1 Buchst. b	-	-
[Abschnitt V] „Verfahren an der Grenze“	Art. 35 Abs. 1, 4, 5	Art. 43 Abs. 1 – 3	[Abschnitt V] „Verfahren an der Grenze“
	Art. 35 Abs. 2-3	-	-
[Kapitel V] „Rechtsbehelfe“	Art. 39	Art. 46	[Kapitel V] „Rechtsbehelfe“

Hinsichtlich „Verfahren an der Grenze“ unterscheidet sich der Regelungsgehalt der maßgeblichen Norm (Art. 35 alte Fassung, Art. 43 neue Fassung):

→ In der bisherigen Fassung regelt Art. 35 („Abschnitt V“ in Kapitel III) zunächst in Abs. 1, dass die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Grundsätze und Garantien nach Kapitel II Verfahren festlegen, um an der Grenze oder in Transitzonen des Mitgliedstaats über an diesen Orten gestellte Asylanträge zu entscheiden (für diese Verfahren ergibt sich über Art. 24 Abs. 1 Buchst. b²⁸, dass sie von den in Kapitel II enthaltenen Grundsätzen und Garantien abweichen dürfen); anschließend ist in Art. 35 Abs. 2²⁹ geregelt, dass die Mitgliedstaaten Grenzverfahren, die am 1.12.2005 bereits im nationalen Recht existierten, auch weiterhin beibehalten dürfen, auch wenn sie von den Mindest-Verfahrensstandards abweichen; für diesen Fall werden allerdings einige absolute Garantien aus Kapitel II. für unabdingbar erklärt (Art. 35 Abs. 3 und 4). In Art. 23 Abs. 4 VerfRL a.F.³⁰ wird den Mitgliedstaaten außerdem für eine Reihe von Konstellationen die Möglichkeit eines vorrangigen bzw. beschleunigten Prüfungsverfahrens eingeräumt, das allerdings „den Grundprinzipien und Garantien nach Kapitel II“ folgen muss.

→ Die Regelung in der neuen Verfahrensrichtlinie über „Verfahren an der Grenze oder in Transitzonen“ – Art. 43 – kennt hingegen die Beibehaltenserlaubnis der alten VerfRL aus Art. 35 Abs. 2 samt der entsprechenden Abweichungserlaubnis mit ihren Rückausnahmen in Art. 35 Abs. 3 nicht; auch die Abweichungserlaubnis aus Art. 24 Abs. 1 Buchst. b fällt weg. Die neue VerfRL kennt nur Verfahren an der Grenze oder in Transitzonen, die „nach Maßgabe der Grundsätze und Garantien nach Kapitel II“ durchgeführt werden (Art. 43 Abs. 1). In ihrer Neufassung ist die Regelung über Grenz- und Transitzonenverfahren allerdings nur in einer Zusammenschau mit Art. 31 Abs. 8 VerfRL verständlich. Art. 31 Abs. 8 ermächtigt – innerhalb des Kapitels III mit dem Regelungsgegenstand „erstinstanzliche Verfahren“ – die Mitgliedstaaten zu „beschleunigten Verfahren“, „[nicht-beschleunigten] Verfahren an der Grenze oder in Transitzonen nach Maßgabe von Artikel 43“ sowie „beschleunigten Verfahren an der Grenze oder in Transitzonen nach Maßgabe von Artikel 43“. Art. 31 Abs. 8 n.F. Asylverfahrensrichtlinie entspricht dabei tlw. Art. 23 Abs. 4 Asylverfahrensrichtlinie a.F. Die neue Verfahrensrichtlinie rückt die Grenz- und Transitzonen-Verfahren damit aus ihrer „absoluten“ Sonderrolle heraus und führt sie mit den Regeln über beschleunigte Verfahren, die schon die bisherige Verfahrensrichtlinie kannte, zusammen. Welche Sonderregelungen mit dem beschleunigten Verfahren verbunden sind, lässt sich dort erkennen, wo in der Richtlinie die Signalworte für Schnellverfahren („Verfahren nach Artikel 31 Absatz 8 und Arti-

kel 43“ bzw. „beschleunigte Verfahren oder Grenzverfahren“) fallen: So sieht Art. 17 Abs. 5 a.F. VerfRL z.B. vor, dass die Niederschrift der Anhörung in Abweichung zum normalen Verfahren nicht vor der Entscheidung zugeleitet, sondern zusammen mit der Entscheidung übergeben werden kann, und Art. 46 Abs. 6, 7 VerfRL gesteht den Mitgliedstaaten zu, in den betreffenden Verfahren in Abweichung von der allgemeinen Regel des Art. 46 Abs. 5 VerfRL (ein Rechtsbehelf hat aufschiebende Wirkung) gerade die automatische aufschiebende Wirkung auszuschließen. Minderjährige dürfen zukünftig nur noch nach Maßgabe von Art. 25 Abs. 6 Buchst. b und damit nur in bestimmten Fällen einem beschleunigten Grenz- bzw. Transitverfahren unterworfen werden. Bei besonders schutzbedürftigen Personen können sich die Mitgliedstaaten auch für die vollständige Herausnahme der betroffenen Personen aus dem Sonderverfahren entscheiden (Art. 24 Abs. 3 Unterabsatz 2).

Die Auswirkungen der Neuregelungen auf das deutsche Recht werden unterschiedlich bewertet. Einerseits werden die beschränkende Wirkung der EU-Vorgaben und damit verbundene Verbesserungen für die Betroffenen betont:

„Das sogenannte Flughafenverfahren, mit dem Deutschland anscheinend unbegründete Anträge einer raschen Prüfung unterzieht, darf bei Minderjährigen nur noch unter außergewöhnlichen Umständen angewandt werden. Das gilt auch für Folteropfer. Die deutschen Behörden können das Flughafenverfahren auch nicht mehr generell bei allen Leuten verwenden, die ohne oder mit gefälschten Dokumenten ankommen.“³¹

Andererseits werden Befürchtungen artikuliert, dass es zu einer Ausweitung von asylrechtlichen Schnellverfahren kommen könnte:

„Äußerst problematisch ist, dass die Richtlinie eine Vielzahl von Gründen vorsieht, aus denen entweder ein beschleunigtes Verfahren und/oder ein Grenzverfahren durchgeführt werden darf. Ein Grenz- oder Transitverfahren würde in Deutschland dem Flughafenverfahren entsprechen. Letzteres ist nur zulässig, wenn der Asylantragsteller am Flughafen ankommend aus einem ‚sicheren Herkunftsstaat‘ (derzeit nur Ghana) oder ohne oder mit falschen oder fehlenden Dokumenten einzureisen versucht. Dagegen sieht die Richtlinie sehr viel mehr Gründe für ein solches Sonderverfahren vor: Vorbringen von nicht-asyl-relevanten Gründen, sicherer Herkunftsstaat, falsche Angaben oder Dokumente, Beseitigung von Identitätsdokumenten, unstimme/widersprüchliche/falsche/unwahrscheinliche Angaben, Stellung eines Folgeantrags, Zweckantrag zur Verhinderung der Abschiebung, unrechtmäßige Einreise, Weigerung der Abgabe von Fingerabdrücken,

²⁸ Existiert in der Neufassung nicht mehr.

²⁹ Existiert in der Neufassung nicht mehr.

³⁰ Entspricht Art. 31 Abs. 8 der Neufassung.

³¹ FAZ vom 12.6.2013, abrufbar unter:

<http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/das-gemeinsame-europaeische-asyssystem-schluss-mit-lotto-12218373.html>

Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung. Diese uferlosen Möglichkeiten, derartige Sonderverfahren vorzusehen, führen zu einer unmenschlichen Inhaftierungspraxis und können für Schutzbedürftige folgenschwere Fehlentscheidungen produzieren. Sie können zu Refoulement-Fällen führen (Zurückschiebung ins Herkunftsland), was für die Betroffenen in Folter und Verfolgung enden kann.“³²

Beide Ansichten haben die Einschätzung als „gemeinsamen Nenner“, dass der deutsche Gesetzgeber - europarechtsbedingt - spätestens bis zum 20.7.2015 eine Umgestaltung von § 18a AsylVfG vornehmen muss wird.³³ Dies könnte auch eine Gelegenheit sein, die Regelung unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten umzugestalten oder sogar abzuschaffen.

V. DIE DEUTSCHE DEBATTE ÜBER DIE HIRSI-ENTSCHEIDUNG

Der Text der Hirsi-Entscheidung ist auf der Homepage des EGMR nicht in deutscher Sprache abrufbar. Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht hat große Abschnitte der Entscheidung in einer Übersetzung und Bearbeitung von Dr. Jens Meyer-Ladewig und Professor Dr. Herbert Petzold veröffentlicht.³⁴ Die Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“ hat den Inhalt der Hirsi-Entscheidung in neun Leitsätze zusammengefasst und diese veröffentlicht.³⁵ Im Newsletter Menschenrechte, der vom Österreichischen Institut für Menschenrechte herausgegeben wird, ist eine vierseitige Zusammenfassung der Entscheidung erschienen, die von Dr. Eduard Christian Schöpfer stammt.³⁶ Die gesonderte Meinung des Richters Pinto de Albuquerque ist, soweit ersichtlich, bisher nicht in deutscher Sprache veröffentlicht worden.

1. REZEPTION IN PRESSE UND POLITIK

In Deutschland wurde die Hirsi-Entscheidung breit in der Presse rezipiert. Die Tagesschau und überregionale Zeitungen berichteten über den Sachverhalt und den Urteilsspruch aus Straßburg.³⁷ Eine Auswertung der Leitsätze aus dem Hirsi-Urteil in Hinblick auf spezifische deutsche juristische Fragestellungen wurde nicht vorgenommen. Verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Politiker der im Bundestag vertretenen Parteien wiesen darauf hin, dass sich Deutschland nun in der EU für „klare und verbindliche Regelungen“ einsetzen müsse (so z.B. Deutsches Institut für Menschenrechte), dass die Menschenrechte auf hoher See „voll und ganz beachtet werden müssen“ (so z.B. Pro Asyl) und dass das Urteil Konsequenzen für die Arbeit von FRONTEX (so z.B. die Bundestagsabgeordnete Ulla Jelpke, Linkspartei) und die europäischen Rückübernahmeabkommen (so z.B. der Bundestagsabgeordnete Josef Winkler, Bündnis 90/Die Grünen) haben müsse.

Längst nicht erst seit der Hirsi-Entscheidung, aber seit der Hirsi-Entscheidung verstärkt und unter stetiger Bezugnahme auf diese werden außerdem push-back-Vorgänge im Mittelmeerraum in Deutschland öffentlich diskutiert und problematisiert. Als Beispiele aus jüngster Zeit seien genannt:

→ Der Bericht des Griechischen Flüchtlingsrates und von Pro Asyl über willkürliche Zurückschiebungen von Schutzsuchenden, die Italien aus Griechenland kommend über das Mittelmeer erreichen, zurück nach Griechenland.³⁸ Der Bericht wurde am 3.7.2012 veröffentlicht, hat den Titel „HUMAN CARGO - Arbitrary readmissions from the Italian sea ports to Greece“ und basiert auf Interviews mit über 50 Schutzsuchenden, die trotz der M.S.S.-Entscheidung des EGMR³⁹ im Frühjahr 2012 aus Italien nach Griechenland zurückgeschoben wurden, wodurch ihnen der Zugang zu Schutz unmöglich gemacht wurde.

³² So Pro Asyl in einer ersten Einschätzung vom 12. Juni 2013 zum sog. EU-Asylpaket, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/PRO_ASYL_EU_Asylpaket_Wesentliche_AEnderungen_Juni_2013.pdf, dort S. 8.

³³ Dieses Ergebnis stützend auch: Deutscher Caritasverband, Fluchtpunkte: Flughafenasyilverfahren, Januar 2014, abrufbar unter: <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/fluchtpunkte/fluchtpunkte> dort S. 11 und 13: „Artikel 25 Absatz 6 a) Asylverfahrensrichtlinie n.F. sieht zwar vor, dass künftig nur im Ausnahmefall unbegleitete Minderjährige das Flughafenverfahren durchlaufen sollen. [...] Um die strukturellen Defizite im Verfahren zu beseitigen und es an die inzwischen eingeführten europäischen Standards zum internationalen Schutz anzupassen, müsste das Flughafenverfahren dem regulären Asylverfahren nahezu angeglichen werden.“

³⁴ NVwZ 2012, 809.

³⁵ DÖV 2012, 401.

³⁶ NLMR 2012, 50, abrufbar unter:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20120223_AUSL000_000BSW27765_0900000_000.

³⁷ vgl. z.B. Tagesschau vom 23.02.2012, SPIEGEL vom 23.02.2012.

→ Der Bericht über eine Recherche, die PRO ASYL vom Oktober 2012 bis September 2013 in Griechenland, der Türkei und Deutschland durchführte, und deren Ergebnisse am 7.11.2013 im Bericht „Pushed Back“ veröffentlicht worden sind.⁴⁰ Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass völkerrechtswidrige Zurückweisungen von Flüchtlingen an der türkisch-griechischen Land- und Seegrenze an der Tagesordnung sind.

→ Die Studie „Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des europäischen Migrationsregimes auf Drittstaaten“, die anlässlich des internationalen Tags der Migrantinnen und Migranten am 18.12.2013 von Brot für die Welt, medico international und PRO ASYL veröffentlicht wurde.⁴¹ Sie geht in Fallstudien anhand der Staaten Senegal, Mauretanien, Tunesien, der Türkei und der Republik Moldau der Frage nach, welche Auswirkungen die europäische Politik der „Auslagerung von Flucht- und Migrationskontrolle auf Staaten jenseits der EU-Grenzen“ hat und beschreibt, wie sie den Zugang zu Schutz für Schutzsuchende erschwert und sogar unmöglich macht.

→ Vorgänge wie der Umgang mit dem Tanker „MT Salmis“, der im Sommer 2013 Schutzsuchende im Mittelmeer aus Seenot rettete, dann aber zunächst keinen europäischen Hafen anlaufen durfte,⁴² die Flüchtlingskatastrophe im Oktober 2013 vor Lampedusa⁴³ sowie die Diskussion auf europäischer Ebene über die Seeaußengrenzenverordnung, die regeln soll, wie Frontex mit Flüchtlingsbooten verfährt,⁴⁴ wurden – um nur einige Beispiele zu nennen - ebenfalls in der Öffentlichkeit wahrgenommen und diskutiert.

→ Die Koalitionsparteien CDU/CSU und SPD haben auf Bundesebene in ihren Koalitionsvertrag die Vereinbarung aufgenommen, „bei FRONTEX-kooordinierten Maßnahmen der Grenzsicherung sowie bei der Kooperation mit Drittstaaten für die konsequente Einhaltung menschenrechtlicher und humanitärer Standards ein[zutreten].“ Der Grundsatz der Nichtzurückweisung und die Pflicht zur Seenotrettung müssten umfassend geachtet werden.⁴⁵

38 Der Bericht ist in englischer Sprache erschienen und abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/p_KAMPAGNEN/Flucht-ist-kein-Verbrechen/humancargo_01.pdf.

39 EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09 M. S. S. gegen Belgien und Griechenland –, abrufbar unter

www.asyl.net

dort Dokumentennummer M18077.

40 Der Bericht ist in englischer Sprache

abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/l_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf

eine deutschsprachige Zusammenfassung ist

abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/l_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf.

41 Die Studie ist

abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2013/Im_Schatten_der_Zitadelle_2013.pdf

42 vgl. die Presseerklärung von Pro Asyl vom 07.08.2013,

abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/land_in_sicht_fluechtlinge_auf_der_mt_salamis_in_italien_aufgenommen/.

43 vgl. z.B. SZ vom 17.1.2014,

abrufbar unter:

<http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestags-debatte-um-eu-fluechtlingspolitik-alle-danken-der-linken-1.1865358>.

44 Vgl. die Presseerklärung von Pro Asyl vom 15.04.2014,

abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/eu_parlament_stimmt_ueber_regelungen_fuer_frontex_an_den_seeaussengrenzen_ab-1/.

45 Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom 27.11.2013,

abrufbar unter:

<http://www.tagesschau.de/inland/koalitionsvertrag136.pdf>, dort. S. 76f.

2. REZEPTION IN DER (RECHTS-)WISSENSCHAFT

Die wissenschaftliche und juristische Debatte in Deutschland wurde vornehmlich in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (2.1) sowie im Rahmen der Arbeit der Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ am Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main geführt (2.2); daneben gibt es weitere Einzelveröffentlichungen (2.3).

2.1 DISKURS IN DER ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDERRECHT UND AUSLÄNDERPOLITIK (ZAR)

Die Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) widmete im Jahr 2012 ein ganzes Heft der europäischen Grenzpolitik, wobei viele der dort veröffentlichten Artikel Bezug auf das Hirsi-Urteil nahmen.

→ Heike Brabandt vom Sonderforschungsbereich 597 der Universität Bremen („Staatlichkeit im Wandel“) problematisiert, dass in der herkömmlichen Lesart Staaten zwar verpflichtet sein können, Schutzsuchende nicht in ihre Herkunftsländer abzuschicken, während sie aber nicht verpflichtet sein sollen, Schutzsuchende, die sich noch im Ausland befinden, aktiv in ihr Territorium aufzunehmen. Dieser Lesart stellt sie das Sondervotum des EGMR-Richters Pinto de Albuquerque gegenüber und fordert auf ihrer Grundlage eine Weiterentwicklung des Asylrechts in Deutschland:

„Er leitet daher aus Art. 3 EMRK eine positive Pflicht der Vertragsstaaten ab, ein Visum für die Einreise auszustellen, wenn Antragssteller eine Verfolgung geltend machen, um ihnen ein Asylverfahren im Vertragsstaat zu ermöglichen: ‚...a country’s visa policy is subject to its obligations under international human rights law.‘ Im konkreten Fall würde dies bedeuten, dass die Vertragsstaaten der EMRK neben den üblichen Visa eine Form von Schutzvisa für Verfolgte ausstellen müssten. Bisher fehlt fundiertes Wissen darüber, wie viele Opfer von Menschenrechtsverletzungen an der Hürde ‚Visum‘ scheitern.“⁴⁶

→ In der gleichen Ausgabe der ZAR beschreiben Matthias Lehnert und Nora Markard, letztere wiederum Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich 597 der Universität Bremen, die Auswirkungen des Hirsi-Urteils auf gemeinsamen Grenzschutzoperationen mehrerer EU-Mitgliedstaaten. Ihre Schluss-

folgerung lautet, dass sog. Push-Back-Operationen mit der EMRK unvereinbar seien, weil das Urteil ausgehend von Art. 3, 13 EMRK und Art. 4 Prot. 4 EMRK ein „indirektes Recht auf Zugang zum Territorium des Konventionsstaates“ begründe. Hinsichtlich der Operationen von FRONTEX wird eine direkte juristische Verantwortlichkeit der EU angenommen:

„Anknüpfungspunkt ist die Zurechnungsfigur der effektiven Kontrolle aus dem Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. So ist eine staatliche Handlung einer Internationalen Organisation (hier: der EU) zuzurechnen, wenn diese die faktische Möglichkeit besaß, eine potentielle Rechtsverletzung zu verhindern. Dieses Zurechnungskonzept ist sowohl im Unionsrecht als auch im Recht der EMRK anwendbar, denn beide Rechtssysteme sind keine geschlossenen Subsysteme. (...) Rechtsfolge wäre eine gemeinschaftliche Haftung der Mitgliedsstaaten und der Agentur bzw. der EU für Rechtsverletzungen im Rahmen einer solchen Operation.“⁴⁷

→ In einem weiteren ZAR-Beitrag außerhalb der angesprochenen ZAR-Schwerpunktausgabe verknüpft Albrecht Weber die Hirsi-Entscheidung mit der M.S.S.-Entscheidung des EGMR und macht deutlich, dass der Gerichtshof bei sogenannten Kettenabschiebungen eine eingehende Einzelfallprüfung vornimmt und nicht auf politische Willensbekundungen vertraut.⁴⁸ Die Entscheidung hätte deswegen auch Signalwirkung für zukünftige Entscheidungen des EGMR und EuGH bezüglich Kettenabschiebungen.

⁴⁶ ZAR 2012, 175 [178]; in den „Anwendungsbereich“ des Sondervotums fällt die in Deutschland geführte Diskussion über die Aufnahme sog. afghanischer Ortskräfte, die für die Bundeswehr in Afghanistan tätig waren. Unter bestimmten Bedingungen besteht für sie eine Möglichkeit, bei der deutschen Botschaft in Kabul ein Visum für die Einreise nach Deutschland zu erhalten. Für einige kommt dieses Angebot allerdings zu spät, vgl. http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/mord_an_afghanischem_dolmetscher/, und viele andere bleiben ausgeschlossen, vgl. die Presseerklärung von Pro Asyl vom 04.11.2013, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/endlich_fortschritte_bei_der_aufnahme_afghanischer_dolmetscher_in_deutschland/

⁴⁷ ZAR 2012, 194 [199].

⁴⁸ ZAR 2012, 265, abrufbar unter:

http://www.zar.nomos.de/fileadmin/zar/doc/Aufsatz_ZAR_12_08.pdf

2.2 FORSCHUNGSPROJEKT „STAATSPROJEKT EUROPA“

Das von 2009 bis 2013 laufende und am Frankfurter Institut für Sozialforschung angesiedelte Forschungsprojekt mit dem Titel „Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik“ untersuchte, ausgehend von den Prämissen materialistischer Staatstheorie, besonders die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und die strategischen Machtkämpfe um das Europäische Grenzregime.⁴⁹ Im Rahmen der Fallstudie zu „Frontex“ stand dabei der Hirsi-Fall im Fokus, der beispielhaft für die umkämpfte Durchsetzung menschenrechtlicher Standards im Grenzregime empirisch untersucht wurde. Hierzu begleitete das Staatsprojekt von Beginn an den Fall, besuchte die öffentliche Verhandlung in Straßburg im Juni 2011 und interviewte Expertinnen und Experten, darunter die Anwälte der Flüchtlinge, Vertreterinnen und Vertreter von NGOs, italienische Journalisten und Filmemacher sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Das wissenschaftliche Forschungsinteresse hatte dabei zwei Richtungen:

→ Einerseits sollte der Hirsi-Fall als eine Form der strategischen Prozessführung untersucht werden (strategic litigation). Hierzu wurde eine Kontextanalyse des gesellschaftlichen Spannungsverhältnisses untersucht und nachvollzogen, wie es im Zusammenspiel mit den Anwälten, der NGOs und der Journalisten sowie der Migrantinnen und Migranten gelang, die Klage in Straßburg zu gewinnen.

→ Andererseits wurde der Hirsi-Fall in einem breiteren juridischen Kontext beleuchtet. Laut der These des Forschungsprojektes kam es „auf der Hohen See zu einer Durchsetzungskrise des Rechts“, denn die eigentlich vorhandenen menschenrechtlichen Standards aus der GFK und EMRK wurden durch die faktischen exekutiven Handlungen der nationalen wie europäischen Grenzschutzbehörden unterlaufen. Der Richterspruch aus Straßburg stellte den Versuch dar, eine Vereinheitlichung der widerläufigen Rechtssysteme (nationales Migrationsrecht, europäisches Primärrecht, völkerrechtliches Flüchtlingsrecht) durch die Etablierung einer Normenpyramide mit den Menschenrechten an der Spitze herzustellen. Das Forschungsprojekt weist jedoch darauf hin, dass die Herstellung des hegemonialen Projekts der Menschenrechte nur im Recht und nur für den spezifischen Bereich der Hohen See gelingen konnte. Nach dem Hirsi-Urteil konnte die italienische

Exekutive weitestgehend ungehindert den Richterspruch umgehen, den Klägern ihren Anspruch auf Schadensersatz faktisch verwehren und die rechtsstaatlichen Anforderungen an Einsätze auf der Hohen See ignorieren, indem mittels bilateraler Abkommen der Grenzschutz in die Gewässer der nordafrikanischen Staaten vorverlagert wird und der Rechtsschutz des EGMR somit nicht greifen kann.

Die Politik- und Rechtswissenschaftlerin Sonja Buckel, eine der Projektleiterinnen der Forschungsgruppe, entwickelt in ihrer Habilitationsschrift eine Diskursanalyse des Rechts und führt diese am Beispiel des Hirsi-Falles aus.⁵⁰ Im Hirsi-Fall hätten sich die antagonistischen Diskursstränge „Schutz vor rechtsfreien Räumen“ einerseits und „territoriale Beschränkung der EMRK“ andererseits gegenübergestellt. Die Kläger hätten nur deswegen gewinnen können, weil der EGMR die „materielle Verdichtung des Menschenrechtsdiskurses“ darstellte und deswegen selektiv offener für die Menschenrechtsanliegen sei als andere Staatsapparate oder Gerichte. Die Anwälte hätten die richtige Strategie verfolgt, nicht den nationalen, sondern direkt den transnationalen Rechtsweg zu beschreiten.

2.3 WEITERE WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE

Auch Daniela Haarhuis zieht aus dem Hirsi-Urteil in einem Beitrag für die Zeitschrift das Asylmagazin Rückschlüsse für die Arbeit von Frontex.⁵¹ Die Leitsätze des Hirsi-Urteils müssten insbesondere bei Verträgen zwischen Frontex und Drittstaaten eingehalten werden, da das „Outsourcing von Verantwortung“ die Staaten der Europäischen Union nicht von ihren Verpflichtungen aus der EMRK entbinde. Des Weiteren müssten zur Sicherung der rechtsstaatlichen Vorgaben Übersetzer und Rechtsberater direkt auf den Schiffen von Frontex eingesetzt werden. Haarhuis kritisiert, dass der durch die neue Frontex-Verordnung geschaffene Grundrechtsbeauftragte direkt vom Frontex-Verwaltungsrat berufen würde und dessen Unabhängigkeit deshalb nicht gesichert sei.⁵²

Dr. Hendrik Cremer vom Deutschen Institut für Menschenrechte legt der Deutschen Bundesregierung als Konsequenz aus der Hirsi-Rechtsprechung nahe, dass diese sich nicht an Frontex-Einsätzen oder vergleichbaren Seeoperationen beteiligen dürfe, solange die Vorgaben aus dem Hirsi-Urteil nicht tatsächlich umgesetzt seien.⁵³

⁴⁹ Eine zusammenfassende Darstellung des Forschungsprojektes geben Buckel/Pichl in: ZAR 2012, 178; vgl. auch <http://www.staatsprojekt-europa.eu>.

⁵⁰ Buckel, »Welcome to Europe« – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«, September 2013.

⁵¹ Asylmagazin 2013, 10, abrufbar unter: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2013/AM2013-1_beitraghaarhuis.pdf.

⁵² Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011, dort Art. 26a.

⁵³ Deutsches Institut für Menschenrechte, aktuell, 01/2012, S. 1ff., abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fluechtlingsschutz.pdf.

VI. MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS IN BEZUG AUF ASYLSCHNELLVERFAHREN

Anknüpfungspunkt, die Hirsi-Entscheidung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der deutschen Beteiligung an Frontex-Einsätzen oder am Abschluss von Rückübernahmeabkommen, sondern auch in Bezug auf das Asylschnellverfahren an deutschen Flughäfen zu diskutieren, ist der Umstand, dass die EMRK einem Staat in Hinblick auf das Recht, einen Ausländer an der Grenze oder in einer Transitzone festzunehmen oder zurückzuweisen, Einschränkungen auferlegt, ebenso wie sie ihn der Verpflichtung unterwirft, dem Betroffenen einen Rechtsbehelf einzuräumen, mit dem ein effektiver Schutz gegen eine befürchtete Verletzung der EMRK zur Verfügung steht. So allgemein diese Aussage ist, so sehr hat der EGMR ihr in seiner Rechtsprechung, darunter die Hirsi-Entscheidung, Konturen verliehen (siehe sogleich 1. und 2.); und so sehr damit Ausgangspunkt der Diskussion die EMRK ist, so sehr sind in ihrem Rahmen auch die (grund-)rechtlichen Bedingungen zu beachten, die das BVerfG für die Asylschnellverfahren an deutschen Flughäfen formuliert hat (siehe 3.).

1. IN BEZUG AUF ASYLSCHNELLVERFAHREN WESENTLICHE AUSSAGEN DER HIRSI-ENTSCHEIDUNG

Die Aspekte der Hirsi-Entscheidung, die auch für die Praxis in Deutschland von Bedeutung sind, lauten:⁵⁴

a) Der EGMR betont, dass die italienischen Behörden auch ohne einen ausdrücklichen Asylantrag der Betroffenen „wussten oder hätten wissen müssen“, dass die Betroffenen Schutz vor Verfolgung in ihren Herkunftsländern suchen: „Dass die Bf. nicht ausdrücklich Asyl beantragt haben, befreite Italien nach den Umständen des Falls nicht von seinen Verpflichtungen nach Art. 3 EMRK.“ (Rz. 133)

b) Der EGMR betont, dass die italienischen Behörden auch ohne einen ausdrücklichen Asylantrag die Verpflichtungen aus Art. 3 EMRK in Hinblick auf drohende Gefahren im „Transitland“ Libyen beachten müssen: „Wie schon ausgeführt, entbindet es Italien nicht von seinen Verpflichtungen nach Art. 3 EMRK, dass die Bf. kein Asyl beantragt und nicht auf die Gefahren durch das Fehlen eines Asylverfahrens in Libyen hingewiesen haben. Die italienischen Behörden mussten sich vergewissern, wie die libyschen Behörden ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen über den Schutz von Flüchtlingen erfüllten.“ (Rz. 157)

c) Der EGMR betont die Notwendigkeit, dass vor einer Abschiebung die Einhaltung von Art. 3 EMRK durch ein entspre-

chendes Verfahren sichergestellt wird. Erforderlich sei auf der einen Seite, dass die in diesem Verfahren eingesetzten Behördenmitarbeiter „darin ausgebildet [sind], individuelle Gespräche zu führen“ und dass ihnen „Dolmetscher [und] Rechtsberater zur Seite“ stehen (Rz. 185). Auf der anderen Seite müssten die Betroffenen Informationen darüber erhalten, wie sie Zugang zu einem Asylverfahren finden können, wie sie ihre Asylbegehren substantiieren und ihre Verfahrensrechte wahrnehmen können (Rz. 204).

d) Der EGMR betont die Notwendigkeit eines gerichtlichen Verfahrens, das den Betroffenen eröffnet sein muss, und beschreibt die Mindestanforderungen, die es erfüllen muss: „Ein wirksamer Rechtsbehelf i.S. von Art. 13 EMRK i. V. mit Art. 3 EMRK verlangt eine ‚unabhängige und genaue Prüfung‘ einer Beschwerde, wenn vertretbar vorgetragen wird, es bestünden im Falle einer Abschiebung in einen anderen Staat ernsthafte Gründe, zu befürchten, dass tatsächlich die Gefahr einer Art. 3 EMRK widersprechenden Behandlung besteht. Der Rechtsbehelf muss in Fällen von Art. 13 i. V. mit Art. 3 EMRK und Art. 4 Protokoll Nr. 4 zur EMRK aufschiebende Wirkung haben. [...] Den Bf. hat kein Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden, mit dem sie eine gründliche und genaue Prüfung hätten erreichen können, bevor sie zurückgeführt wurden.“ (Rz. 198 und 205)

2. ANREICHERUNG DES ÜBERPRÜFUNGSMASSSTABS: DER EGMR ZU ASYL-SCHNELLVERFAHREN

Außer der Hirsi-Entscheidung lohnt es sich, bei der Beantwortung der Frage nach menschenrechtlichen Standards für Asylschnellverfahren weitere Entscheidungen des EGMR mit in den Blick zu nehmen.

2.1 GEBREMEDHIN ./ FRANKREICH, URTEIL VOM 26.04.2007

Zunächst ist die Entscheidung vom 26.04.2007 (Az. 25389/05) von Bedeutung⁵⁵, die sich mit der Ausgestaltung von Asylschnellverfahren im französischen Recht auseinandersetzt. Der Beschwerdeführer war in diesem Fall ein eritreischer Staatsangehöriger, der bei der französischen Grenzpolizei am Flughafen Paris-Charles de Gaulle vorstellig geworden war und ein Asylersuchen äußerte. Da er an der Grenze um Asyl ersuchte, musste er die Erlaubnis zur Einreise aus Asylgründen beantragen. Der Beschwerdeführer wurde daraufhin in einem Wartebereich festgehalten, während die Behörden prüften, ob sein Asylantrag offenkundig unbegründet sein würde. Da die Behörden den Antrag im Falle des Beschwerdeführers für offenkundig unbegründet hielten, verweigerten sie ihm in der Folge die Erlaubnis zur Einreise. Für ihn wurde dann automa-

⁵⁴ Zitiert nach der Übersetzung des Urteils ins Deutsche in: NVwZ 2012, 809ff.

⁵⁵ Die Entscheidung ist in franz. Sprache

abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-80331>.

Eine deutschsprachige, sei es auch nur ausschnittsweise, Übersetzung ist – soweit ersichtlich – in keiner der einschlägigen Quellen erschienen. Eine Falldarstellung findet sich in: Fribergh/Kjaerum, 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_de.pdf,

dort S. 111.

tisch eine Abschiebung vorgesehen. Der Beschwerdeführer konnte zwar bei dem zuständigen Verwaltungsgericht die Aufhebung des Beschlusses zur Verweigerung der Einreise beantragen, dieser Antrag hatte jedoch keine aufschiebende Wirkung. Einen deswegen notwendigen und auch zulässigen Eilantrag hatte der Beschwerdeführer gestellt. Dieser Rechtsbehelf hatte jedoch ebenfalls keine automatische aufschiebende Wirkung. Auf diese Weise ließ das französische Recht in seiner damals geltenden Fassung zu, dass Personen abgeschoben werden, bevor der Richter überhaupt über den Eilantrag entschieden hat.

Der EGMR stellte eine Verletzung von Art 3 i.V.m. Art. 13 EMRK fest und begründete dies so:

„Angesichts der Bedeutung von Artikel 3 EMRK und dem irreversiblen Charakter der Schäden, die durch Folter oder Misshandlungen verursacht werden, gilt im Sinne von Artikel 13 folgende Anforderung: Bei der Entscheidung eines Staates, einen Ausländer in ein Land abzuschicken, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass die Gefahr der Folter oder Misshandlung besteht, muss der Betroffene Zugang zu einem Rechtsbehelf mit automatischer aufschiebender Wirkung haben. In der Praxis war diese Wirkung nicht ausreichend. Da der Beschwerdeführer keinen Zugang zu einem solchen Rechtsbehelf hatte, während er sich im Wartebereich aufhielt, wurde Artikel 13 EMRK in Verbindung mit Artikel 3 verletzt.“ (Rz. 66 a. E. und Rz. 67)⁵⁶

2.2 I.M. ./ Frankreich, Urteil vom 2.2.2012

In der sog. „I.M.“-Entscheidung des EGMR vom 2.2.2012 (Az. 9152/09)⁵⁷ ging es erneut um die Ausgestaltung von Asylschnellverfahren im französischen Recht. Die Entscheidung betraf dabei wohlgermerkt die Rechtslage, wie sie nach der Gebremdhin-Entscheidung (siehe soeben unter 2.1) vom französischen Gesetzgeber geschaffen wurde, der damit ein EMRK-konformes Verfahren schaffen wollte – was ihm, wie die „I.M.“-Entscheidung zeigte, aber gerade nicht gelang.

In dem Beschwerdeverfahren ging es um einen sudanesischen Asylbewerber, der in Frankreich unmittelbar nach seiner Einreise über mehrere Wochen erst in Untersuchungs-, dann in Straf- und schließlich in Abschiebungshaft genommen wurde. Der Betroffene stellte aus der Haft heraus einen Asylantrag, über den dann in einem Schnellverfahren – negativ –

entschieden wurde, und zwar u.a. mit dem Argument, die vorgetragene Verfolgungsfurcht sei nicht ausreichend durch Beweise belegt. Die Abschiebung des Betroffenen wurde vom EGMR im Wege einer „Rule 39“ vorläufig gestoppt. Zwei Jahre später wurde der Beschwerdeführer von den französischen Behörden als Flüchtling anerkannt. Trotz der Anerkennung des Beschwerdeführers nahm der EGMR dessen Beschwerde zum Anlass, das Schnellverfahren, dem er unterworfen worden war, zu untersuchen. Der EGMR stellte eine Verletzung von Art. 3 i.V.m. Art. 13 EMRK fest, und zwar vor allem aufgrund folgender Aspekte:

a) Der EGMR rügt, dass Äußerungen des inhaftierten Beschwerdeführers gegenüber Behördenvertretern, und seien sie auch rudimentär gewesen, nicht ausreichend ernst genommen und nicht als Asylantrag aufgefasst worden seien (Rz. 140f.).

b) Der EGMR rügt, dass der Asylantrag des Beschwerdeführers erst dann als erfolgt angesehen wurde, als gegen ihn bereits eine Abschiebungsanordnung erlassen worden war. Er rügt, dass die angeblich späte Asylantragstellung von den Behörden zum Anlass genommen wurde, von einem „vorsätzlichen Betrug“ und einer „missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechts“ auszugehen, was wiederum automatisch zu einer Zuordnung zum asylrechtlichen Schnellverfahren geführt habe (Rz. 141).

c) Der EGMR kritisiert, dass die dem Beschwerdeführer zur Dokumentierung und Glaubhaftmachung seiner Verfolgungsfurcht im Schnellverfahren nur fünf Tage zur Verfügung standen, obwohl es gerade die Haftsituation nicht zulasse, in einer derart kurzen Frist über Kontakte nach außen all das zusammenzutragen, was geeignet ist, den Asylantrag zu stützen (Rz. 144-146).

d) Der EGMR kritisiert, dass für den Rechtsbehelf, der gegen die Ablehnung des Asylantrages eingelegt werden konnte, die extrem kurze Frist von 48 Stunden gilt. Auch wenn eine mündliche Verhandlung vor dem zuständigen Verwaltungsgericht stattfand, bei der ein Dolmetscher und ein staatlicherseits gestellter Anwalt anwesend waren, konnte der Beschwerdeführer dem Gericht nicht die vom Gericht für erforderlich gehaltenen Beweise vorlegen (Rz. 150f.).

⁵⁶ Übersetzung nach Fribergh/Kjaerum, Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration, 2013, dort S. 112.

⁵⁷ Die Entscheidung ist in deutscher Sprache zusammengefasst im NLMR 2012, 38, abrufbar unter:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20120202_AUSL000_000BSW09152_0900000_000

eine deutschsprachige Entscheidungsbesprechung findet sich bei Lehnert in: Asylmagazin 2013, 226 [230].

Der französische Volltext der Entscheidung ist abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108934>.

Die englischsprachige Presseerklärung ist hier zu finden:

<http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/003-3830051-4396495>.

Der EGMR kommt daher zu folgendem Schluss:

„Die Gesamtheit der dem Bf. während des Verfahrens auferlegten Verpflichtungen, denen er ausgesetzt war, obwohl er sich in Haft befand und es bei ihm um den Erstantrag auf Asyl ging, haben die praktische Möglichkeit des Bf. beeinträchtigt, die Begründetheit seiner Beschwerde nach Art. 3 EMRK geltend zu machen.“ (Rz. 148)⁵⁸

Das Fazit, das der EGMR somit zieht, ist kein anderes als im Hirsi-Fall, obwohl „I.M.“ ja formal Zugang zu einem Asylverfahren und einem Rechtsbehelfsverfahren erhalten hatte. Der EGMR sieht die Betroffenen im Hirsi-Fall und den Betroffenen im Fall „I.M.“ im Ergebnis gleichermaßen in Hinblick auf Art. 3 EMRK verletzt. Dass der bestehende Zugang zum Asylverfahren formal aufgrund der besonderen Umstände der Verfahrensgestaltung keinen Unterschied in Hinblick auf Art. 3 EMRK macht, begründet der EGMR so:

„Auch wenn die Rechtsbehelfe theoretisch verfügbar waren, wurde ihre praktische Zugänglichkeit doch durch mehrere Umstände beschränkt, die im Wesentlichen mit der automatischen Zuordnung des Antrages zum Schnellverfahren, mit der Kürze der Fristen sowie den materiellen sowie verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten, Beweise beizuschaffen, zusammenhängen.“ (Rz. 154)⁵⁹

2.3 EGMR-RSPR. ZU HAFTSITUATIONEN IN TRANSITZONEN- UND GRENZVERFAHREN

Die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie⁶⁰ sieht u.a. als Legitimation für die Inhaftnahme von Asylbewerbern vor, dass eine Entscheidung in Bezug auf das Recht eines Asylbewerbers auf Einreise getroffen wird (Art. 8 Abs. 3 Buchst. c). Neben den Richtlinienvorgaben ist weiterer Rechtmäßigkeitsmaßstab für den Freiheitsentzug im Flughafenverfahren aber die EMRK. Gemäß der EMRK muss eine Inhaftnahme eine Reihe von Be-

dingungen erfüllen, damit sie nach Artikel 5 EMRK rechtmäßig ist. Die Rechtsprechung des EGMR zu Haftsituation, wie sie in Deutschland im Flughafenasylverfahren auftreten können, ist vielfältig.

In der Entscheidung Saadi ./. Vereinigtes Königreich vom 29.1.2008 (Az. 13229/03)⁶¹ hat der Gerichtshof befunden, dass die siebentägige Inhaftnahme des Beschwerdeführers im Rahmen eines beschleunigten Asylverfahrens aufgrund eines „Massenzustroms“ keine Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 Buchst. f EMRK darstellt.

Einige weitere Entscheidungen, in denen die Haft in der Situation eines Transitzone- bzw. Grenzverfahrens vom EGMR allerdings für rechtswidrig gehalten wurde, werden im bereits zitierten Handbuch des Europarates und der Europäischen Grundrechteagentur wie folgt zusammengefasst:

„In den Rechtssachen Amuur gegen Frankreich⁶² und Riad und Idiab gegen Belgien⁶³, beide Asylbewerber betreffend, sowie in der Rechtssache Nolan und K. gegen Russland,⁶⁴ einen Drittstaatsangehörigen betreffend, wurde die Inhaftnahme in der Transitzone eines Flughafens als widerrechtliche Maßnahme nach Artikel 5 Absatz 1 EMRK erachtet. Der Gerichtshof erkannte das Argument der Behörden nicht an, dass es sich nicht um eine Freiheitsentziehung gehandelt habe, da die betroffene Person die Inhaftnahme am Flughafen hätte vermeiden können, wenn sie einen Flug außer Landes genommen hätte.“⁶⁵

3. ANREICHERUNG DES ÜBERPRÜFUNGSMASSSTABS: DAS BVERFG ZUM FLUGHAFENASYLVERFAHREN

Drei Jahre, nachdem das Flughafenasylverfahren 1993 im Rahmen des sog. Asylkompromisses in das deutsche Asylrecht eingeführt worden war,⁶⁶ bejahte das BVerfG dessen Verfassungsmäßigkeit.⁶⁷ Von einem „Blanko-Scheck“ kann aber keine

⁵⁸ Zitiert nach NLMR 2012, 38 [41].

⁵⁹ Zitiert nach NLMR 2012, 38 [41].

⁶⁰ Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013, ABL. Nr. L 180 S. 96.

⁶¹ NVwZ 2009, 375.

⁶² Urteil vom 25.6.1996 (Az. 19776/92) = NVwZ 1997, 1102; vgl. auch die Urteilsbesprechung von Rittstiegl in: InfAuslR 1997, 53.

⁶³ Urteile vom 24.1.2008 (Az. 29787/03 und 29810/03).

⁶⁴ Urteil vom 12.2.2009 (Az. 2512/04).

⁶⁵ Fribergh/Kjaerum, 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_de.pdf dort S. 161.

⁶⁶ Die mit Gesetz vom 28.6.1993 (BGBl. I S. 1002) vom Bundestag mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossene weitreichende Neuregelung des Asylrechts kam nur mit Stimmen aus der Oppositionspartei SPD zustande (daher „Kompromiss“).

⁶⁷ Entscheidung des BVerfG vom 14.5.1996 [2 BvR 1516/93] = NVwZ 1996, 678ff.

Rede sein. Das BVerfG formulierte in der Entscheidung vielmehr eine Reihe von Verfahrensanforderungen und –standards, deren Einhaltung sichergestellt und ständig überwacht werden müsse, damit das Flughafenverfahren tatsächlich (und weiterhin) als verfassungsgemäß bezeichnet werden kann.⁶⁸ Die Anforderungen und Standards, die das BVerfG statuiert, sind allesamt Ausfluss des Gedankens vom „Grundrechtsschutz durch Verfahren“, den das Gericht so formuliert:

„Verfahren, die [...] die Geltendmachung einer grundrechtlichen Gewährleistung regeln, müssen von Verfassungs wegen sachgerecht, geeignet und zumutbar sein. [...] Aus den materiellen Grundrechten lassen sich hierfür [...] elementare, rechtsstaatlich unverzichtbare Verfahrensanforderungen ableiten [...]“.⁶⁹

Unter diesem Leitgedanken zählt das Gericht dann eine Reihe von „Leitlinien für das Verwaltungsverfahren“ bzw. „verfassungsrechtliche Mindestanforderungen“ auf⁷⁰, die im Folgenden entsprechend der typischen Reihenfolge der Verfahrensabschnitte, auf die sie sich beziehen, dargestellt werden:

(1) Das BVerfG betont, dass dem Willen des Gesetzgebers nach das Flughafenverfahren auf Asylsuchende beschränkt bleiben soll, die nicht über ausreichende Reisedokumente verfügen oder deren Pässe tatsächlich - und nicht nur vermeintlich - gefälscht sind. In Fällen, in denen sich die Unechtheit des Passes nicht kurzfristig feststellen lässt, ist dem Asylbewerber daher die Einreise zu gestatten.⁷¹

(2) Das BVerfG betont das Erfordernis, die Unterbringung auf dem Flughafengelände so zu gestalten, dass nicht nur die Anforderungen an eine menschenwürdige Behandlung gewahrt bleiben, sondern dass auch möglichen nachteiligen Auswirkungen der Unterbringungssituation auf das Asylverfahren und sein Ergebnis entgegengewirkt werden kann.⁷²

(3) Sowohl bei der Wahl des Zeitpunkts der Anhörung, auf deren Grundlage das Bundesamt über den Antrag entscheidet, als auch bei der erforderlichen Vorbereitung des Antragstellers auf die Anhörung und bei deren Durchführung ist auf seine physische und psychische Verfassung Rücksicht zu nehmen.⁷³ Auf den körperlichen und seelischen Zustand eines Antragstellers, der eine lange Anreise hinter sich hat oder der aus anderen Gründen Zeichen von Ermüdung und Erschöpfung erkennen lässt, ist angemessen Rücksicht zu nehmen.⁷⁴

(4) Die Anhörung durch das Bundesamt soll erst dann durchgeführt werden, wenn der Antragsteller sich über ihre Bedeutung für das von ihm geltend gemachte Schutzbegehren klar ist und er die erforderlichen Angaben machen kann. Der einzelne Antragsteller soll in einer seiner Person gemäßen Art und Weise jedenfalls zu Beginn der Anhörung darüber ins Bild gesetzt werden, worauf es nun für ihn und die Entscheidung über sein Schutzersuchen ankommt.⁷⁵

(5) Ferner ist [bei der Wahl des Zeitpunkts der Anhörung, der Vorbereitung des Antragstellers auf die Anhörung und der Durchführung der Anhörung] - soweit möglich - alles zu vermeiden, was zu Irritationen und in deren Gefolge zu nicht hinreichend zuverlässigem Vorbringen in der Anhörung beim Bundesamt führen kann.⁷⁶

(6) Weiterhin ist - etwa in Bezug auf den Einsatz hinreichend geschulten und sachkundigen Personals und zuverlässiger Sprachmittler oder die Art der Unterbringung der Asylbewerber während des Verfahrens - auf die Schaffung von Rahmenbedingungen Bedacht zu nehmen, unter denen tragfähige Entscheidungsgrundlagen erzielt und die Asylantragsteller vollständige und wahrheitsgetreue Angaben machen können.⁷⁷

(7) Das Erfordernis zuverlässiger Sprachmittler wird wie folgt konkretisiert:

⁶⁸ Zu den Gründen, wegen derer das Flughafenasylverfahren selbst bei Einhaltung dieser Standards für menschenrechtswidrig gehalten werden kann siehe Abschnitte VII. und VIII

⁶⁹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [681].

⁷⁰ vgl. die Abschnitte C II 2 c dd und C II 2 d sowie C II 2 e der BVerfG-Entscheidung; siehe auch die Zusammenstellungen der Leitlinien bei Hofmann in: InfAuslR 1998, 356f. und Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 6.4. – 6.6.

⁷¹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [681].

⁷² BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁷³ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

⁷⁴ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

⁷⁵ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682f.].

⁷⁶ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

⁷⁷ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

„Wer durch Vortrag eines Verfolgungsschicksals um Asyl nachsucht, ist in der Regel der deutschen Sprache nicht mächtig und deshalb auf die Hilfe eines Sprachmittlers angewiesen, um sich mit seinem Begehren verständlich zu machen. [...] In Bezug auf die in Asylverfahren tätig werdenden Sprachmittler hat das Bundesamt in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, daß grundsätzlich nur solche mit langjähriger Erfahrung eingesetzt würden; zeigten sich in der Verständigung mit den Asylantragstellern wiederkehrend Probleme, würden die betreffenden Dolmetscher nicht mehr eingesetzt.“⁷⁸

(8) Vor allem betont das BVerfG das Erfordernis einer verständnisvollen und aufgeschlossenen Atmosphäre während der asylrechtlichen Anhörung:

„Wichtig ist [...], daß [...] der Bedienstete des Bundesamtes die Anhörung loyal und verständnisvoll führt. Die Darlegungen der Bediensteten des Bundesamtes in der mündlichen Verhandlung lassen insofern erkennen, daß sich das Bundesamt der Bedeutung einer aufgeschlossenen und mit der nötigen Zeit und Ruhe geführten Anhörung, insbesondere aber auch der Notwendigkeit, bei gegebenem Anlaß klärende und verdeutlichende Rückfragen zu stellen, bewußt ist.“⁷⁹

(9) Das BVerfG betont die Erfordernisse einer besonderen Rücksicht auf vulnerable Personen und entsprechender Qualifikation der eingesetzten Bundesamtsmitarbeiter:

„Die in der mündlichen Verhandlung angehörten Bediensteten des Bundesamtes haben dargelegt, daß bei Anhörungen und als Entscheider nur Personen tätig würden, die zuvor für ihre Aufgaben eingehend geschult worden seien und die während ihrer Tätigkeit fortgebildet würden. Der Senat hält dies auch für geboten und bemerkt ergänzend: In Schulungsveranstaltungen, in denen grundlegende kulturelle und soziale Differenzen in den Verhältnissen der Herkunftsländer der Asylbewerber im Vergleich zu denjenigen in Deutschland oder etwa das unterschiedliche Verständnis von Worten und Begriffen dargestellt werden oder in denen auf Probleme hinsichtlich der Fähigkeit eingegangen wird, über erlittene Folter oder sexuelle Gewalt überhaupt sprechen zu können, läßt sich das erforderliche Problembewußtsein und die notwendige Sensibilität für derartige Besonderheiten des Asylverfahrens herstellen. Tauchen solche Fragen in einer Anhörung auf, so wird der so geschulte und fortgebildete Bedienstete in der Lage sein, sie als Problem zu erkennen und zu berücksichtigen und sich gegebenenfalls sachverständiger Hilfe zu bedienen. Da auch weibliche Be-

dienstete als Entscheiderinnen vorhanden sind, kann auch besonderen Problemen, die sich aus Verfolgungsschicksalen von Frauen - etwa bei der Schilderung von sexuellen Gewalt-handlungen - ergeben, Rechnung getragen werden [...].“⁸⁰

(10) Das BVerfG hält eine situations- und verfahrensangemessene Entscheidungsfindung für notwendig. Bei der Prüfung der Angaben zum Asylbegehren sei es notwendig, die besondere Situation, unter der die Angaben zustande gekommen sind, angemessen zu berücksichtigen. Die Verfahrensausgestaltung bedinge geradezu, dass die Fähigkeit der Betroffenen zu einer überzeugenden Schilderung ihres Fluchtgrundes beeinträchtigt sein kann. Konkret führt das Gericht aus:

„Zudem ist er [der Asylbewerber] in aller Regel mit den kulturellen und sozialen Gegebenheiten des Aufnahmelandes, mit Behördenzuständigkeiten und Verfahrensabläufen sowie mit den sonstigen geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, auf die er nunmehr achten soll, nicht vertraut (vgl. auch BVerfGE 60, 253 = NJW 1982, 2425). Andererseits werden in der Regel auch dem über den Asylantrag entscheidenden Bediensteten des Bundesamtes weder die sozialen und kulturellen Gegebenheiten im Herkunftsland des Asylbewerbers noch die sprachlichen Ausdrucksformen, deren sich der Asylsuchende bedient, aus eigener Erfahrung geläufig sein. Es kommt hinzu, daß Asylbewerber, die alsbald nach ihrer Ankunft angehört werden, etwaige physische und psychische Auswirkungen einer Verfolgung und Flucht möglicherweise noch nicht überwunden haben, und dies ihre Fähigkeit zu einer überzeugenden Schilderung ihres Fluchtgrundes beeinträchtigen kann.“⁸¹

Und weiter:

„Wird das Verfahren zur Prüfung des Asylantrags gem. § 18a AsylVfG innerhalb kürzester Zeit nach der Ankunft des Asylbewerbers auf einem deutschen Flughafen im Transitbereich - noch vor der Entscheidung über die Einreise [...] - durchgeführt, so erlangen Sprachunkundigkeit, Fremdheit sowie physische und psychische Beanspruchung des Asylantragstellers durch die Reise und - möglicherweise - auch durch Verfolgung und Flucht ein besonderes Gewicht.“⁸²

(11) Das BVerfG betont, dass Angaben, die von den Betroffenen gegenüber der Grenzbehörde/Bundespolizei gemacht werden, nur eingeschränkt verwertbar sind:

„Soweit der Asylsuchende schon bei der Grenzbehörde auch zu den Fluchtgründen angehört wird (§ 18a I 1 u. 2 AsylVfG)

⁷⁸ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

⁷⁹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁸⁰ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

⁸¹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

⁸² BVerfG NVwZ 1996, 678 [682].

hat diese Aussage wesentlich geringeres Gewicht für die Beweiswürdigung. Das gilt insbesondere, wenn die Angaben, die der Antragsteller vor den Entscheidern des Bundesamtes gemacht hat, mit dem Inhalt seiner Erklärungen bei der Grenzbehörde verglichen und auf Widersprüche hin überprüft werden. Die Funktion der Grenzbehörde im Verfahren bringt es mit sich, daß ihre Beamten den Antragsteller ohne Rücksicht auf seine physische und psychische Verfassung hören müssen; überdies sind sie für die Anhörung zur Ermittlung eines asylrechtlich erheblichen Sachverhalts nicht besonders geschult.⁸³

(12) Das BVerfG hält auch eine den Besonderheiten des Verfahrens angemessene Form der Bescheideröffnung für notwendig:

„Effektiver Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte (Art. 19 IV GG) verlangt im Flughafenverfahren Vorkehrungen des Bundesamtes und der Grenzschutzbehörden, daß die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes nicht durch die obwaltenden Umstände (insbesondere Abgeschlossenheit des asylsuchenden Ausländers im Transitbereich, besonders kurze Fristen, Sprachunkundigkeit) unzumutbar erschwert oder gar vereitelt wird [...]. Auch wenn es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung fehlt, ist deshalb durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß die ablehnenden Bescheide des Bundesamtes und der Grenzbehörde dem Antragsteller in geeigneter Weise eröffnet werden. Diese Maßnahmen müssen darauf gerichtet sein, daß der Asylbewerber den Inhalt der Bescheide verstehen und dabei insbesondere erkennen kann, von welchem tatsächlichen Vorbringen das Bundesamt ausgegangen ist und warum es seinen Antrag abgelehnt hat. Ferner muß er erkennen können, daß er dagegen gerichtlichen Rechtsschutz erlangen kann, und welche Erfordernisse dafür unbedingt einzuhalten sind (vgl. auch Nr. 15 der Entschließung des Rates der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union vom 20./21. 6. 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren).“⁸⁴

(13) Das BVerfG hält auch eine kostenlose asylrechtskundige Beratung durch unabhängige Anwälte für notwendig, allerdings erst nach der Ablehnung des Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“:

„Der nicht anwaltlich vertretene Antragsteller muß [nach der Ablehnung seines Asylantrages als ‚offensichtlich unbegründet‘] durch organisatorische Maßnahmen Gelegenheit erhalten, - soweit erforderlich unter Einsatz eines Sprachmittlers - kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, um die Erfolgsaussichten einer etwaigen Beschreitung des

Rechtsweges beurteilen zu können.“⁸⁵

(14) Das BVerfG betont die „Wächterfunktion“ der jeweils zuständigen Verwaltungsgerichte hinsichtlich der Einhaltung der genannten Verfahrensstandards:

„Die Verwaltungsgerichte haben im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§§ 18a IV, V, 36 IV AsylVfG) zu prüfen, ob etwaige Verfahrensverstöße des Bundesamtes ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung begründen.“⁸⁶

Diese „Wächterfunktion“ der Verwaltungsgerichte wiegt umso schwerer, als das BVerfG sich seinerseits weitgehend nicht in der Rolle sieht, Vorgänge, die dem Flughafenasylverfahren entspringen, zu überprüfen:

„Nach alledem wird der Erlaß einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG in Fällen, in denen das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt hat, kaum in Betracht kommen. Das ist auch deshalb sachgerecht, weil es in erster Linie Aufgabe der Fachgerichte ist, Grundrechtsschutz zu gewähren, und weil allein sie in der Lage sind, in jedem Einzelfall sachnah zu entscheiden.“⁸⁷

(15) Das BVerfG hält die Verwaltungsgerichte für verpflichtet, dem Antragsteller im verwaltungsgerichtlichen Flughafenverfahren auf Antrag über die Eilantragsfrist von drei Tagen hinaus vier weitere Tage Zeit für die Einreichung der Eilantragsbegründung einzuräumen:

„Der Senat hält eine Frist von weiteren vier Tagen, d.h. für die Stellung und die Begründung des Eilantrags eine Frist von einer Woche ab Zustellung der behördlichen Entscheidungen, für den Zeitraum, der dem Antragsteller für eine wirksame Wahrnehmung seiner Rechte zur Verfügung stehen muß [...]. Einen so bemessenen Zeitraum für das Einreichen einer Begründung des Eilantrags muß das Gericht dem Antragsteller auf entsprechenden Vorbehalt stets offen halten, ohne daß hierfür besondere Gründe vorliegen und geltend gemacht werden müssen. Über eine weitere Verlängerung der Frist entscheidet das Gericht unter Berücksichtigung der von Art. 16a IV GG angestrebten Beschleunigung des Verfahrens nach seinem Ermessen (vgl. auch § 18a VI Nr. 3 AsylVfG und Nr. 16 der Entschließung des Rates der Justiz- und Innenminister der Europäischen Union vom 20./21. 6. 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren).“⁸⁸

⁸³ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁸⁴ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁸⁵ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁸⁶ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁸⁷ BVerfG NVwZ 1996, 678 [686].

⁸⁸ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

(16) Das BVerfG betont die Möglichkeit der Verwaltungsgerichte, Fälle zu individualisieren, in denen eine sachgemäße Prüfung binnen der kurzen Fristvorgaben des Flughafenasylverfahrens nicht möglich ist und hierauf dann entsprechend zu reagieren:

„Auch in diesem Verfahren bleibt Raum, denjenigen Asylbewerbern die Einreise zu gestatten, bei denen der zuständige Richter eine Prüfung für geboten erachtet, die nicht innerhalb einer Frist von 14 Tagen in sachgemäßer Weise erfolgen kann (vgl. § 18a VI Nr. 3 AsylVfG).“⁸⁹

(17) Das BVerfG unterstreicht, dass es – entgegen der sonstigen Gepflogenheiten im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren – geboten sein kann, eine persönliche Anhörung des Antragstellers im Eilverfahren durchzuführen:

„Ein Fehler im Verfahren des Bundesamtes kann für das VG Anlaß sein, den Antragsteller persönlich anzuhören, was § 18a IV 5 AsylVfG ihm nicht verwehrt.“⁹⁰

VII. DAS FLUGHAFENVERFAHREN IM LICHT MENSCHENRECHTLICHER STANDARDS

1. DAS FLUGHAFENASYLVERFAHREN IN DER ÖFFENTLICHEN DISKUSSION

Die Diskussion über das Flughafenasylverfahren ist, seitdem es eingeführt wurde, nie abgerissen, wohl aber abgeflaut. In den 1990er Jahren erschienen, wie sich z.B. den Literaturverzeichnissen bei juris, im GK-AsylVfG und bei beck-online ergibt, zahlreiche Beiträge. Mindestens sieben Vorgänge haben die Diskussion dann in den letzten Jahren auf besondere Weise wiederbelebt:

→ Im Jahr 2003 änderte sich am Frankfurter Flughafen nach langen Diskussionen die Unterbringungssituation für die Asylbewerber: Das alte Gebäude C 182, das in der Kritik stand, wurde durch das neue Gebäude 587a abgelöst.

→ Praktisch zeitgleich beendete das Land Hessen die Zusammenarbeit mit der Caritas Frankfurt e.V. und dem Evangelischen Regionalverband Frankfurt, die bisher die Betreuung für Asylsuchende am Flughafen übernommen hatten; seit dem 1.1.2004 wird sie vom Land Hessen selbst geleistet. Die Caritas und der Evangelische Regionalverband dürfen in dem Gebäude jedoch weiterhin eine Verfahrensberatung für die Betroffenen anbieten.

→ Im Jahr 2008 wurden die zwei eritreischen Staatsangehörigen Yonas Haile Mehari und Petros Aforki Mulugeta nach der Ablehnung ihrer Asylanträge als „o.u.“ im Behördenverfahren und ihrer Eilanträge im anschließenden Verfahren beim Verwaltungsgericht Frankfurt nach Asmara abgeschoben, wo sie von der eritreischen Polizei sofort verhaftet wurden.⁹¹ Die Abschiebung eines dritten eritreischen Asylsuchenden wurde – wiederum nach Ablehnung des Asylantrages als „o.u.“ und des Eilantrages beim VG Frankfurt – durch das BVerfG gestoppt.⁹²

→ Kurze Zeit später intervenierte das BVerfG erneut in einem Flughafenasylverfahren und stoppte die Abschiebung eines sri-lankischen Asylbewerbers in seinen Herkunftsstaat im Wege einer einstweiligen Anordnung.⁹³

→ Der Förderverein Pro Asyl e.V. veröffentlichte im April 2009 unter dem Titel „Hastig, unfair, mangelhaft“ eine Fallstudie,⁹⁴ die 27 Flughafenasylverfahren aus den Jahren 2006 bis 2008 erfasst. Untersucht wurden Asylverfahren betreffend die Herkunftsländer Algerien, Äthiopien, Burma, Elfenbeinküste, Eritrea, Kongo, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka und Syrien. Die Studie wurde anlässlich des 15-jährigen Bestehens des Flughafenasylverfahrens durchgeführt. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die untersuchten Verfahren „elementare Mängel“ aufwiesen, so u.a. „Verstöße gegen elementare Verfahrensgrundsätze, unzureichende Aufklärung von Sachverhalten, unsensible Anhörungen, geringe Länderkenntnis, unzureichende Protokollierung, oberflächliche Bescheide, Verhöre statt Anhörungen“ und bemängelt den „Umgang mit mutmaßlichen Opfern von Folter und sexualisierter Gewalt“ (a.a.O., S. Vlf.).

⁸⁹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁹⁰ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

⁹¹ Der Verein Connection e.V. hat im September 2010 unter dem Titel „Eritrea: Desertion, Flucht & Asyl“ eine ausführliche Dokumentation der Fälle veröffentlicht, abrufbar unter <http://www.connection-ev.de/article-1165>

⁹² BVerfG, Beschluss vom 9.7.2008, Az. 2 BvR 1336/08, abrufbar unter: [http://www.asyl.net/index.php?id=114&tx_ttnews\[tt_news\]=31758](http://www.asyl.net/index.php?id=114&tx_ttnews[tt_news]=31758).

⁹³ BVerfG, Beschluss vom 3.9.2008, Az. 2 BvR 1794/08, abrufbar unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20080903_2bvr179408.html.

⁹⁴ abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf.

→ Im Jahr 2012 entwickelte sich angesichts der Eröffnung des sechsten Gebäudes in Deutschland, in dem Flughafenasyilverfahren durchgeführt werden (Flughafen Berlin Brandenburg International - BBI) eine erneute Kontroverse über die Berechtigung und Sinnhaftigkeit des Verfahrens.⁹⁵ Politische Initiativen im Bundestag⁹⁶ sowie im Bundesrat⁹⁷ wurden ergriffen und gingen dahin, das Flughafenasyilverfahren komplett abzuschaffen; argumentiert wurde dabei auch stets mit Hinweisen auf die bereits oben zitierten EGMR-Entscheidungen, in denen Kritik an Asylschnellverfahren geäußert worden war. In der Diskussion positionierte sich auch UNHCR auf Seiten der Kritiker des Flughafenverfahrens,⁹⁸ ebenso tat dies der Deutsche Anwaltsverein (DAV)⁹⁹; beide begründeten ihre Haltung u.a. damit, dass das Schnellverfahren für Fehlentscheidungen anfällig sei, die aufgrund der Geschwindigkeit des Verfahrens und seiner Besonderheiten oft nicht korrigierbar und deren Konsequenzen für die Betroffenen existentiell seien.

→ Im April 2013 wurde in der deutschen und internationalen Presse ausführlich über den Fall des indischen Staatsangehörigen Devender Pal Singh Bhullar berichtet.¹⁰⁰ Anlass war die Entscheidung des indischen Obersten Gerichtshofes vom 12.4.2013, dass das gegen Singh Bhullar schon Jahre zuvor verhängte Todesurteil auch tatsächlich vollstreckt werden dürfe; Amnesty International startete wegen dieser Entwicklung zugunsten des Betroffenen eine sog. urgent action.¹⁰¹ Bei Singh Bhullar handelt es sich um einen Asylbewerber, der als einer der ersten vom seinerzeit gerade neu eingeführten Flughafenasyilverfahren betroffen war: Er hatte am 17.12.1994 unter Angabe einer falschen Identität am Frankfurter Flughafen einen Asylantrag gestellt. Dieser wurde am 21.12.1994 als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, woraufhin Singh Bhullar seinem Anwalt gegenüber seine wahre Identität und seine detaillierte Verfolgungsgeschichte offenbarte. Die von

seinem Rechtsanwalt eingelegten Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung, darunter mehrere Anträge auf Abänderung der Entscheidung und zwei Verfassungsbeschwerden, blieben ohne Erfolg. Singh Bhullar wurde am 18.01.1995 nach Neu Delhi zurückgewiesen und direkt am Flughafen verhaftet. Im Oktober 1997 stellte das Verwaltungsgericht Frankfurt zugunsten des Abgeschobenen Abschiebungshindernisse aufgrund einer individuell-konkreten Foltergefahr wegen der Religionszugehörigkeit Singh Bhullars und einer möglichen Todesstrafe fest.

2. INSTITUTIONALISIERTER MENSCHENRECHTLICHER DISKURS

U.a. als Reaktion auf die VII.1 dargestellten Entwicklungen, die das Flughafenasyilverfahren in jüngster Zeit wieder verstärkt in den kritischen Blick der Öffentlichkeit gerückt haben, wurden am Frankfurter Flughafen Mechanismen geschaffen, die sich zum Ziel gesetzt haben, für mehr Transparenz und einen stetigen Austausch zu Asylverfahren und Abschiebungen zu sorgen:

→ Im September 2009 konstituierte sich das „Dialogforum Flughafenverfahren“ mit Teilnehmern von UNHCR, Pro Asyl, Hessischem Flüchtlingsrat, dem Kirchlichen Flüchtlingsdienst (Caritas und Evangelischer Regionalverband) sowie dem Anwaltsverein Frankfurt/Main gemeinsam mit Bundespolizei, Regierungspräsidium Darmstadt (als Vertreter des Landes Hessen, das die Unterkunft für Asylbewerber am Flughafen betreibt) und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Gastgeber. Das Dialogforum tagt seit seiner Gründung drei- bis viermal im Jahr. Über seine Arbeit werden Jahresergebnisberichte veröffentlicht.¹⁰² Im Dialogforum stehen sich zwar die Position der Nichtregierungsorganisationen, die das Flughafenasyilverfahren weitgehend ablehnen, und der Behörden, die sich an die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden fühlen und

⁹⁵ Eine Übersicht findet sich auf: <http://keinasylknastbbi.blogspot.de>.

⁹⁶ Drucksache 17/9174 vom 28.03.2012 (Antrag der Grünen-BT-Fraktion), abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/091/1709174.pdf> (der Antrag wurde abgelehnt).

⁹⁷ Bundesratsinitiative der Länder Brandenburg und Rheinland-Pfalz, BR-Drucksache 391/12 vom 11.07.12, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2012/0391-12.pdf> (der Antrag wurde abgelehnt).

⁹⁸ Pressemitteilung des UNHCR-Vertreters Michael Lindenbauer vom 20.1.2012, abrufbar unter: <http://www.unhcr.de/archiv/pressemitteilungen/artikel/45ca8b37bdf5580f68843abccc35e1a6/flughafenverfahren-aeusserst-problematisch.html?L=mootjau-gatqkgala>.

⁹⁹ Stellungnahme des DAV vom März 2012, abrufbar unter: <http://anwaltverein.de/downloads/Stellungnahmen-11/Stellungnahme-Flughafenverfahren.pdf>

¹⁰⁰ vgl. z.B. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/gauck-und-westerwelle-bitten-um-gnade-fuer-devinder-pal-singh-bhullar-a-899062.html>

¹⁰¹ Nähere Informationen abrufbar unter: <http://ua.amnesty.ch/urgent-actions/2013/04/091-13>.

das gewählte Verfahren verteidigen, diametral gegenüber; die Jahresberichte veranschaulichen aber, dass abseits von diesem fundamentalen Dissens die Diskussion über einzelne Verfahrensstandards möglich ist und zu Ergebnissen führen kann.

→ Bereits einige Jahre vor dem Dialogforum wurde im Jahr 2006 das Forum Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Frankfurt (FAFF) eingerichtet. Hintergrund war der Fall des sudanesischen Staatsangehörigen Amir Ageeb, der im Jahr 1999 bei einer Abschiebung ums Leben kam.¹⁰³ Mitglieder im „Forum Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Frankfurt“ sind Vertreter der Kirchen, der Bundespolizei und Menschenrechtsgruppen. Das FAFF hat folgende Aufgaben: Gegenseitige Information, um mehr Transparenz im Gesamtverfahren der am Frankfurter Flughafen stattfindenden Abschiebungen und Sachaufklärung im Einzelfall zu erreichen; Aufgreifen behaupteter Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Verletzungen humanitärer Ansprüche im Zusammenhang mit dem Vollzug von Abschiebungen; Anregung sachgerechter Verbesserungen des Vollzugs von Abschiebungen, auch bezüglich grundsätzlicher Problemstellungen. Das Forum tagt viermal jährlich. Es bietet auch die Grundlage dafür, dass zwei Stellen zur Abschiebungsbeobachtung in kirchlicher Trägerschaft eingerichtet wurden. Die Abschiebungsbeobachtung dient dazu, dass Abschiebungen nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.¹⁰⁴ Die Abschiebungsbeobachter können im Rahmen ihrer Tätigkeit zwar nicht selbst in den Ablauf einer Abschiebung am Flughafen eingreifen; sie können sich jedoch bei wahrgenommenen Problemen unmittelbar an den Dienststellenleiter der Bundespolizei wenden. Über die Arbeit des FAFF und der Abschiebungsbeobachter wird jährlich ein Bericht veröffentlicht.¹⁰⁵

3. DIE KRITIKPUNKTE IM EINZELNEN

Das Flughafenasylverfahren ist wegen besonderer Einzelfälle, die in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerieten, ebenso aber wegen seiner strukturellen Ausgestaltung (siehe zu beidem schon VII.1) immer wieder kritisiert und auch vollständig in Frage gestellt worden. Im Folgenden soll ein Überblick über die einzelnen Kritikpunkte gegeben werden, der – soweit es möglich ist – der Reihenfolge der typischen Verfahrensabschnitte folgt.

Es wird dabei in den Punkten 3.1 bis 3.4 um Verfahrensschritte gehen, die – insbesondere kraft der Anordnungen in § 15 AufenthG und § 18 Abs. 1 und 2 AsylVfG – unter der Hoheit der Bundespolizei als Grenzbehörde ablaufen, und denen insgesamt –

→ da es an klaren gesetzlichen Vorgaben für diese Verfahrensschritte fehlt,

→ da eine „einreiserechts“kundige Anwaltsberatung (analog zur asylrechtskundigen Beratung im Flughafenasylverfahren) nicht vorgesehen ist und

→ da es oft an der Bestellung von Vertretern zugunsten von unbegleiteten minderjährigen Ausländern fehlt, –

der Vorwurf gemacht werden kann, dass sie sich in einer Art „Black Box“, d.h. einer von außen faktisch kaum kontrollierten Sphäre abspielen, und dass sie damit die realistische Gefahr von echten „push backs“, d.h. Zurückweisungen ohne vorherige Prüfung von Asylgründen, bergen.

In den Punkten 3.5 – 3.18 wird es hingegen um die gesetzlichen Vorgaben und die Verfahrenswirklichkeit im behördlichen und gerichtlichen Flughafenasylverfahren gehen, die so ausgestaltet sind, dass es, so lautet die Arbeitsthese, zu – sozusagen – unechten „push backs“ kommen kann, d.h. zu Zurückweisungen, die sich zwar formal erst nach Durchführung eines Asylverfahrens abspielen, ohne dass jedoch aufgrund struktureller Mängel eben dieses Asylverfahrens mit ausreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass es nicht zu einer Art. 3-EMRK-Verletzung kommt. Im Einzelnen wird diese These in Bezug auf die gesetzliche Ausgangssituation bzw. gesetzlichen Vorgaben zum Flughafenasylverfahren (3.5 - 3.7), die Verfahrenswirklichkeit im Verwaltungsverfahren (3.8 - 3.12) und schließlich in Hinblick auf das Gerichtsverfahren (3.13 - 3.18) dargestellt.

102 Der Jahresergebnisbericht 2010 ist abrufbar unter:

http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2011/12/Dialogforum_Abschlussbericht_2010.pdf.

103 Vgl. zu den Hintergründen die Presseerklärung von Pro Asyl über den Ausgang des Strafprozesses gegen die beteiligten Vollzugsbeamten unter http://www.proasyl.de/en/press/archive/presse-detail/news/urteil_im_prozess_um_den_abschiebungstod_von_aamir_ageeb/ sowie die Dokumentationsseite <http://www.aamirageeb.de>.

104 Eine Reportage über die Arbeit der Abschiebungsbeobachtung findet sich unter: <http://www.spiegel.de/karriere/berufsstart/0,1518,844656,00.html>.

105 Der Jahresbericht 2010/2011 ist abrufbar unter: http://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/Dateien/Presse/Publikationen/FAFF_5_Jahresbericht_2010-2011.pdf.

3.1 ERMITTLUNGSDEFIZITE BZGL. DES VORLIEGENS EINES ASYLBEGEHRENS

Einzelfälle haben Anlass zu Kritik daran gegeben, wie durch die Bundespolizei bei der Ermittlung, ob die Betroffenen bei der Grenzbehörde am Flughafen tatsächlich ein Asylbegehren äußern – das ja überhaupt erst den Zugang zum Flughafenasyilverfahren auslöst¹⁰⁶, vorgegangen wird. Pro Asyl beschreibt einen solchen Fall wie folgt:

„Anfang Juni [2011, Anm. des Autors] wurden drei Minderjährige aus China am Frankfurter Flughafen von der Bundespolizei festgehalten und an der Einreise nach Deutschland gehindert. Zwei der Minderjährigen waren unter sechzehn Jahre alt und damit verfahrensunmündig. Der dritte Minderjährige war siebzehn Jahre alt [und damit gem. § 12 AsylVfG bzw. § 80 AufenthG trotz seiner Minderjährigkeit verfahrensfähig, Anm. des Autors]. Sie alle mussten ohne die Möglichkeit, einen Asylantrag stellen oder mit einem Vormund oder Rechtsanwalt sprechen zu können, innerhalb weniger Tage nach ihrer Ankunft wieder nach China zurückkehren. Das alarmierte Jugendamt und ein ebenfalls eingeschalteter Rechtsanwalt hatten zwar an das Familiengericht appelliert, schnell einen Ergänzungspfleger einzusetzen, damit dieser für die Minderjährigen wichtige Verfahrensschritte einleiten kann. Das Familiengericht handelte jedoch nicht sofort, sondern ließ sich nur telefonisch von der Bundespolizei zusagen, dass die Minderjährigen zunächst nicht zurückgeschoben würden. Der tatsächliche Ablauf stellte sich dann jedoch anders da: Die chinesischen Minderjährigen wurden noch bevor der Anwalt als Ergänzungspfleger bestellt worden war nach China ausgeflogen. Selbst konnten die Minderjährigen dies nicht verhindern: Die unter 16-jährigen waren rechtlich nicht befugt, etwa einen Asylantrag zu stellen. Der ältere Jugendliche wurde de facto von einer Antragstellung abgehalten. Die chinesischen Minderjährigen befanden sich in einem rechtsfreien Raum – der Willkür der Bundespolizei hilflos ausgesetzt. Ihr Schicksal nach ihrer Ankunft in China ist ungewiss.“¹⁰⁷

Ein weiterer Fall, in dem die Bundespolizei einem tunesischen Antragsteller zunächst den Zugang zum Flughafenverfahren verweigerte, wird in der Flughafenstudie aus dem Jahr 2009 wie folgt geschildert:

¹⁰⁶ Vgl. Abschnitt IV.1.

¹⁰⁷ Vgl. die Broschüre „Kinderrechte für Flüchtlingskinder ernst nehmen!“, 2011, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2011/PRO_ASYL_Kinderrechte_ernst_nehmen.pdf
dort. S. 12.

¹⁰⁸ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasyilverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf
dort S. 202.

¹⁰⁹ Vgl. VG München, Beschluss vom 21.02.2011, Az. M 25 S 11.947 = BeckRS 2011, 31558.

¹¹⁰ NVwZ 2012, 809 [811].

„Die Probleme in seinem Fall begannen bereits beim Zugang zum Asylverfahren. Er gab sich ausweislich des Protokolls der Bundespolizei am 01.10.2007 um 03:15h gegenüber einem Beamten als Asylsuchender zu erkennen. Gleichwohl wurde er nicht unverzüglich ins Flughafenasyilverfahren überstellt, sondern am gleichen Tag dem Haftrichter vorgestellt, der Haft zur Sicherung der Zurückweisung bis zum 31.10.2007 anordnete. Die Bundespolizei vertrat die Auffassung, es handle sich nicht um ein ernst zu nehmendes Asylgesuch, da der Antragsteller private und wirtschaftliche Gründe genannt habe.“¹⁰⁸

Als drittes Beispiel für diese Problematik kann der Fall eines pakistanischen Staatsangehörigen dienen, der am Münchener Flughafen „unter Verwendung des Begriffes ‚Asyl‘ [angab], aus wirtschaftlichen Gründen in Deutschland bleiben zu wollen“ bzw. „weil es [in Deutschland] Sicherheit gebe“.¹⁰⁹ Weder die Bundespolizei noch das Verwaltungsgericht München sahen hierin einen Asylantrag, so dass der Zugang zum Flughafenasyilverfahren und zu einer Prüfung des Antrages durch das Bundesamt von vornherein verwehrt wurde. Das Gericht argumentierte in seiner Entscheidung so:

„Ein Asylverfahren, auch in Form des sog. Flughafenverfahrens nach § 18 a AsylVfG war nicht durchzuführen, da nach Ansicht des Gerichts ein Asylantrag nach § 13 AsylVfG nicht gestellt wurde. Denn weder hat der Antragsteller um Schutz vor politischer Verfolgung nachgesucht noch hat er geltend gemacht, dass ihm die in § 60 Abs. 1 AufenthG genannten Gefahren drohen.“ (a.a.O.)

Die Fallbeispiele machen klar, dass die reale Gefahr besteht, dass Betroffenen von der Bundespolizei der Zugang zur Prüfung ihres Vorbringens durch die für die Beurteilung von zielstaatsbezogenen Gefahren ins Leben gerufene und sonst üblicherweise zuständigen Bundesbehörde, dem Bundesamt, mit dem Argument verwehrt wird, sie hätten gar kein Asylbegehren geäußert. Damit ist eine Problematik angesprochen, die auch im Mittelpunkt der Hirsi-Entscheidung stand, denn in dem Verfahren verteidigte sich die italienische Regierung gegenüber dem Gerichtshof mit dem Einwand, dass die Beschwerdeführer „[a]uf der Fahrt nach Libyen [...] zu keinem Zeitpunkt die Absicht [hätten] erkennen lassen, Asyl oder internationalen Schutz zu beantragen“.¹¹⁰ Der Gerichtshof lässt diesen Einwand aber

nicht gelten. Er betont, dass die italienischen Behörden „wussten oder hätten wissen müssen, dass die Bf. als illegale Migranten in Libyen einer der Konvention widersprechenden Behandlung ausgesetzt und in keiner Weise Schutz finden würden“ und dass selbst, wenn und soweit „die Bf. nicht ausdrücklich Asyl beantragt haben, [...] Italien nach den Umständen des Falls nicht von seinen Verpflichtungen nach Art. 3 EMRK“ befreit ist.¹¹¹

In ähnlicher Weise hat sich im Fallbeispiel des Tunesiers auch das VG Frankfurt positioniert. Es stellte klar, dass der Bundespolizei keinerlei Prüfungskompetenz hinsichtlich der Fluchtgründe zukommt und dass der Zugang zum Bundesamt sicherzustellen ist. Das VG führt dazu aus:

„[D]er Antragstellerbevollmächtigte [ist] zuzustimmen, dass der Antragsteller nach Stellung seines Asylantrages am 01.10.2007 unverzüglich hätte weitergeleitet werden müssen, da den Grenzbehörden unter keinen Umständen eine wie auch immer geartete Prüfungskompetenz hinsichtlich der Schlüssigkeit des gestellten Asylantrages zukommt. Auch der bereits dem ersten Eindruck nach noch so rechtsmissbräuchlich, unbeachtlich oder unbegründet erscheinende Asylantrag ist ein wirksamer, anzunehmender und weiterzuleitender Asylantrag im Sinne des § 13 Abs. 1 AsylVfG [...]. Vor diesem Hintergrund ist es für das Gericht in keiner Weise nachvollziehbar, weshalb die Amtsleitung der Bundespolizei - wie sich dem Vermerk vom 29.10.2007 auf Bl. 52 der Behördenakte entnehmen lässt - nach einer Befragung des Antragstellers auf seinen Asylantrag hin, bei dem er ‚ausschließlich wirtschaftliche, persönliche und familiäre Gründe‘ für sein Asylersuchen angegeben haben soll, das Vorliegen eines Asylantrages verneint und beim Amtsgericht Frankfurt am Main für den Antragsteller Haft zur Sicherung der Zurückweisung beantragt hat.“¹¹²

Der Umstand, dass im Falle des tunesischen Schutzsuchenden eine gerichtliche Aufdeckung des Rechtsverstößes stattgefunden hat, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das grenzbehördliche Verfahren in der Regel ausgesprochen zügig und in großer Abgeschlossenheit abspielt und dass der Zugang zu gerichtlicher Kontrolle – vgl. nur den Fall der drei chinesischen Jugendlichen –, schwierig bis faktisch ausgeschlossen ist. Die einleitend geäußerte Befürchtung, beim grenzbehördlichen Verfahren handele es sich um eine unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten nur schwer kontrollierbare „Black Box“, nimmt mit dieser Feststellung ihren Anfang und setzt sich mit dem Hinweis auf Informationsdefizite und den regelmäßig fehlenden rechtlichen Beistand im grenzpolizeilichen Verfahren sogleich unter 3.2 fort.

3.2 INFORMATIONSDEFIZITE UND FEHLENDER RECHTLICHER BEISTAND IM GRENZPOLIZEILICHEN VERFAHREN

Die unter 3.1 angesprochenen Verfahren bei der Bundespolizei werfen außer den dort bereits angesprochenen Fragen die weitere Frage auf, ob eine angemessene Information und rechtliche Beratung von Ausländern im grenzbehördlichen Verfahren sichergestellt ist. Konkret geht es darum, dass die Betroffenen im grenzpolizeilichen Verfahren der Bundespolizei bei so wesentlichen Vorgängen wie

a) Ermittlung, ob ein Asylnachsuchen vorliegt oder nicht,

b) Prüfung, ob in dem Fall, in dem ein Asylnachsuchen verneint wird, Zurückweisungsverbote (z.B. fehlende Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung im für die Zurückweisung anvisierten Transit- bzw. Herkunftsstaat wegen einer bestehenden Krankheit; im Falle eines unbegleiteten Minderjährigen: fehlende Sicherstellung der Übergabe an eine personensorgeberechtigte Person im Transit- bzw. Herkunftsstaat) vorliegen,

c) Entscheidung, ob in dem Fall, in dem ein Asylnachsuchen bejaht wird, eine Weiterleitung an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung im Inland erfolgt (vgl. § 18 Abs. 1 AsylVfG; in diesem Fall wird die Einreise also gestattet) oder ob die Einreise nicht gestattet wird und das Asylverfahren im Transitbereich zu durchlaufen ist,

ohne rechtlichen Beistand und ohne vorherige Information und Beratung gegenüber stehen.

Besonders plastisch lässt sich die Problematik an Fällen veranschaulichen, die unbegleitete minderjährige Ausländer betrafen. Unter diesem Aspekt sei zunächst auf das bereits unter (3.1) zitierte Fallbeispiel der drei chinesischen unbegleiteten Kinder bzw. Jugendlichen am Frankfurter Flughafen verwiesen. Die dort Betroffenen waren in Bezug auf die Fragestellungen a und b (Prüfung, ob ein Asylbegehren vorliegt bzw. ob Zurückschiebungsverbote vorliegen) ohne rechtlichen Beistand, Rat und Information mit der Bundespolizei konfrontiert.

Veranschaulichen lässt sich die Problematik des fehlenden Zugangs zu rechtskundiger Beratung und Information aber auch am Fall eines kamerunischen Jugendlichen, der kurz geschildert werden soll und der die Fragestellung c (Weiterleitung des Asylsuchenden ins Inland oder ins Flughafenasylverfahren) betrifft:

Am 10.11.2013 trifft ein kamerunischer Staatsangehöriger am Flughafen Frankfurt ein. Laut der Bundespolizei äußert er gestisch an, dass er Asyl suche. Einen echten Pass legt er dabei nicht vor. Ein echter Pass wird aber wenig später von Reini-

¹¹¹ Siehe oben unter VI.1.a) und b) sowie NVwZ 2012, 809 [813].

¹¹² VG Frankfurt, Beschluss vom 14.11.2007, Az. 6 G 3758/07.AF [2] – nicht veröffentlicht.

gungskräften im Flugzeug gefunden. Dem Pass zufolge ist der Betroffene 14 Jahre alt, und das Jugendamt Frankfurt wird einige Zeit später nach persönlicher Inaugenscheinnahme und einem Gespräch mit dem Betroffenen dieses Alter auch festsetzen. Die Bundespolizei leitet den Betroffenen an die Außenstelle des Bundesamtes am Frankfurter Flughafen weiter, damit dort ein Flughafenasylverfahren durchgeführt wird. Trotz echten Passes werden die Voraussetzungen für das Schnellverfahren im Transitbereich für gegeben gehalten, weil der echte Pass nicht vom Betroffenen selbst vorgelegt worden sei.¹¹³

Hätte der Jugendliche im Verfahren bei der Bundespolizei einen rechtlichen Beistand gehabt oder wäre er über die Rechtslage informiert worden, hätte der Jugendliche seinen echten Pass von sich aus vorgelegt und das Asylersuchen in diesem Moment geäußert. Dieses Verhalten hätte zu seiner sofortigen Einreise geführt und zu einem Asylverfahren im Inland. Dass die Bundespolizei den nicht verfahrensfähigen Jugendlichen stattdessen an den Handlungen festhält, die er ohne Rechtsbeistand vorgenommen hat (Äußerung eines Asylersuchens ohne gleichzeitige Vorlage des echten Passes bzw. Mitteilung, wo er sich befindet), dürfte nicht nur einen Verstoß gegen den Minderjährigenschutz darstellen (es war nicht einmal ein Vormund bestellt), sondern zeigt vor allem, wie folgenreich es ist, dass es im grenzpolizeilichen Verfahren keine Mechanismen gibt, die eine Beratung der Betroffenen sicherstellen.

Das Festhalten der Betroffenen – seien es unbegleitete Minderjährige, seien es Erwachsene – an Handlungen, die sie – ohne die rechtlichen Folgen abschätzen zu können – gegenüber der Bundespolizei tätigen oder nicht tätigen, dürfte in Hinblick auf die mit der Hirsi-Entscheidung etablierten menschenrechtlichen Standards nicht vereinbar sein. Denn der EGMR hat in der Entscheidung deutlich gemacht, dass Zugangsmöglichkeiten zu Schutz mit Zugangsmöglichkeiten zu Informationen und zu Rechtsberatung zu tun haben. Die Betroffenen müssten daher auch und gerade in der Auseinandersetzung mit einer Grenzbehörde Informationen darüber erhalten, wie sie Zugang zu einem Asylverfahren finden können, welches Verhalten welche Konsequenzen hat, wie sie ihre Asylbegehren substantiieren und ihre Verfahrensrechte wahrnehmen können.¹¹⁴

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich die unter VI.3 dargestellte BVerfG-Entscheidung („Flughafenentscheidung“) zu Informationspflichten während des Verwaltungsverfahrens beim Bundesamt bereits sehr zurückhaltend äußert, wenn dort festgestellt wird, dass

„die Aushändigung eines Merkblatts über das Verfahren in einer dem Antragsteller verständlichen Sprache [nicht von Verfassungs wegen] gefordert werden [kann]“¹¹⁵

und es stattdessen vielmehr ausreichen soll,

„daß der einzelne Antragsteller in einer seiner Person gemäßen Art und Weise jedenfalls zu Beginn der Anhörung darüber ins Bild gesetzt wird, worauf es nun für ihn und die Entscheidung über sein Schutzersuchen ankommt“ (a.a.O.).

Es liegt der Rückschluss nahe, dass – hätte das BVerfG sich auch über die Informationspflichten im Verwaltungsverfahren bei der Bundespolizei geäußert – diese noch niedrigschwelliger angesiedelt worden wären.

Die Hirsi-Entscheidung, die einen Sachverhalt an Bord eines Schiffes und nicht innerhalb eines Asylverfahrens betrifft, macht im Gegensatz dazu unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten klar, dass der Zugang zu Informationen bereits in diesem frühen Stadium, der gerade vor dem Asylantrag und -verfahren liegt, eine überragende Bedeutung hat. Es reicht nicht aus, die Betroffenen lediglich zu befragen oder ihnen zuzuhören. Sie müssen auf für sie verständliche Weise mit Informationen versorgt werden.¹¹⁶

Es wird daher – wenn auch zurückhaltend – die Forderung nach einer Beratungs- und Hinweispflicht der Bundespolizei formuliert:

„Unabhängig davon wird man aus dem Rechtsstaatsgebot auch für die Grenzschutzbehörde eine entsprechende Hinweis- bzw. Beratungspflicht folgern müssen, wenn die Umstände des Einzelfalles konkrete Anhaltspunkte dafür liefern, dass der Betroffene ohne rechtlichen Beistand nicht zur sachgerechten Wahrnehmung seiner Rechte in der Lage ist. Die Gründe dafür können in der Person des Betroffenen liegen (Alter, Behinderung, situative Überforderung, Krankheit, u.a.), aber auch in der Sache begründet sein, wenn zB konfligierende Interessenlagen gegeben sind (z.B. Mitwirkungspflicht einerseits, drohende Strafverfolgung andererseits).“¹¹⁷

¹¹³ Az. der Bundespolizei: S/813429/2013; Az. des Bundesamtes: 5699722-262.

¹¹⁴ Siehe oben VI.1.c).

¹¹⁵ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

¹¹⁶ Siehe erneut oben VI.1.c).

¹¹⁷ Bruns in: HK-AuslR, 1. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 13.

„Für Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben, oder deren Asylantrag abgelehnt wurde und deren Zurückweisung (noch) nicht vollzogen wird, ist aufgrund der fehlenden Mittel in der Regel gar keine Rechtsberatung möglich.“¹¹⁸

Da die Transitzonen und Räumlichkeiten der Grenzbehörden, in denen sich die Betroffenen verfahrenstypisch aufhalten, nur schwer für die Zivilgesellschaft und die Anwaltschaft erreichbar sind, wäre weitergehend als Maßnahme im Sinne der EGMR-Rechtsprechung denkbar, dass z.B. durch „Info-Desks“ / Info-Schalter oder einen „Fundamental Rights Officer“ im Transitbereich sichergestellt wird, dass die Betroffenen bereits im grenzbehördlichen Verfahren rechtskundige Beratung und Information erhalten können.¹¹⁹ Informationspflichten erst im Stadium des Asylverfahrens und rechtskundige Beratung erst nach der persönlichen Anhörung durch das Bundesamt, wie es § 18a Abs. S. 5 AsylVfG vorsieht, bzw. erst nach Abschluss des Asylverfahrens – diese Ausgestaltung des Zugangs zu Beratung und Information sind hingegen mit der Hirsi-Entscheidung nicht zu vereinbaren.

Da die Folgen mangelnder Information und Beratung für die Betroffenen im grenzpolizeilichen Verfahren gerade am Beispiel von unbegleiteten minderjährigen Ausländern veranschaulicht wurden, soll zum besseren Verständnis noch kurz dargelegt werden, wieso ausgerechnet auch unbegleitete Minderjährige als besonders schutzbedürftige Personengruppe der Bundespolizei grundsätzlich ohne rechtlichen Beistand gegenüber stehen:

Während das Bundesamt im Flughafenasylverfahren in der Praxis in aller Regel die Bestellung eines Vormundes und ggfs. auch fachkundigen Asylanwaltes zugunsten des betroffenen Jugendlichen abwartet und bis dahin kein Verwaltungshandeln entfaltet,¹²⁰ tut das die Bundespolizei letzteres sehr wohl. Rechtlich kann sich die Bundespolizei dabei auf die Regelungen in § 80 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 AufenthG berufen,

→ denen zufolge 16- und 17jährige unbegleitete minderjährige Ausländer für alle Verwaltungsvorgänge, die sich auf das AufenthG stützen, handlungsfähig sind und

→ denen zufolge die mangelnde Handlungsfähigkeit von unter 16jährigen ihrer Zurückweisung nicht entgegensteht.

Wie schwach der Minderjährigenschutz hier ausgestaltet ist, zeigen Stimmen in der Kommentarliteratur, denen – tlw. in Bezug auf das Verwaltungsverfahren bei der Bundespolizei, tlw. beim Bundesamt - nichts anderes übrig bleibt, als mangels gesetzlicher Regelungen zu formulieren, was wünschenswert wäre, was aber – wie die Praxis zeigt (dazu sogleich) – oftmals nicht die Realität ist:

„Die mangelnde Handlungsfähigkeit eines Minderjährigen steht einer Zurückweisung zwar nicht entgegen (§ 80 Abs. 2 S. 1 AufenthG). Die Grenzpolizei hat im Hinblick auf den grundrechtlichen Kinderschutz (Art. 6 Abs. 2, 1 Abs. 1 GG) bei der Zurückweisung solcher Minderjähriger aber zu gewährleisten, dass bei ihrer Ankunft im Zielstaat eine angemessene Aufnahme und Betreuung sichergestellt ist. Verfahrensrechtlich bietet sich zur Absicherung die Bestellung eines Verfahrenspflegers oder Vormunds zugunsten des unbegleiteten Minderjährigen an.“¹²¹

„Die Konzeption des Verfahrens steht der Anwendung auf Minderjährige nicht grundsätzlich entgegen, auch wenn seine ordnungsgemäße Durchführung bei dieser Personengruppe - wie die Praxis zeigt - Probleme bereitet. Die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 aufgestellten besonderen Anforderungen an die Durchführung des Verwaltungsverfahrens nach § 18a gelten in gesteigertem Maß für Minderjährige. Wenn das Gericht eine besondere Verpflichtung der Behörden im Flughafenverfahren annimmt, auf den körperlichen und seelischen Zustand des Asylsuchenden angemessen Rücksicht zu nehmen [...] oder nachteiligen Auswirkungen der Unterbringungssituation auf das Asylverfahren entgegenzuwirken [...], gilt dies für minderjährige Antragsteller besonders. Sieht sich die Behörde nicht in der Lage, diesen gesteigerten Anforderungen gerecht zu werden, sollte von einer Einbeziehung Minderjähriger in das § 18a-Verfahren abgesehen werden.“¹²²

118 Deutscher Caritasverband, Fluchtpunkte: Flughafenasylverfahren, Januar 2014, abrufbar unter: <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/fluchtpunkte/fluchtpunkte> dort. S. 9f.

119 In der Anfangsphase des Flughafenverfahrens bemühten sich einige Frankfurter Anwälte „auf eigene Faust“ um solche Informationsangebote, indem sie Flugtickets kauften, um den Transitbereich des Flughafens betreten und dort Informationen an Betroffene geben zu können, die diese andernfalls nicht erhalten hätten.

120 Die Rechtslage ließe es auch zu, 16- und 17-jährige unbegleitete minderjährige Ausländer wegen ihrer dem Gesetz nach bestehenden Verfahrensfähigkeit (vgl. insofern § 12 AsylVfG) das Flughafenasylverfahren durchlaufen zu lassen, ohne dass die Bestellung eines Vormundes und ggfs. eines asylrechtskundigen Rechtsanwaltes abgewartet wird.

121 Dollinger in: BeckOK AufenthG, § 15, Rn. 21 .

122 Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 39.

Dass die Praxis anders aussieht und diesen Empfehlungen der Kommentarliteratur nicht entspricht und z.B. 14-jährige unbegleitete Ausländer im Verfahren gegenüber der Bundespolizei keinen Vormund oder aufenthalts- und asylrechtskundigen Anwalt zur Seite gestellt bekommen, zeigen die unter 3.1 gegebenen Fallbeispiele. Die unter (3.2) angesprochene menschenrechtliche Problematik spitzt sich damit ausgerechnet bei einer besonders schutzbedürftigen Personengruppe noch einmal besonders zu.

3.3 FEHLENDE GESETZESVORGABEN BZGL. DER ISOLIERTEN PRÜFUNG VON ZURÜCKWEISUNGSVERBOTEN

Die unter 3.1 dargestellten Fallbeispiele, in denen den Betroffenen (zunächst) der Zugang zum Asylverfahren und zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abgeschnitten wurde, drängen die Beschäftigung mit einer weiteren Problematik auf, die mit dem Fehlen einer gesetzlichen Regelung für die Prüfung von Zurückweisungsverboten im Flughafentransit außerhalb des Flughafenasyilverfahrens zu tun hat. Zum Hintergrund ist folgendes zu sagen: Zwar hat in Fällen, in denen es – entweder weil der Betroffene gar kein Schutzersuchen oder nur eine nicht als „Antrag auf internationalen Schutz“¹²³ geltende Schutzbitte äußert – ohne Durchlaufen eines Asylverfahrens zu einer Zurückweisung des Betroffenen durch die Bundespolizei kommt, die Bundespolizei den Sachverhalt auf das Vorliegen von Zurückweisungsverboten zu überprüfen (vgl. schon oben Abschnitt V.1 sowie § 15 Abs. 4 AufenthG und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, dort Nr. 15.4.)¹²⁴, wozu auch und gerade § 60 Abs. 5 AufenthG und damit Art. 3 EMRK gehört.¹²⁵ Zu diesem Verfahren gibt es, was auf Kritik stößt, gerade keine besondere gesetzliche Regelung:

„Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch ein spezielles Verfahren für ein (isoliertes) subsidiäres Schutzersuchen an der Grenze bislang nicht geregelt. Beruft sich ein Flüchtling an der Grenze allgemein auf das Asylrecht oder jedenfalls auch auf die Flücht-

lingseigenschaft gem. der Genfer Flüchtlingskonvention, gelten die Vorschriften des AsylVfG (vgl. § 1 AsylVfG). Ansonsten gilt das AufenthG.“¹²⁶

Anders als bei Anträgen, die im Inland bei der zuständigen Ausländerbehörde gestellt werden und isoliert auf die Feststellung von Abschiebungsverboten gerichtet sind (vgl. § 72 Abs. 2 AufenthG), ist, wenn solche Anträge ggü. der Grenzbehörde gestellt werden, von Gesetzes wegen keine Beteiligung der für die Prüfung zielstaatsbezogener Fragen sonst stets zuständigen Behörde – des Bundesamtes – vorgesehen. Über die Frage, ob zielstaatsbezogene Zurückweisungsverbote vorliegen, entscheidet somit eine andere als die in allen anderen Fällen für die Beurteilung von Zielstaatsgefahren zuständige Behörde. Gleiches gilt, wenn nicht einmal isoliert Abschiebungsverbote begehrt werden, sondern gar kein Schutzersuchen mitgeteilt wird (man könnte wie in Inlandsfällen dabei von „Aufgriffsfällen“ sprechen).

Die geschilderten Konstellationen einer Sachentscheidungskompetenz der Bundespolizei über Fragen bzgl. Art. 3 EMRK erscheinen in Hinblick auf die Hirsi-Entscheidung problematisch, weil der EGMR klar macht, dass Art. 3 EMRK und Art. 33 der GFK die Mitgliedstaaten auch dann binden, wenn die Betroffenen gar nicht ausdrücklich Asyl beantragt haben: Wissen oder „Wissenmüssen“ um ein bestehendes Schutzbedürfnis sind entscheidend, nicht das Stellen eines entsprechenden Antrags.¹²⁷ Der EGMR hat auf diese Weise die Pflicht der Behörden betont, Verletzungen von Art. 3 EMRK sowohl in Bezug auf das Herkunftsland als auch ein Transitland, in das abgeschoben werden soll, von Amts wegen auszuschließen, was bedeuten kann, auch ohne ausdrückliches Schutzersuchen von einem solchen auszugehen und sich auch ohne konkreten Vortrag der Betroffenen zu vergewissern, dass im Falle einer Zurückweisung Rechtsverletzungen ausgeschlossen sind. Die Frage, wieso in manchen Fällen das Bundesamt (im Rahmen eines genau auf diese Prüfung ausgelegten Asylverfahrens) mögliche Verletzungen von Art. 3 EMRK prüft und in manchen Fällen die Bundespolizei (in einem gesetzlich nicht weiter durch Vorgaben geformten Verfahren), liegt damit auf der Hand und sollte vor

123 Der Begriff des Asylantrages wurde sowohl auf europäischer Ebene als auch im deutschen Recht insbesondere im Zuge der neuen Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) und des entsprechenden nationalen Umsetzungsgesetzes (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU, BGBl. I S. 3474) abgelöst durch den Begriff des Antrages auf internationalen Schutz. Es handelt sich dabei nicht um die Einführung eines neuen Begriffes mit dem gleichen Inhalt, sondern der Begriff des Antrages auf internationalen Schutz ist umfassender als der des Asylantrages: Ein Asylantrag umfasste bisher stets nur den Antrag auf die Zuerkennung der Asylberechtigten- bzw. Flüchtlingseigenschaft; ein Antrag auf internationalen Schutz umfasst auch das Begehren auf Zuerkennung des Status des europarechtlichen subsidiären Schutzes. Beiden Begriffen ist allerdings gleich, dass sie inhaltlich den isolierten Antrag auf die Feststellung nationaler Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 bzw. 7 AufenthG nicht erfassen.

124 Die AVV zum AufenthG ist abrufbar unter:

http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26102009_MI31284060.htm

125 § 60 Abs. 5 AufenthG lautet: Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685) ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.

126 Westphal in: Huber, Aufenthaltsgesetz, 1. Auflage 2010, § 15, Rn. 11.

127 Vgl. wiederum oben VI. 1 a) und b).

diesem Hintergrund weitergehend untersucht werden. Dies kann jedoch im vorliegenden Rahmen nicht geleistet werden kann.

Weitergehende Fragen, die sich in diesem Rahmen stellen, sind z.B.: Wie wird sichergestellt, dass der Sachverhalt – wie es im Asylverfahren durch eine Anhörung geschieht – ausreichend ausermittelt wird? Besteht eine Amtsermittlungspflicht oder kommt es auf den eigenständigen Vortrag der Betroffenen an? Auf der Grundlage welcher Informationen über die Situation in den Herkunftsländern (z.B. zur Gesundheitsversorgung, zur Menschenrechtslage) und Transitländern wird entschieden? Welche Fachkunde besitzen die eingesetzten Sachbearbeiter, wie wird diese sichergestellt? Sind wirklich die verfahrenstechnischen Voraussetzungen etabliert, um von einem Verfahren sprechen zu können, dass direkte Refoulements (in ein Transitland oder Herkunftsland, in dem eine Art. 3 EMRK-Verletzung droht) und indirekte Refoulements (die Kettenabschiebung aus einem Transitland in ein Herkunftsland, in dem eine Art. 3 EMRK-Verletzung droht) sicher ausschließt?

3.4 SICHERE-DRITTSTAATEN- UND DUBLIN-VERFAHREN ALS „QUASI“-FLUGHAFENVERFAHREN

Kritisiert wird auch, dass Sichere-Drittstaaten- bzw. Dublin-Verfahren, d.h. Verfahren zur Bestimmung des für die Asylantragsprüfung bzw. Schutzgewähr zuständigen Staates innerhalb des Sichere-Drittstaaten- bzw. Dublin-Systems¹²⁸, sozusagen im „Fahrwasser“ des ohnehin existierenden Flughafenasyilverfahrens gleichsam auch als Flughafenverfahren durchgeführt werden.¹²⁹ Diese Kritik bezieht sich auf das in § 18 Abs. 2 AsylVfG geregelte und in der Hoheit der Bundespolizei stattfindende Sonderverfahren (vgl. schon Abschnitt IV. 1.), das vor der Entscheidung über die Einreise im gleichen Gebäude wie das eigentliche Flughafenasyilverfahren stattfindet und das sich oft über Wochen oder gar Monate ziehen kann. Dem Verfahren liegt die Konzeption der Einreiseverweigerung an der Grenze ohne jede Prüfung von Asylgründen wegen Drittstaatsensicherheit bzw. offensichtlichem Drittlandschutz bzw. anderweitiger Dublin-Zuständigkeit zugrunde.¹³⁰

Kritisiert wird insofern, dass das Verfahren gewissermaßen als „verstecktes“ Flughafenverfahren ausgestaltet (keine Einreise, Aufenthalt im Transitbereich) ist, obwohl angesichts der Dublin-Regelungen zur Aufnahme und Wiederaufnahme der Betroffenen das Bedürfnis, eine Einreise zwecks Beibehaltung der Zurückweisungsmöglichkeit nach dem ICAO-Abkommen zu verhindern, gerade nicht besteht.¹³¹

Diese Kritik an Sichere-Drittstaaten- und Dublin-Verfahren an deutschen Flughäfen betrifft zwar Verfahren, die außerhalb der Regelungen des § 18a AsylVfG stattfinden (vgl. § 18a Abs. 1 S. 6 AsylVfG). Zahlenmäßig ist aber z.B. im Gebäude 587 in Frankfurt der Anteil der Personen, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden, inzwischen oft höher als der Anteil der Personen, die sich im Flughafenasyilverfahren befinden. Ihre Situation, die der der Asylbewerber im Flughafenasyilverfahren sehr ähnelt, darf nicht aus dem Blick verloren werden. Die rechtliche Ausgestaltung des auf sie angewandten Verfahrens wirft außerdem die Frage auf, auf welche Weise und von wem die etwaige Sicherheit im Dritt- bzw. Dublinstaat geprüft wird – ein Untersuchungsauftrag, dem im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht weiter nachgegangen werden kann. Das Untersuchungsinteresse kann nur angedeutet werden:

Das Erfordernis, die Situation des Betroffenen in dem Drittland, in das er abgeschoben werden soll, vor der Abschiebung auf die Vereinbarkeit mit Menschenrechten zu überprüfen, hat der EGMR in der Hirsi-Entscheidung – dort bzgl. Libyens – deutlich hervorgehoben. Und in der M.S.S.-Entscheidung hat der gleiche Gerichtshof – dort bzgl. Griechenlands – klar gemacht, dass dieses Erfordernis auch in Bezug auf einen Mitgliedstaat der EU und Teilnehmerstaat am Dublin-System besteht. Wie und ob dieses Erfordernis in den „Dublin-Flughafenverfahren“ eingehalten wird, bleibt zu prüfen. Auch hier geben Fälle aus der Praxis jedoch den Hinweis, dass menschenrechtliche Problematiken bestehen: Die 55 Abschiebungen von Asylbewerbern aus Deutschland nach Griechenland, die es im Jahr 2010 noch aus Deutschland gab,¹³² obwohl das Bundesverfassungsgericht regelrecht in „ständiger“ Rechtsprechung seit September 2009 Abschiebungen von Asylbewerbern dorthin aussetzte, machen deutlich, dass die Frage

¹²⁸ Das Dublin-System wird durch die sog. Dublin-III-VO (Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26.6.2013, ABl. L 180/31) konstituiert.

¹²⁹ Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung beschäftigt sich inzw. mit den Dublin-Flughafenverfahren, vgl. z.B. BGH, Beschluss vom 11.10.2012, Az. V ZB 154/11 = InfAuslR 2013, 78. Einen Eindruck von der quantitativen Relevanz des Dublin-Flughafenverfahrens gibt die BT-Drucksache 17/11235 vom 26.10.2012 („Inhaftierung von Flüchtlingen durch die Bundespolizei“), abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/112/1711235.pdf>

¹³⁰ Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 19.

¹³¹ Aktuelle Fälle, die von Anwälten bzw. dem kirchlichen Flüchtlingsdienst am Flughafen Frankfurt im April 2014 geschildert wurden, betrafen z.B. einen unbegleiteten minderjährigen Drittstaatsangehörigen, der zwecks „Überstellung“ nach Schweden ca. 30 Tagen am Flughafen festgehalten wurde sowie einen iranischen Staatsangehörigen, der binnen kürzester Zeit (wenige Stunden) in die Schweiz „überstellt“ wurde.

¹³² BT-Drucksache 17/5460 vom 12.04.2011, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705460.pdf> dort S. 11.

nach der sicheren Vermeidung von „push backs“ in Transitstaaten, in denen eine Verletzung von Art. 3 EMRK droht, auch im Kontext der im Transitbereich durchgeführten Dublin-Verfahren an deutschen Flughäfen gestellt werden muss.¹³³ Die Anwendung der Hirsi-Entscheidung auf innereuropäische Sachverhalte bedürfte, wie sich hier zeigt, aber wie gesagt einer eigenen, vertiefenden Untersuchung. Diese Notwendigkeit wird auch an anderer Stelle betont:

„Außerdem werden am Flughafen ohne klare rechtliche Grundlage, im Rahmen der europäischen Zuständigkeitsregelung für die Prüfung von Asylanträgen, Dublin-II-Verfahren durchgeführt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seiner Entscheidung N.S. und M.E. vom 21. Dezember 2011 darauf hingewiesen, dass es keine automatische Überstellung in den Staat geben darf, der formal zuständig ist, wenn dort systemische Mängel zu einer Menschenrechtsverletzung führen könnten. Solche Umstände können jedoch im Flughafenverfahren nicht wirksam vorgebracht werden.“¹³⁴

3.5 AUSLÖSUNG DES FLUGHAFENASYLVERFAHRENS DURCH EINEN ZWEIFELHAFTEN

Auf Kritik stößt auch, dass die Entscheidung zur Durchführung des Asyl-Schnellverfahrens am Flughafen automatisch und ohne Prüfung der individuellen Umstände des Einzelfalles getroffen wird, wenn und soweit der vom Gesetzgeber (neben der Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat) gewählte Anknüpfungstatbestand des fehlenden echten Passes vorliegt. Diese Kritik kann in Anbetracht der „I.M.“-Entscheidung des EGMR (vgl. oben Abschnitt VI. 2.2) in der der Gerichtshof vom Einzelfall abgekoppelte Automatismen in Zusammenhang mit asylrechtlichen Schnellverfahren kritisiert, auch menschenrechtlich begründet werden.

Kritisiert wird aber nicht nur der Automatismus, sondern auch das gewählte Anknüpfungsmerkmal. Denn mit dem Umstand des fehlenden echten Passes wird als Auslösungsmechanismus für das restriktiv ausgestaltete Flughafenasylverfahren ausgerechnet ein Merkmal gewählt, das gerade politisch verfolgte typischerweise aufweisen:

„Die Unterscheidung zwischen Asylbewerbern mit u. ohne ordentliche Passpapiere ist nicht von vornherein unsachgerecht, wenn sie auch nicht gerade geboten erscheint. Die Einreise mit falschem Pass oder mit Hilfe von Schleusern kann auf

eine unberechtigte Inanspruchnahme des AsylR hindeuten; dieser Schluss ist aber nicht etwa ausnahmslos gerechtfertigt. Im Gegenteil: Wer politisch verfolgt wird, erhält erfahrungsgemäß von dem Verfolgerstaat keine Reisepapiere, die ihm eine ‚geordnete‘ Flucht ermöglichen. Ein gültiger Pass spricht prima facie gegen u. nicht für eine politische Verfolgung. Passlosigkeit ist politisch Verfolgten arteilgen.“¹³⁵

3.6 AUCH BESONDERS SCHUTZBEDÜRFTIGE UNTERFALLEN DEM FLUGHAFENVERFAHREN

Besonders vehement wird kritisiert, dass auch besonders schutzbedürftige Personen dem Flughafenasylverfahren unterworfen werden. Die Aufrufe und Argumente, sie aus dem Sonderverfahren herauszunehmen, sind mannigfaltig:

„Auch Kinder und unbegleitete Minderjährige müssen das Flughafenverfahren durchlaufen und werden in der Flughafenunterkunft untergebracht. Gleiches gilt für andere besonders schutzbedürftige Personen wie etwa Opfer von Folter und Gewalt. Doch gerade Folteropfer, Traumatisierte und Minderjährige benötigen besondere Unterstützung und Hilfe, um die wichtigen Befragungen durch die Bundespolizei und das BAMF zu bewältigen, sowie angemessene Unterbringung und Betreuung, welche im Transitbereich von Flughäfen nicht gewährleistet sind. Vielmehr stellen die haftähnliche Unterbringung, die Isolierung von der Außenwelt und die ungewisse Situation eine massive psychische Belastung dar, die auch immer wieder zu Suizidversuchen führt. Nach der Rücknahme der Vorbehalte gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention ist nun die Bundesregierung dringend angehalten, jenseits symbolischer Gesten endlich die substanziellen, bundesrechtlichen Konsequenzen durch Gesetzesanpassungen insbesondere im Aufenthalt- und Asylverfahrensgesetz zu ziehen [...]“¹³⁶

„Der Ausschuss nimmt zwar die Information zur Kenntnis, dass das sogenannte ‚Flughafenverfahren‘ nach § 18[a] Asylverfahrensgesetz auf Asylbewerber angewandt wird, die aus einem sicheren Herkunftsstaat oder ohne gültigen Pass einreisen, gleichzeitig bleibt der Ausschuss aber insbesondere angesichts von Berichten besorgt, denen zufolge unbegleitete Minderjährige weiterhin diesem ‚Flughafenverfahren‘ unterzogen werden, auch Minderjährige, deren Asylbewerbung abgelehnt oder deren Flüchtlingsstatus widerrufen wurde und die in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden können, wenn keine ge-

¹³³ Wieviele der 55 Abschiebungen nach Griechenland auf Dublin-Verfahren im Transitbereich zurückgehen, lässt sich der BT-Drucksache nicht entnehmen; die aufgeworfene Frage stellt sich aber ohnehin unabhängig von der Quantität der Vorfälle.

¹³⁴ Deutscher Caritasverband, Fluchtpunkte: Flughafenasylverfahren, Januar 2014, abrufbar unter: <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/fluchtpunkte/fluchtpunkte> dort S. 10.

¹³⁵ Winkelmann in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 18a, Rn. 9.

¹³⁶ BT-Drucksache 17/9174 vom 28.03.2012 (Antrag der Grünen-BT-Fraktion), abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/091/1709174.pdf>, dort S. 3 (der Antrag wurde abgelehnt).

wichtigen Gründe für zu erwartende Folter oder Misshandlungen festgestellt wurden. Außerdem ist der Ausschuss besorgt darüber, dass keine Angaben dazu gemacht wurden, welche Position der Vertragsstaat bei der von der Europäischen Union geführten Diskussion über Minderjährige, auf die das ‚Flughafenverfahren‘ angewandt wird, einnimmt (Artikel 3). Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, (a) unbegleitete Minderjährige vom ‚Flughafenverfahren‘ auszunehmen, wie von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz empfohlen; (b) sicherzustellen, dass unbegleitete Minderjährige die ihnen nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes garantierten Rechte genießen können; (c) sicherzustellen, dass nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselte Daten hinsichtlich der Anzahl unbegleiteter Minderjähriger, die zwangsweise aus dem Vertragsstaat zurückgeführt werden, erhoben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; und (d) sich aktiv in die von der Europäischen Union geführte Diskussion zu diesem Thema einzubringen, damit der Schutz unbegleiteter Minderjähriger vor Folter- und Misshandlungsgefahr ausgebaut wird.¹³⁷

„Damit kann abschließend festgehalten werden, dass unbegleitete Minderjährige im Verfahren besonderer Fürsorge bedürfen und dies angesichts der Besonderheiten des Flughafenverfahrens zur Folge hat, dass ihr Asylantrag nach Möglichkeit nicht im Flughafenverfahren, sondern nach der Einreise zu prüfen und zu entscheiden ist: Dies folgt einerseits daraus, dass unbegleitete Minderjährige häufig im besonderem Maße traumatisiert und schon deshalb kaum in der Lage sind, ihrer Darlegungslast zu genügen. Andererseits kommt hinzu, dass diese Personen die fluchtauslösenden Umstände und Ereignisse oftmals gar nicht unmittelbar wahrgenommen haben, sondern häufig wegen befürchteter sippenhaftartiger Verfolgung von den Eltern in Sicherheit gebracht wurden. Hier bedarf es einer langwierigen und sorgfältigen Aufklärung des Sachverhalts unter Einbeziehung möglicher Auskunftspersonen im Bundesgebiet, um den Sachverhalt angemessen bewerten zu können [...]. Für derartige Verfahrensgestaltungen ist das auf Kürze und einfache Sachverhalte angelegte Flughafenverfahren nicht vorgesehen.“¹³⁸

„Antragsteller, die vor ihrer Flucht Folterungen oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Maßnahmen erlitten haben, sind häufig nicht in der Lage, hierüber spontan, detailliert, widerspruchsfrei und erschöpfend im Asylverfahren

zu berichten. Dies betrifft insbesondere den ersten Behördenkontakt im Asylverfahren. Der Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter weist darauf hin, dass widersprüchliches Sachvorbringen im Feststellungsverfahren eine typische Begleiterscheinung ist, welche gegenüber Opfern von Folterungen in Rechnung gestellt werden muss (Entscheidung vom 4. Juli 1994 - Nr. 15/1994 - Khan gegen Kanada, Human Rights Law Journal 1994, 426).¹³⁹

„Im Rahmen der umfangreichen mündlichen Verhandlungen über die Asylgesetze beim Bundesverfassungsgericht im Jahre 1995 haben wir Rechtsanwälte dem Bundesverfassungsgericht intensiv unterbreitet, daß das ‚Flughafenverfahren‘ in besonderem Maße dazu angetan ist, den dringlich notwendigen, behutsamen Umgang mit Personen, die behaupten Folteropfer gewesen zu sein, möglich zu machen. Zu diesem Zwecke wurde als Sachverständiger auch Herr Dr. Graessner mit einem mündlichen Beitrag und einer schriftlichen Stellungnahme gehört. Auch wurde dem Bundesverfassungsgericht eine Studie vorgelegt, in der Psychologen belegt hatten, daß eine adäquate Bearbeitung der Probleme von Folteropfern unter dem Zeitdruck des ‚Flughafenverfahrens‘ unmöglich sind. Gestützt auf diese Belege wurden massive verfassungsrechtliche Bedenken gegen das ‚Flughafenverfahren‘ erhoben. [...] Berufene Mündler sagen uns [...], daß der Umgang mit Traumatisierten behutsam und einfühlsam sein muß, und daß man auch wissen muß:

- Daß bei Traumatisierten eine in sich stimmige und lückenlose und widerspruchsfreie Schilderung des Verfolgungsschicksals oftmals nicht möglich ist;
- daß eine scheinbare ‚Teilnahmslosigkeit‘ des Folteropfers nicht gegen, sondern für eine Traumatisierung sprechen kann;
- daß eine nur bruchstückhafte Erinnerung und Schilderung von Erlebtem bei Traumatisierten eher die Norm und nicht die A[us]nahme ist;
- daß Traumatisierte Zeit brauchen, um sich anvertrauen zu können;
- daß Anvertrauen jedenfalls nicht unter Streß möglich ist,
- daß einem Folteropfer nicht zu glauben bei diesem eine Re-Traumatisierung bewirkt.¹⁴⁰

137 UN-Menschenrechtsausschuss gegen Folter, Abschließende Bemerkungen vom 12. Dezember 2011 (Nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen), abrufbar unter:

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_state_report_germany_5_2009_cobs_2011_de.pdf
dort S. 9.

138 Marx, AsylVfG, 7. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 64f.

139 Marx, AsylVfG, 7. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 100.

140 Hofmann in: InfAuslR 1998, 356 [360].

„Asylanträge von Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, dürfen nicht im Flughafenverfahren behandelt werden. Vielmehr ist ihnen zunächst im Inland die erforderliche medizinische Behandlung zu gewähren (Art. 20 RL 2003/9/EG).“¹⁴¹

„Eine angemessene Rücksichtnahme auf den körperlichen und seelischen Zustand von Minderjährigen, die zudem den nachteiligen Auswirkungen der Unterbringungssituation auf das Asylverfahren entgegenwirkt, erscheint unserem Amt unter den Bedingungen des Flughafenverfahrens praktisch unmöglich. Da ein kindgerechtes Verfahren am Flughafen u.E. somit nicht gewährleistet ist, vertritt unser Amt die Auffassung, daß Minderjährige unter 18 Jahren, die ohne Begleitung eines Erwachsenen am Flughafen einen Asylantrag stellen, aus dem Anwendungsbereich des Flughafenverfahrens ausgenommen werden sollten.“¹⁴²

„Das Flughafenverfahren ist zudem in besonderem Maße ungeeignet für die Behandlung der Schutzgesuche von Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie z.B. Minderjährige, Opfer von Menschenhandel oder Personen, die aufgrund von Gewalterlebnissen oder ähnlichen Ereignissen traumatisiert sind. Vor dem Hintergrund der spezifischen Schutznormen zugunsten von schutzbedürftigen Asylsuchenden in der geänderten EU-Aufnahmerichtlinie spricht sich UNHCR daher dafür aus, diese Gruppe von Schutzsuchenden vom Flughafenverfahren auszunehmen.“¹⁴³

Die Aufrufe stehen diametral zu der durch die Gesetzesanordnung und Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung geprägten Verfahrenswirklichkeit. Wie weit das Bedürfnis mitunter geht, auch besonders schutzbedürftige Personen im Flughafenasylverfahren zu „halten“ (statt ihre Herausnahme für notwendig zu erklären), zeigt sich auch an Stimmen in der Literatur, denen zufolge den Betroffenen nach der Ankunft am Flughafen eine „Erholungspause“ eingeräumt werden soll, um sie gleichsam wieder „fit“ fürs Flughafenasylverfahren zu machen:

„Die Beantwortung der Frage, was unverzüglich ist, hängt auch von der psychischen und physischen Situation des Asylsuchenden ab. Auf diese ist bei der Durchführung des Verfahrens angemessen Rücksicht zu nehmen, was u.U. dazu führen kann (und muss), dass ihm eine ‚Erholungsphase‘ zwischen seiner Ankunft auf dem Flughafen und seiner Anhörung durch das Bundesamt einzuräumen ist.“¹⁴⁴

Angesichts der rigorosen Vorgaben des Gesetzgebers, das Flughafenasylverfahren ohne Ansehung einer möglichen besonderen Schutzbedürftigkeit des Antragstellers anzuwenden, kennt das bundesamtliche Verfahren nicht einmal ein besonderes Verfahren zur Individualisierung besonders schutzbedürftiger Personen:

141 Gemeinsame Stellungnahme von amnesty international (Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.), Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht des Deutschen Anwaltverein, Deutscher Caritasverband e.V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD, DIE RECHTSBERATERKONFERENZ der mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Neue Richtervereinigung, PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge zu dem Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in der Fassung vom 8. Februar 2007 aus März 2007, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Archiv/Stellungnahmen/GemeinsamStellungnahmeAEndGLang_14.3.2007_endg.pdf dort S. 8f.

142 Stellungnahme des UNHCR zum Flughafenverfahren, März 1999, abrufbar unter: http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2011/10/UNHCR-Studie-Ablehnungsquote-Fluhafenverfahren_1999-1.pdf, dort S. 1.

143 Eckpunkte-Papier des UNHCR zum Flüchtlingschutz anlässlich der Konstituierung des Deutschen Bundestages und der Deutschen Bundesregierung zur 18. Legislaturperiode, September 2013, abrufbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/in_deutschland/Eckpunkte2013.pdf dort S. 3. Die gleiche Positionierung findet sich mit ausführlicherer Begründung auch im UNHCR Eckpunkte-Papier zum Flüchtlingschutz anlässlich der Konstituierung des Deutschen Bundestages und der Deutschen Bundesregierung zur 17. Legislaturperiode, Oktober 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/152/Eckpunktepapier2009.pdf dort S. 6f.

144 Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 48; während eine solche Erholungsphase mit dem Unverzüglichkeitsgebot vereinbar sein soll, lehnt Fritz es hingegen wohlgermerkt unter Hinweis auf das Unverzüglichkeitsgebot als unzulässig ab, dass es im Flughafenasylverfahren zur Ermöglichung einer anwaltlichen Vertretung des Betroffenen zu Verzögerungen kommt, vgl. a.a.O. Rn. 50.1 (sowie Abschnitt VII. 3.12): „[...] wengleich die Behörde mit der Anhörung nicht zuwarten muss, falls der Bevollmächtigte verhindert ist. Dies ist wegen des in Abs. 1 Satz 4 enthaltenen Gebotes, den Antragsteller unverzüglich anzuhören, sowie der Zwei-Tages-Frist des Abs. 6 Nr. 3 nicht möglich und - wie das Verfassungsgericht nunmehr klargestellt hat - auch durch die Verfassung nicht geboten“.

„Das Bundesamt [achtet] in jeder Phase des Asylverfahrens auf Anzeichen für eine besondere Schutzbedürftigkeit von Asylbewerbern. Ein spezielles, vorgeschaltetes Verfahren, um besonders hilfsbedürftige Personen zu identifizieren oder als solche anzuerkennen, gibt es jedoch nicht.“¹⁴⁵

Anschauliche Beispiele dafür, welche schwerwiegenden menschenrechtlichen Bedenken Flughafenasylverfahren, die besonders schutzbedürftige Personen betreffen, unter diesen Rahmenbedingungen hervorrufen, finden sich z.B. im Informationsbrief Ausländerrecht (vermutlich traumatisierter algerischer Asylbewerber)¹⁴⁶ sowie in der Flughafenasylverfahrensstudie von 2009 (dort vor allem Verfahren 21, in dem der Antragsteller vorträgt, Opfer sexualisierter Gewalt in der D.R. Kongo gewesen zu sein, und Verfahren 26, in dem ein Syrier vorträgt, wegen oppositionspolitischer Aktivitäten festgenommen und gefoltert worden zu sein).¹⁴⁷ Die Autorin der Flughafenstudie kommt zu folgendem Ergebnis:

„Mehrere Schutzsuchende waren vermutlich aufgrund ihrer Erkrankung (3.1. Algerien: Verfahren 1 und 3.10.2. Verfahren 26) bzw. ihrer fortgeschrittenen Schwangerschaft (3.5.6. Verfahren 16) verfahrensunfähig und hätten überhaupt nicht angehört werden dürfen.“ (a.a.O., S. 226)

Vieles spricht angesichts der Fallbeispiele dafür, dass – solange besonders schutzbedürftige Personen weiterhin dem Automatismus des Flughafenasylverfahrens unterworfen werden – wenigstens Regelungen dazu getroffen werden sollten, wie die „Flughafenasylverfahrensfähigkeit“ des/der Betroffenen ermittelt wird und wann sie bejaht werden kann bzw. verneint werden muss.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der z.Zt. der Erstellung dieses Berichts bestehenden Bundesamtspraxis als positives Merkmal anzurechnen ist, dass bei besonders schutzbedürftigen Personen – so sie denn als solche individualisiert werden – eine Ablehnung ihres Asylantrages als „offensichtlich unbegründet“ eine Ausnahme ist. In der Tendenz wird besonders schutzbedürftigen Antragstellern also die Einreise gestattet. So begrüßenswert diese Praxis ist,

→ sie kann weder kompensieren, dass gesetzliche Vorgaben zum Umgang mit besonders Schutzbedürftigen fehlen;

→ sie ändert nichts daran, dass die Betroffenen bis zur Anhörung ein beschleunigtes und zahlreichen Kritikpunkten (siehe sogleich 3.7. bis 3.12) ausgesetztes Asylverfahren durchlaufen

(dem Bundesamt sind vom Gesetzgeber nur in Hinblick auf die Entscheidung über den Asylantrag verschiedene Optionen eröffnet; bzgl. der Durchführung der Anhörung bestehen für das Bundesamt hingegen keine gesetzlich geregelten Absehmöglichkeiten);

→ sie ist von der „Gunst“ der Behörde abhängig und es besteht keine Garantie, dass diese Verwaltungspraxis in der Zukunft beibehalten wird.

Es ist weiterhin anzumerken, dass zur Verfahrenspraxis des Bundesamtes bei der besonders schutzbedürftigen Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen – wie schon unter (3.2) angesprochen – begrüßenswerterweise auch gehört, grundsätzlich mit der Anhörung des Jugendlichen abzuwarten, bis diesem ein rechtlicher Beistand zur Seite gestellt worden ist. Diese Praxis kann allerdings nicht die weiteren bzgl. des Schnellverfahrens bestehenden Kritikpunkte (siehe sogleich 3.7. bis 3.12) beseitigen, und zudem kommt es in der Praxis immer wieder dazu, dass Jugendliche freiwillig auf ihren Rechtsbeistand verzichten, um möglichst schnell angehört zu werden;¹⁴⁸ Hintergrund ist dabei sicherlich oft die Hoffnung auf ein zügiges Ende der haftähnlichen Situation in einem Gebäude, in dem gleichzeitig auch Erwachsene untergebracht sind, die sich zudem auch noch in den unterschiedlichsten Verfahrenssituationen („Dublin-Fälle“, Abschiebehäftlinge, Asylbewerber, Aufgriffsfälle) befinden.

3.7 VERFAHRENSSTANDARDS ÜBERWIEGEND GESETZLICH NICHT GEREGLT

Dem Flughafenasylverfahren wird vorgeworfen, dass praktisch alle zugunsten der Betroffenen formulierten Verfahrensstandards gerade nicht dem Gesetzestext zu entnehmen sind, sondern den Ausführungen des BVerfG in den Gründen seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Flughafenasylverfahrens (vgl. zu diesen Verfahrensstandards den Abschnitt VI. 3.) Es wird vor diesem Hintergrund nachdrücklich die Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung der Grundsätze erhoben:

„Angesichts der vom BVerfG vorgenommenen substantiellen Modifizierungen (unter anderem Nachfrist, asylrechtskundige Beratung, Übersetzung von Entscheidungen) wäre zwischenzeitlich eine Anpassung des Gesetzestextes angebracht gewesen, zumal der Umfang der verfassungskonformen Auslegung nicht ganz unproblematisch erscheint.“¹⁴⁹

¹⁴⁵ Schreiben des Bundesamtes aus dem Asylverfahren mit dem Bundesamts-Az. 5477061-232.

¹⁴⁶ Hofmann in: InfAusLR 1998, 356.

¹⁴⁷ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf.

¹⁴⁸ Vgl. z.B. BAMF-Az. 5552786-423.

„Im Interesse größerer Rechtsklarheit wäre eine ausdrückliche gesetzliche Fixierung dieser besonderen Verfahrensvorkehrungen gewiss nicht unsachgerecht.“¹⁵⁰

Die Verfahrensstandards würden auf diese Weise in ihrer Rolle als Rechtmäßigkeitsmaßstäbe erst richtig erkennbar und justiziabel.

Besonders pointiert wird das Fehlen der gesetzlichen Normierung bzgl. der – nur auf Antrag – zu gewährenden Nachfrist von vier Tagen für die Begründung des Eilantrages im Flughafenasyilverfahren kritisiert:

„Gerade diesen Gesichtspunkt einer fehlenden ausdrücklichen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Normierung im Verhältnis zu den Antragstellern und Antragstellerinnen hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 14.5.1996 (2 BvR 1516/93 [...]) bei seiner Beurteilung der vergleichbaren Problematik im Flughafenverfahren nicht ausreichend in den Blick genommen, wenn es die Gewährung einer Nachfrist von vier Tagen von einem ausdrücklichen Verlangen abhängig macht, und nicht umgekehrt verlangt, dass das Gericht von sich aus aktiv wird. Nur bei einem solchen Verständnis der Vorschrift kann diese aber verfassungsmäßig gehandhabt und deren Qualifizierung als verfassungswidrig vermieden werden. Denn die verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich v.a. daraus, dass die extreme Kürze der Frist im Verhältnis zu den Belangen des oder der Betroffenen, die infolge einer fristbedingten unzureichenden Begründung des Antrags auf dem Spiel stehen können, durch keinerlei annähernd gleichgewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt werden kann [...] und in die Nähe eines zynischen gesetzgeberischen Aktionismus gerät, der es bewusst und sehenden Auges in Kauf nimmt, dass tatsächlich politisch Verfolgte dem Verfolger überstellt werden. Mag die vom Bundesverfassungsgericht – allerdings in jeder Hinsicht gesetzefrei – kreierte faktische Wochenfrist im Flughafenverfahren wegen der Fristvorgabe des § 18a Abs. 6 Nr. 3, der das Erfordernis einer möglichst baldigen Beendigung des Aufenthalts im Flughafenbereich zugrunde liegt, wegen der besonderen organisatorischen Bedingungen (kurze Wege, ständige Anwesenheit und Gelegenheit zur Stellung des Antrags bei der Grenzbehörde) und schließlich v.a. wegen des Anspruchs auf unentgeltliche anwaltliche Beratung und Vertretung (vgl. BVerfG, Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1516/96 [...]) noch vertretbar sein, so wäre hier die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen aber überschritten.“¹⁵¹

¹⁴⁹ Winkelmann in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 18a, Rn. 7 m.w.N.

¹⁵⁰ Winkelmann in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 18a, Rn. 24.

¹⁵¹ Funke-Kaiser in: GK-AsylVfG, Lfg. 97, Februar 2013, § 36 AsylVfG, Rn. 33.

¹⁵² BT-Drucksache 17/9174 vom 28.03.2012 (Antrag der Grünen-BT-Fraktion), abrufbar unter: dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/091/1709174.pdf, dort S. 2 (der Antrag wurde abgelehnt).

¹⁵³ Vgl. BVerfG NVwZ 1996, 678 [679]: „[D]aß die Asylsuchenden im Flughafenverfahren den Transitbereich nicht verlassen können, [...] [kann sie] verstärkt in der Wahrnehmung ihrer Rechte behinder[n].“

Es kann nicht genug betont werden, dass sich die soeben zitierte Kritik nicht nur auf den Umstand der fehlenden gesetzlichen Normierung der faktisch existierenden viertägigen antragsgebundenen Nachfrist bezieht, sondern auch darauf, dass die Judikative ohne gesetzgeberische Vorgaben eine Festlegung auf vier Tage und auf ein diesbezügliches Antragsersfordernis vorgenommen hat.

3.8 FAKTISCH FINDET DAS ASYLVERFAHREN IN HAFT STATT

Für problematisch erklärt wird der Umstand, dass das Flughafenasyilverfahren den Charakter eines Asylverfahrens in Haft hat. Es werden in diesem Zusammenhang u.a. die Fragen

→ der Vereinbarkeit mit Art. 6 der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG), der für eine Inhaftierung zum Zwecke der Rückführung eine vorherige Rückkehrentscheidung verlangt,

→ mit Art. 18 der Verfahrensrichtlinie, (RL 2005/85/EG). demzufolge eine Freiheitsentziehung nur aus dem Grunde, dass eine Person Asylbewerber ist, unzulässig ist, und

→ mit § 42 Absatz 5 SGB VIII, der Bestimmungen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen im Rahmen der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen enthält,

gestellt.¹⁵²

Die besondere Problematik der räumlichen Situation, in der sich das Flughafenasyilverfahren abspielt, hat zwar auch das BVerfG gesehen¹⁵³, jedoch gleichzeitig festgestellt, dass „[d]ie Begrenzung des Aufenthalts von Asylsuchenden während des Verfahrens nach § 18a AsylVfG auf die für ihre Unterbringung vorgesehenen Räumlichkeiten im Transitbereich des Flughafens keine Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung [...] darstellt“¹⁵⁴. Das BVerfG führt als Argumente für seine Ansicht an, dass die körperliche Bewegungsfreiheit der Asylbewerber nicht durch staatliche Maßnahmen nach jeder Richtung hin aufgehoben wird; offen stünde z.B. die Rückkehr in den Herkunftsstaat, was dem Betroffenen, der sich für verfolgt hält bzw. verfolgt ist, zwar nicht „angesonnen werden [könne]“, wohl aber gerade keine „Folge einer der deutschen Staatsgewalt zurechenbaren Maßnahme“ sei.¹⁵⁵

Ob diese Ansicht vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EGMR zur Art. 5 EMRK (siehe dazu oben Abschnitt VI. 2.3.) haltbar ist, ist in diesem Zusammenhang die eine Frage (von der auch die Beantwortung der Fragen hinsichtlich der angesprochenen Verbürgungen aus der Rückführungs- bzw. Verfahrensrichtlinie und dem SGB VIII abhängt), der aber an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden soll.

Denn unabhängig von der rechtlichen Einordnung der Situation als Freiheitsentziehung bzw. –beschränkung ist schlichtweg und für den vorliegenden Kontext ausreichend sicher feststellbar, dass die betroffenen Asylbewerber die Situation jedenfalls faktisch als Haft empfinden. Der vor diesem Hintergrund erhobene Einwand gegen das Flughafenasyilverfahren, dass ein Asylverfahren in Haft von vornherein seinen Zweck nicht erfüllen kann, kann daher nicht einfach übergangen werden. Deutschland verhält sich an seiner einzigen für Asylverfahren relevanten EU-Außengrenze nicht anders als die vielfach gerade für eine solche Praxis kritisierten Staaten mit einer großen EU-Außengrenze, in denen Asylbewerber systematisch inhaftiert werden und das Asylverfahren in der Haft stattfindet.¹⁵⁶ Damit verliert die Stimme Deutschlands auch Gewicht, wenn es darum geht, Länder wie Ungarn, Griechenland oder Malta für ihre Praxis zu kritisieren, und es muss sich die Argumente, die gegen die Durchführung von Asylverfahren in Haft sprechen, ebenfalls entgegen halten lassen.

3.9 ZUSCHNITT DES VERFAHRENS AUF EINIGE WENIGE EINZELAKTEURE

Das Flughafenasyilverfahren wird weiterhin wegen seines Zuschnittes auf eine ausgesprochen geringe Zahl von Einzelakteuren kritisiert. Die Haltung und die Sachkenntnisse einzelner Sachbearbeiter des Bundesamtes (a), einzelner Rechtsanwälte (b), des ärztlichen Dienstes (c) und einzelner Richter (d) erhalten auf diese Weise ein regelrecht zementierendes Gewicht, und die Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft bleiben ausgeschlossen (e).

A) BEHÖRDENMITARBEITER

Im Verwaltungsverfahren äußert sich die Problematik des Zuschnittes auf wenige Einzelakteure z.B. zunächst dadurch, dass die Ausdifferenzierung der Länderzuständigkeiten, wie sie von den Sachbearbeitern beim Bundesamt im Inlandsverfahren bekannt ist, so nicht existiert. „Am Flughafen ‚kann man‘ als Sachbearbeiter jedes Land anhören und entscheiden“ – so wird die Konsequenz des auf wenige Einzelakteure zugeschnittenen Verfahrens von Bundesamtsmitarbeitern formuliert. Defizite bei Herkunftsländerkenntnissen sind daher häufiger anzutreffen als im Inlandsverfahren, und die Folgen dieser Defizite sind aufgrund der restriktiven Verfahrensausgestaltung schwieriger oder gar nicht korrigierbar. In der Flughafenstudie von 2009 wird das als Fazit aus der Auswertung von 27 Flughafenasyilverfahren so formuliert:

„Zum anderen bestanden erhebliche Defizite bei den Entscheidern hinsichtlich der Beurteilung der politischen Situation und der Menschenrechtslage in den Herkunftsländern. Die tatsächliche Situation in den Militärdiktaturen Eritrea und Burma wurde verharmlost dargestellt bzw. völlig ignoriert, veraltete oder einseitige Quellen herangezogen.“¹⁵⁷

In ähnlicher Weise kann auch die persönliche Herangehensweise und Haltung bestimmter Sachbearbeiter den Fallverlauf derart prägen, dass er nur noch schwer oder gar nicht korrigierbar ist. Auch zu diesem Aspekt äußert sich die Flughafenasyilverfahrensstudie eindringlich:

„Es ist auffällig, dass zahlreiche der als besonders problematisch eingestuften Verfahren von Bundesamtsmitarbeiterin E bearbeitet wurden. Die Kritik betrifft sowohl die Befragungstechnik als auch die Erstellung der Bescheide. Mitarbeiterin E begegnet den Asylsuchenden mit tiefem Misstrauen und schreckt nicht einmal davor zurück, diese mit Vorhalten zu konfrontieren, die auf nachweislich falschen Fakten basieren. Die Atmosphäre in mehreren von ihr durchgeführten Anhörungen kann nur als äußerst angespannt bezeichnet werden, ihr Umgangston war teilweise unverschämte (speziell Verfahren 21). In von ihr gefertigten Bescheiden werden Quellen für zentrale Behauptungen, mit denen das Bundesamt die Glaub-

¹⁵⁴ BVerfG NVwZ 1996, 678 [681].

¹⁵⁵ BVerfG NVwZ 1996, 678 [681].

¹⁵⁶ Zur Kritik an der Inhaftierungspraxis in Malta: vgl. z.B. UNHCR's position on the detention of asylum-seekers in Malta, 18.9.2013, abrufbar unter: http://www.ecoi.net/file_upload/1930_1380705202_52498c424.pdf

sowie Human Rights Watch, Boat Ride to Detention - Adult and Child Migrants in Malta, Juli 2012, abrufbar unter: http://www.ecoi.net/file_upload/1788_1342952569_malta0712forupload.pdf

in Ungarn: vgl. z.B. bordermonitoring.eu und Pro Asyl, Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012, Oktober 2013,

abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Ungarn_Update_Oktober_2013.pdf

in Griechenland: Amnesty International, Greece – The end of the road for refugees, asylum seekers and migrants, Dezember 2012,

abrufbar unter: http://www.amnesty.org/sites/impact.amnesty.org/files/Greece%20EUR%202012_011_2012_1.pdf

¹⁵⁷ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasyilverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 2; ausführlicher wird die Kritik dann a.a.O. auf S. 224f. begründet.

haftigkeit der Antragsteller in Zweifel zieht, entweder gar nicht genannt oder aber falsche Angaben gemacht. Die beiden katastrophalen Fehlentscheidungen in Verfahren 17 und 18, die zur Verhaftung der Schutzsuchenden in Asmara führten, gehen ebenso auf ihr Konto, wie die skandalöse Entscheidung in Verfahren 24, wo schließlich das Bundesverfassungsgericht intervenierte. In Verfahren 24 hielt die Entscheiderin dem Antragsteller, der völlig zutreffende Angaben machte, falsche, im Internet während der Anhörung auf die Schnelle aufgerufene Angaben vor. Auch eine völlig indiskutable Befragung eines Opfers sexueller Gewalt (Verfahren 21) wurde von ihr durchgeführt.¹⁵⁸

B) RECHTSANWÄLTE

Auch in Bezug auf die Rechtsanwälte, die – aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, dass im Falle einer „o.u.“-Ablehnung für den Betroffenen eine kostenlose asylrechtkundige Beratung zur Verfügung stehen muss und damit mit Verfassungsrang – im Flughafenasylverfahren den Bereitschaftsdienst leisten, sind Defizite bei Sachkenntnissen und Fragen der Herangehensweise zu problematisieren. Da die Einteilung von Anwälten zum Bereitschaftsdienst – die vom Frankfurter Anwaltverein organisiert wird¹⁵⁹ aus praktischen Gründen nach Terminen erfolgt und nicht nach Herkunftsländerkenntnissen, gilt – wie beim Bundesamt – die Devise, dass „jeder jedes Herkunftsland bearbeiten kann“. Abgesehen von der Gefahr, dass Herkunftsländerdefizite bestehen, hat der Umstand auch zur Kritik geführt, dass es noch lange nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes vom 1.1.2005 Schriftsätze von Anwälten im Bereitschaftsdienst am Flughafen gab, in denen die Anträge ans Verwaltungsgericht nach der vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes geltenden Fassung des Gesetzes gestellt wurden – ein Indiz für die teilweise fehlende Sachkenntnis der eigentlich als „asylrechtkundig“ in den Bereitschaftsdienst berufenen Anwälte, die auch darauf zurückzuführen ist, dass Schulungsangebote, die speziell auf das Flughafenasylverfahren zugeschnitten sind, nicht existieren. In einer asylrechtkundigen Beratung, die mit Verfassungsrang der Herstellung von „Waffengleichheit“ in einem hochbeschleunigten Verfahren, in dem die Rechte der Betroffenen leicht „unter die Räder kommen“ können, dient, kann der kostenlose Rechtsbeistand nur dann wirklich kompensatorisch wirken, wenn er auch entsprechend qualifiziert ist. Da den betroffenen Asylbewerbern in aller Regel das Geld und auch die Fertigkeit fehlt, einen zweiten Anwalt zu konsultieren und um Rat zu bitten, sind sie ohne echte Wahlmöglichkeit für ihr gerichtliches Flughafenasylverfahren an den Rechtsanwalt gebunden, der „zufällig“ an dem Tag Bereitschaft hatte, an dem sie ihre o.u.-Ablehnung erhalten haben.

¹⁵⁸ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 224.

¹⁵⁹ Vgl. hierzu die Darstellung des Frankfurter Anwaltvereins unter: <http://www.frankfurter-anwaltverein.de/buergerservice/asylrechtkundige-beratung/>

C) ÄRZTE

Der ärztliche Dienst am Flughafen bedürfte einer eigenen Untersuchung und Darstellung. Es handelt sich um ein sehr sensibles Thema. Die am Flughafen tätigen Ärzte befinden sich in der schwierigen Situation, einerseits ihren Patienten verpflichtet zu sein, andererseits Angestellte des Staates zu sein und zu wissen, dass jedes Attest und jede gesundheitliche Einschätzung von ihnen unmittelbar in für den Betroffenen positiver oder negativer Weise in das Asylschnellverfahren einfließen wird. Erstaufnahmeeinrichtung, Bundespolizei, Bundesamt, kirchlicher Flüchtlingsdienst, der betroffene Asylbewerber und sein Anwalt, das Verwaltungsgericht, der Haftrichter – ein Attest des ärztlichen Dienstes liegt im engen zeitlichen und örtlichem Korsett des Flughafenasylverfahrens binnen kürzester Zeit allen Akteuren vor und kann auf kontroverse Weise ins Zentrum des gesamten weiteren Verfahrensverlaufes rücken. Die Debatten, die sich bereits im Inlandsverfahren teilweise sehr zuspitzen („Fit-to-fly-Ärzte“ vs. „Gefälligkeitsgutachter“), spielen sich am Flughafen in ungleich existentiellerer Weise ab, und sie fokussieren dort in der Regel auf eine einzige Person; externe Begutachtungen finden zwar statt, sind aber die Ausnahme. Im Zentrum der sich im Flughafenasylverfahren stellenden Fragen z.B. nach

- der Flughafenasylverfahrensfähigkeit,
- einer möglichen Traumatisierung,
- Wahrscheinlichkeit, dass es ein traumatisierendes Ereignis gegeben hat,
- der Diagnose einer schweren Krankheit, die im Herkunftsland nicht adäquat behandelt werden kann,
- der Haftfähigkeit oder
- der Flugreisefähigkeit

steht also der ärztliche Dienst. Wie der ärztliche Dienst seine Arbeit ausführt, hat daher unstreitig immense Wirkung für den Betroffenen und die beteiligten Behörden. Was die möglichen Ursachen für die kurzen Intervalle, in denen sich in den letzten Jahren am Frankfurter Flughafen Personalwechsel in diesem Bereich abgespielt haben, angeht, kann dem im Rahmen dieses Berichts nicht nachgegangen werden. Stattdessen soll die besondere Rolle des ärztlichen Personals anhand von Fallbeispielen aus der Flughafenverfahrensstudie von 2009 beschrieben werden. Eindrucksvolle Beispiele finden sich dort in den Verfahren 1 (vermutlich traumatisierter algerischer Antragsteller), Verfahren 26 (vermutlich traumatisierter syrischer Antragsteller) und Verfahren 27 (psychosomatisch erkrankter tunesischer Staatsangehöriger). Zur Zeit der damaligen Untersuchung war der zuständige Arzt Herr Dr. W., und auf die beiden letztgenannten Verfahren soll im Folgenden näher eingegangen werden.

In Verfahren 26 regte die Anwältin des Betroffenen Algeriers, nachdem die Anhörung zu den Asylgründen stattgefunden hat, unter Hinweis auf medizinische Einschätzungen von Dr. W. an, die gesundheitliche Situation des Betroffenen in Ruhe in einem Inlandsverfahren zu prüfen – erfolglos:

„Zudem verwies die Anwältin mit Schriftsatz vom 11.08.2008 auf ein von ihr nach der Anhörung geführtes Telefonat mit dem Arzt Dr. W., der den Antragsteller im Transitbereich untersucht hatte und erklärte, dass Kopfzittern, wie es der Antragsteller aufweist, ganz oft psychogene Ursachen habe und auf bestehende Traumatisierung hindeute. Dr. W. halte die geschilderten Folterungen für glaubwürdig. Die Anwältin regte an, dem Antragsteller wegen seines schlechten Gesundheitszustandes und der hohen Wahrscheinlichkeit, dass dieser auf erlittene Folter zurückzuführen sei, die Einreise zu gestatten, das Verfahren im Inland durchzuführen und verbliebene Unklarheiten in Ruhe aufzuklären. Das Bundesamt griff diese Anregung jedoch nicht auf und lehnte den Asylantrag mit Bescheid vom 12.08.2008 als offensichtlich unbegründet ab.“¹⁶⁰

Im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren spielt dann ein zwischenzeitlich angefertigtes Attest des Arztes Dr. W. (k)eine Rolle:

„Eingereicht wurde zudem die ärztliche Bescheinigung des Arztes, der den Betroffenen bereits im Flughafentransit untersucht hatte, Dr. W. vom 15.08.2008. Dort heißt es: ‚Herr X leidet an einem grobschlägigem Zittern der Arme, Beine und des Kopfes. Dieses Krankheitsbild ist meines Erachtens als psychogene reaktionsform auf erlittene Traumata zu interpretieren. Eine therapeutische Intervention ist dringlich.‘ [...] Das VG Frankfurt führte keine persönliche Anhörung des Betroffenen durch. Es lehnte am 28.08.2008 den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ab (Az.: 2 L 2256/08.FA (V)) und schloss sich den Bewertungen des Bundesamtes ausdrücklich an. Das Vorbringen des Betroffenen sei nicht geeignet, die Einstufung des Vorbringens des Antragstellers als unglaubhaft zu entkräften, so das Gericht. Es sei nicht ersichtlich, warum die syrischen Sicherheitskräfte Interesse an dem Antragsteller haben könnten. Der psychogene Tremor sei in Syrien behandelbar. ‚Das Vorliegen eines psychogenen Tremors, unklarer Genese, bietet auch im Übrigen keine Anhaltspunkte an den Feststellungen des Bundesamtes Zweifel zu begründen. Soweit die vorgenannte ärztliche Verlautbarung die Mitteilung enthält, es sei nicht auszuschließen, dass es sich hierbei um eine Reaktion auf traumatische Erfahrungen handelt, reicht dies jedenfalls nicht ansatzweise aus‘, so das VG Frankfurt.“¹⁶¹

Die Auseinandersetzung mit den ärztlichen Einschätzungen von Dr. W. setzen sich auch im Verfahren über die Anordnung von Haft fort:

„Am 28.08.2008 hatte die Bundespolizeidirektion beim AG Frankfurt einen Antrag auf Unterbringung zur Sicherung der Abreise für drei Monate gem. § 15 VI AufenthG gestellt. Am 29.08.2008 fand der Haftprüfungstermin statt. Dabei erklärte der Vertreter der Bundespolizei ausweislich des Protokolls der Sitzung, laut mündlicher Aussage vom gleichen Tage, sehe der Flughafenarzt Dr. W kein medizinisches Hindernis für die Unterbringung im Transitbereich.

Das AG Frankfurt ordnete mit Beschluss vom 29.08.2008 (Az.: 934 XIV 1734/08) die weitere Unterbringung im Transitbereich an, jedoch nur für eine Woche, bis zum 05.08.2008, und gab der Bundespolizeidirektion auf, bis zum 04.09.2008 ein amtsärztliches Attest vorzulegen, das sich mit Unterbringungsfähigkeit und Flugfähigkeit des Betroffenen auseinandersetzt.

Die Behauptung der Bundespolizei gegenüber dem AG Frankfurt, Dr. W. sehe keine medizinischen Hindernisse gegen die Unterbringung im Flughafentransit, entsprach nicht den Tatsachen. Nach dem Haftprüfungstermin telefonierte die Rechtsanwältin des Antragstellers mit Dr. W. Dieser erklärte, dass seine angebliche Aussage von der Bundespolizei völlig aus dem Zusammenhang gerissen worden sei und er dies so nie gesagt habe. Er sei von der Bundespolizei in völlig anderem Zusammenhang nach dem Gesundheitszustand des Betroffenen gefragt worden. Dies teilte die Anwältin dem AG Frankfurt mit Schreiben vom 04.09.2008 mit. Da sich der Gesundheitszustand des Antragstellers weiter verschlechterte, wurde er erneut im Transitbereich von Dr. W. untersucht. In einer ärztlichen Bescheinigung vom 03.09.2008 weist Dr. W. darauf hin, dass die Unterbringung am Flughafen aus ärztlicher Sicht möglichst bald beendet werden solle, die Einleitung einer Psychotherapie sei dringlich. Da keine organischen Ursachen für den Tremor zu finden seien, müsse von einer psychosomatischen Reaktion auf traumatische Erlebnisse in Syrien ausgegangen werden.“¹⁶²

Aus dem Verfahren des tunesischen Staatsangehörigen (Verfahren 27 in der Studie) stammt folgende Schilderung über die (Nicht-)Beachtung der ärztlichen Einschätzungen von Dr. W.:

160 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 189.

161 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 197f.

162 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 199f.

„Bereits am 09.12 und am 11.12. fanden Abschiebungsversuche statt, die abgebrochen werden mussten, da der Antragsteller kollabierte. Am 12.12.2007 erstellte der Arzt am Flughafen Dr. W. eine Bescheinigung, wonach der Antragsteller bis auf Weiteres nicht flugreisefähig sei. [...] Ungeachtet der ärztlich festgestellten Therapiebedürftigkeit wurde am 22.01.2008 ein erneuter Abschiebeversuch durchgeführt. Begleitet wurde der Betroffene von einem Arzt für Sportmedizin, Herrn K. Der Antragsteller wurde an den Händen gefesselt von fünf Polizeibeamten in die Maschine getragen. Anwesend war zudem ein Dolmetscher. Nachdem er wiederum kollabierte, keine Luft mehr bekam und unter Herzrasen litt, wurde er an den Sitz gefesselt und durch den Arzt mit einer Sauerstoffmaske beatmet. Da diese Maßnahme keine Verbesserung des Gesundheitszustandes erbrachte, wurde der dritte Abschiebungsversuch seitens der Bundespolizei abgebrochen.“¹⁶³

D) RICHTER

In Bezug auf den Flughafenasylprozess, d.h. die gerichtliche Auseinandersetzung im Flughafenasylverfahren, wird die Kritik des Verfahrenszuschnitts auf wenige Einzelakteure so formuliert:

„Äußerst problematisch und letztlich nicht mehr mit der Unabhängigkeit der Rechtsprechung in Einklang zu bringen ist die Intimität, in der sich das Flughafenverfahren mittlerweile abspielt. Die Mitarbeiter der Außenstelle des BAMF am Flughafen kennen zwangsläufig die jeweilige Praxis der für die unterschiedlichen Herkunftsländer hier im Eilverfahren erst- und letztinstanzlich zuständigen Einzelrichter des Verwaltungsgerichtes Frankfurt am Main. Da diese - praktisch unvermeidlich - im hohen Maße standardisiert ist, lässt sich der Ausgang eines Verfahrens in der Regel bereits vor Erstellung des Bescheides absehen.“¹⁶⁴

Die so beschriebene „Intimität“ des Gerichtsverfahrens wird dadurch hervorgerufen bzw. verstärkt, dass

→ die verwaltungsgerichtlichen Eilbeschlüsse von Einzelrichtern gefällt werden,

→ sich die Zuständigkeit der Richter nach dem Herkunftsland des Asylbewerbers richtet und die Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Gerichts oftmals über viele Jahre unverändert bleibt,

→ in aller Regel im Eilverfahren keine mündliche Verhandlung stattfindet,¹⁶⁵

→ eine Beschwerde zur nächsthöheren Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof) ausgeschlossen ist,¹⁶⁶

→ nach erfolgter Zurückweisung des Betroffenen das Klageverfahren typischerweise mangels ladungsfähiger Anschrift des Betroffenen eingestellt wird und es daher zu keiner irgendwie gearteten weiteren Aufarbeitung des Falls in eine öffentlichen Sitzung des Verwaltungsgerichts kommt.

Diese Beschränkung des Gerichtsverfahrens auf wenige Einzelakteure kann schon unter formalen Gesichtspunkten rechtsstaatliche Bedenken aufwerfen, denn es fehlen damit

→ „die sonst vorgesehenen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen (Kammerprinzip, Beschwerdemöglichkeit), die eine ernsthafte Prüfung des Begehrens sicherstellen sollen“¹⁶⁷;

→ die Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung, was dazu führt, dass die Verfahren faktisch „im Geheimen“ stattfinden.

Meinungsstreitigkeiten und -austausch auf der horizontalen wie auch vertikalen Ebene der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die die gerichtliche Praxis und auch judikative Selbstkontrolle auszeichnen und die im Inlandsasylverfahren an der Tagesordnung sind, finden bzgl. des Flughafenasylverfahrens praktisch nicht statt. „Flughafenfälle“ erreichen die Oberverwaltungsgerichte schon gar nicht, eine obergerichtliche Kontrolle des einzelrichterlichen Handelns in der ersten Instanz findet nicht statt. Auch das Gerichtsverfahren im Flughafenasylverfahren gleicht damit einer „Black Box“ (vgl. insofern bereits oben VII.3.1 bzgl. des Verfahrens bei der Bundespolizei), von den Gerichtsentscheidungen wird kaum Kenntnis genommen, sie werden kaum veröffentlicht, geschweige denn in der juristischen Fachöffentlichkeit diskutiert.

Teilweise kann sich das Bundesamt aufgrund bestimmter Erfahrungswerte vor dem Hintergrund regelrecht „darauf verlassen“, dass seine Entscheidungen bzgl. bestimmter Herkunftsländer von den dafür zuständigen Richtern in aller Regel „gehalten“ werden. Die Flughafenstudie von 2009 leistet zur Verdeutlichung dieser Problematik einen Beitrag, indem sie detailliert als Verfahren 17, 18 und 19 die Flughafenasylverfahren von drei eritreischen Wehrdienst-Deserteuren beschreibt, von denen zwei nach mehreren erfolglosen Eilverfahren

¹⁶³ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 205.

¹⁶⁴ Bruns in: HK-AusLR, 1. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 1;

¹⁶⁵ vgl. dazu auch weiter unten unter 3.15.

¹⁶⁶ Vgl. § 80 AsylVfG.

¹⁶⁷ Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 78.

bei der damaligen „Eritrea Kammer“ des VG Frankfurt nach Eritrea abgeschoben und dort sofort verhaftet wurden und von denen der dritte – ebenfalls nach erfolglosen Eilverfahren – nur auf Veranlassung des BVerfG nicht abgeschoben wurde. Alle drei Fälle liefen zeitlich nacheinander ab. Im Falle des dritten Asylbewerbers spielten die Geschehnisse um die beiden bereits abgeschobenen Asylbewerber eine Rolle, denn am 29.05.2008 hatte Amnesty International eine urgent action für die beiden abgeschobenen und in Asmara verhafteten Eritreer gestartet.¹⁶⁸ Dies veranlasste den Anwalt des (dritten) Betroffenen, einen Abänderungsantrag zu stellen. Der zuständige Richter erklärte die urgent action jedoch für unbeachtlich und stellte sogar ihre Ernsthaftigkeit und Substanz in Frage:

„Die vorgelegten Unterlagen zu der sogenannten urgent action von amnesty international bzw. der Presseerklärung des Hessischen Flüchtlingsrates i.V.m. dem Kriegsdienstverweigerungsnetzwerk Connection e.V. und Pro Asyl rechtfertigen keinen Abänderungsbeschluss. Sie sind unsubstantiiert und enthalten bloße Behauptungen und Befürchtungen. An dieser Einschätzung ändern auch nichts die Ausführungen des Prozessbevollmächtigten des Antragstellers zur Reputation, zum Qualitätsmanagement und zum Quellenschutz bei amnesty international.“¹⁶⁹

Nach der Ablehnung des Abänderungsantrages wurde u.a., nachdem verschiedene Organisationen öffentlich auf das Schicksal des dritten eritreischen Staatsangehörigen hingewiesen hatten, ein weiterer Abänderungsantrag gestellt und vom Gericht – u.a. mit folgender Argumentation – abgelehnt:

„Wenn sie [der Antragsteller und sein Prozessbevollmächtigter] gleichwohl [...] über Connection e.V. erneut (!) an die Öffentlichkeit gingen und den Antragsteller nebst der Dokumentation seiner angeblich regimekritischen Taten den eritreischen Behörden auf dem Präsentierteller zeigen, kann dies für einen vernünftig denkenden Menschen nur heißen, dass sie wissen und sicher sind, dass dem Antragsteller all die beschworenen Gefahren nicht drohen. Es übersteigt die Vorstellungskraft des Gerichts, dass ein Organ der Rechtspflege, wie es der Prozessbevollmächtigte darstellt, sich daran beteiligen würde, einen vom Tod Bedrohten seinen Häschern auszuliefern. Vielmehr versuchen die Genannten im bewussten und gewollten Zusammenwirken, ein ungerechtfertigtes Bleiberecht für den Antragsteller zu schaffen.“¹⁷⁰

Dass eine urgent action der Nichtregierungsorganisation amnesty international mit einigen wenigen Sätzen für unbe-

achtlich erklärt wird und dass die Öffentlichkeitsarbeit von mehreren Nichtregierungsorganisationen im Zusammenhang mit einer drohenden Abschiebung zusammen mit der anwaltlichen Arbeit eines im Rahmen der asylrechtskundigen Beratung tätigen Rechtsanwaltes zum „bewussten und gewollten Zusammenwirken, ein ungerechtfertigtes Bleiberecht für den Antragsteller zu schaffen“ erklärt werden, verdeutlicht die Chancenlosigkeit rechtlichen Vorgehens gegen Bundesamtsentscheidungen in bestimmten personellen Konstellationen.

Untersucht werden könnte – aber nicht im vorliegenden Rahmen –, ob sich die These von der Chancenlosigkeit auch durch die Rechtsbehelfsstatistiken zum Flughafenasyilverfahren bestätigen lässt. Die Statistik sieht für die Jahre 2009 bis 2013 so aus:¹⁷¹

Statistik zu den ergriffenen Rechtsbehelfen		
Jahr	Zahl der gestellten Eilanträge	davon erfolgreich
2009	51	0
2010	36	0
2011	50	1
2012	48	3
2013	43	1

Von 228 gestellten Eilanträgen waren in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum nur 5 erfolgreich. Das lässt Raum für Interpretationen: Die einen werden sagen, dass das Bundesamt fehlerfrei arbeitet, andere werden sagen, dass es unwahrscheinlich ist, dass es Bereiche von Verwaltungshandeln gibt, in denen zu fast 98% stets richtig gehandelt wird. In diese Diskussion könnte auch der Aspekt mit einfließen, dass das BVerfG – wohl gemerkt trotz erklärter Zurückhaltung in Bezug auf die verfassungsrechtliche Kontrolle von verwaltungsgerichtlichen Eilentscheidungen im Flughafenasyilverfahren –¹⁷² z.B. 2008 gleich zweimal in Flughafenasyilverfahrensfällen interveniert hat.¹⁷³ In diese Diskussion könnten auch die an anderer Stelle ausführlicher angesprochenen Beobachtungen einfließen, dass die Verwaltungsgerichte praktisch nie von den bestehenden Möglichkeiten zur Anhörung des Betroffenen im Eilverfahren¹⁷⁴ sowie der Nichtentscheidung gem. § 18a Abs. 6 Nr. 3 AsylVfG

¹⁶⁸ abrufbar unter:

<http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR64/002/2008/en>

¹⁶⁹ VG Frankfurt, Beschluss vom 5.6.2008, Az. 8 L 1465/08.F.A (2), dort S. 3.

¹⁷⁰ VG Frankfurt, Beschluss vom 2.7.2008, Az. 8 L 1649/08.F.A(2).

¹⁷¹ Quellen wie schon oben in Abschnitt IV. 5.

¹⁷² Vgl. insofern Abschnitt VI.3 (14) sowie sogleich unter 3.18.

bei schwierig gelagerten Sachverhalten¹⁷⁵ Gebrauch machen, und das Phänomen, dass auf die Mitteilung der Bundespolizei über die Abschiebung eines o.u.-abgelehnten Asylbewerbers mitunter vom Verwaltungsgericht postwendend die Aufforderung an den zuständigen Anwalt ergeht, eine ladungsfähige Anschrift des Betroffenen mitzuteilen – eine Aufforderung, die erkennbar darauf gerichtet ist, das Gerichtsverfahren möglichst schnell „vom Tisch zu haben“. Dass oft nur wenige Stunden nach der Abschiebung eines o.u.-abgelehnten Asylbewerbers eine solche gerichtliche Aufforderung stattfindet, kann vor allem dann problematisch und zynisch erscheinen, wenn die Unerreichbarkeit des Klägers mit dessen Verhaftung im Herkunftsstaat zusammenhängt, wie im Falle von Yonas Haile Mehari und Petros Aforki Mulugeta, die beide nach der Ankunft in Asmara verhaftet und in Militärgefängnisse gebracht wurden.¹⁷⁶

E) AUSSCHLUSS DER ÖFFENTLICHKEIT UND DER ZIVILGESELLSCHAFT

Die Intimität des Flughafenasyilverfahrens hängt schließlich auch damit zusammen, dass - anders als bei Asylverfahren, die im Inland stattfinden - das Asylverfahren am Flughafen praktisch unter völligem Ausschluss der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft stattfindet. Wenn nicht der an einem Verfahren beteiligte Anwalt oder der kirchliche Flüchtlingsdienst den Kontakt zur Öffentlichkeit herstellt, laufen die Asylverfahren und Zurückschiebungen „still und leise“ in größter „Diskretion“ und „Abgeschiedenheit“ ab, ohne dass Dritte auf irgendeine Weise Einblick nehmen und agieren könnten. Betrachtet man hingegen Inlands-Asylverfahren, dann merkt man, dass die Rechtsdurchsetzung für Asylsuchende oft gerade nur dank der Hilfestellungen von Dritten möglich ist, sei es z.B.,

→ weil Fachärzte sich bereiterklären, unter Honorarverzicht Gutachten zur gesundheitlichen Verfassung zu erstellen,

→ weil Unterstützerkreise Vertrauen der Betroffenen gewinnen, das dann die Basis für eine vollständige Offenbarung der

Fluchtgründe bildet,

→ weil mit Spendengeldern aufwändige Recherchen zu Detailfragen aus der Fluchtbiografie oder zu rechtlichen Fragestellungen ermöglicht werden oder

→ weil ehrenamtliche Dolmetscher und Helfer eine akribische Aufbereitung der Fluchtgründe vornehmen und dabei mithelfen, scheinbare Widersprüche im Vorbringen gegenüber dem Bundesamt aufzuklären.

3.10 VERLETZUNG DER VOM BVERFG AUFGESTELLTEN VERFAHRENSSTANDARD

Der konkreten Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens wird vorgeworfen, dass es immer wieder Verstöße gegen die vom BVerfG aufgestellten Verfahrensstandards gibt. Zahlreiche Beispiele für Verstöße gegen die oben unter VI. 3 (1) - (17) dargestellten Standards finden sich in der Flughafenasyilverfahrensstudie von 2009. Exemplarisch seien z.B. ein fragwürdiger Umgang mit Personen, die angeben, Opfer sexueller Gewalt bzw. Folteropfer zu sein,¹⁷⁷ Vorhalte in der Anhörung und Bescheidbegründungen, denen nachweislich falsche Angaben zugrunde liegen¹⁷⁸ sowie das Auftreten massiver Dolmetscherprobleme¹⁷⁹ genannt. Im Übrigen wird aber auf die Studie verwiesen, die auf 242 Seiten einen akribischen, fundierten und eindrucksvollen Nachweis der Verstöße vornimmt, der – weshalb er hier nicht erfolgen soll – durch einen Versuch der Zusammenfassung seiner Wirkung beraubt würde.

3.11 ZWEIFELHAFTE MECHANISMEN DER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die Entscheidungsfindung im Flughafenasyilverfahren ist strukturell mit Kriterien und Mechanismen angereichert, die dem „normalen“ Inlandsverfahren fremd und die zweifelhaft erscheinen.

¹⁷³ Vgl. insofern Abschnitt VII.1.

¹⁷⁴ Siehe sogleich unter 3.15.

¹⁷⁵ S.o. Abschnitt VI.3 (16).

¹⁷⁶ S.o. Abschnitt VII.1.

¹⁷⁷ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 230.

¹⁷⁸ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 139f. sowie S. 227.

¹⁷⁹ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 222.

A) STANDARDVORWURF: FEHLENDE OFFENBARUNG GEGENÜBER DER BUNDESPOLIZEI

Zu einem spezifischen Entscheidungsmechanismus im Flughafenasylverfahren gehört es, dass es einem Asylbewerber negativ ausgelegt wird, wenn er sich nicht von sich aus bei der Grenzpolizei als Asylsuchender zu erkennen gibt, sondern sein Schutzersuchen erst äußert, wenn er bei der Einreisekontrolle oder bei einer Kontrolle im Transitbereich oder beim Verlassen des Flugzeuges Probleme bekommt. Es wird dann vom Bundesamt mit der Formel,

→ der Asylantrag sei bei der Kontrolle nur gestellt worden, um in den Genuss der aufenthaltsrechtlichen Nebenwirkungen eines solchen Verfahrens zu kommen, und damit aus asylfremden Motiven,¹⁸⁰

→ dem Betroffenen sei an einem wahrheitsgemäßen Vortrag nicht gelegen,¹⁸¹

oft ein erster Baustein für die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ gelegt.

Hintergrund dieser Argumentation zu Lasten des Betroffenen ist die vom Bundesamt zugrunde gelegte These, dass es sich „einem tatsächlich politisch Verfolgten [...] geradezu aufdrängen [muss], sein Schutzgesuch unmittelbar nach erfolgter Landung unaufgefordert unter Vorlage der benutzten Dokumente gegenüber den zuständigen Beamten anzubringen.“¹⁸² Schon diese Arbeitsthese ist zu hinterfragen, weil Schutzsuchende nachvollziehbarerweise versuchen, sichere Orte – das deutsche Inland – auch tatsächlich – d.h. körperlich - zu erreichen, anstatt um den Eintritt zu diesen Bereichen zu bitten mit der Gefahr, dass ihnen – in einer Reihe von Fällen nachweislich fehlerhafterweise –¹⁸³ der Eintritt verweigert wird.

Aber auch unabhängig davon, dass dieses Beurteilungsschema des Bundesamtes generell zu hinterfragen sein könnte, sind jedenfalls Einzelfälle dokumentiert, in denen seine Anwendung aufgrund der Umstände des Falls besonders problematisch erscheint. Die Flughafenasylverfahrensstudie von 2009 beschreibt folgenden Fall:

„Problematisch ist weiterhin, dass in mehreren Verfahren argumentiert wird, die Antragsteller hätten asylfremde Motive, weil sie sich nicht unmittelbar nach der Landung, sondern erst im Transitbereich als Asylsuchende zu erkennen gaben. In 3.5.5. Verfahren 15 betrifft dies ein zum Zeitpunkt der Ankunft 15-jähriges Mädchen aus Eritrea – woher sie wissen soll, an wen sie sich nach ihrer Landung in Frankfurt mit ihrem Schutzgesuch korrekterweise zu wenden hat, bleibt Geheimnis des Bundesamtes.“¹⁸⁴

B) ZWEIFELHAFTER UMGANG MIT DEN NIEDERSCHRIFTEN DER BUNDESPOLIZEI

Ein zweiter dem Inlandsverfahren fremder Entscheidungsmechanismus ist, dass die Betroffenen in der Anhörung zu ihren Asylgründen vom Bundesamt häufig sozusagen „ins Kreuzverhör“ mit ihren – vermeintlichen – Angaben bei den vorhergegangenen grenzpolizeilichen und strafrechtlichen Befragungen genommen werden. Dass erhebliche Bedenken gegen diesen Entscheidungsmechanismus, der praktisch jeden „o.u.“-Bescheid kennzeichnet, angebracht sind, macht die Flughafenasylverfahrensstudie von 2009 deutlich:

„Ein ganz zentrales Problem stellt die Tatsache dar, dass vom Bundesamt die Befragungsprotokolle der Bundespolizei herangezogen werden und bei abweichenden Angaben gegenüber dem Bundesamt widersprüchliches Vorbringen unterstellt wird. Tatsächlich wird die Befragung durch die Bundespolizei häufig unter telefonischer Hinzuziehung eines Dolmetschers und ohne Rückübersetzung durchgeführt, die Protokolle umfassen regelmäßig nur wenige Zeilen. Seitens der Bundespolizei wird den Antragstellern erklärt, die Asylgründe sollten sie im Detail erst dem Bundesamt schildern. Es widerspricht den

180 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort Verfahren 3, 19.

181 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort Verfahren 15.

182 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort Verfahren 17, 18.

183 vgl. wiederum die Fälle von Yonas Haile Mehari und Petros Aforiki Mulugeta (Abschnitt VII. 1).

184 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 223.

vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien (vgl. 2.2.) diametral, wenn Asylsuchende, die bei der Bundespolizei Details ihrer Fluchtgründe schildern wollen, auf die ‚eigentliche‘ Anhörung beim Bundesamt verwiesen werden und das Bundesamt anschließend abweichende Angaben gegenüber der Bundespolizei als zentrale Entscheidungsgrundlage heranzieht. Ein solches Vorgehen ist extrem unfair und darauf ausgerichtet, Offensichtlichkeitsentscheidungen herbeizuführen. Auf die Ausführungen zu diesem Problem im besonders drastischen Fall des syrischen Antragstellers in 3.10.2. Verfahren 26 sowie in den Verfahren 13, 16 und 25 sei verwiesen.¹⁸⁵

In der Analyse des angesprochenen Verfahrens 26 (vermutlich traumatisierter syrischer Antragsteller) werden die Bedenken bzgl. des Mechanismus wie folgt konkretisiert:

„Äußerst problematisch ist auch in diesem Verfahren die Verwertung der gegenüber der Bundespolizei geschilderten Fluchtgründe [...]. Es sei hier erneut auf die Forderung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen, wonach Antragsteller, die während der Anhörung Hinweise auf Folter oder erlittene sexuelle Gewalt machen, besonders einfühlsam und verständnisvoll zu befragen sind [...]. Fehlende Hinweise auf erlittene Folterungen oder andere Formen erlittener Gewalt im Rahmen der Befragung durch die Bundespolizei dürfen nicht zu Lasten des Asylsuchenden bewertet werden. Das Bundesamt ist gehalten, zunächst eine eigenständige sorgfältige, erschöpfende und einfühlsame Befragung unabhängig von den tatsächlichen Feststellungen der Grenzbehörde durchzuführen. Der tatsächliche Ablauf dieses Verfahrens steht im krassen Widerspruch zu den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien zu einem fairen Flughafenverfahren und dem sensiblen Umgang mit Folteropfern.“¹⁸⁶

Und in Bezug auf Verfahren 13 werden die Bedenken so konkretisiert:

„Dem Antragsteller, der keine Möglichkeit hat, zu beweisen, was er bei der Befragung durch die Bundespolizei gesagt hat und was nicht, wird nicht geglaubt. Ein Fehler der Dolmetscherin kann jedoch keineswegs so kategorisch ausgeschlossen werden,

wie das Seitens des Bundesamtes behauptet wird. Ganz offensichtlich handelt es sich bei dem Protokoll vom 01.03.2008 nicht um ein Wortprotokoll, sondern um eine summarische Zusammenfassung des Vortrags des Antragstellers auf lediglich 12 Zeilen. Die Befragung wurde abends um 21:10h durchgeführt. Das Protokoll wurde zudem nicht rückübersetzt, so dass der Antragsteller keine Möglichkeit einer Kontrolle und Korrektur hatte. Unter diesen Umständen kann auch einer sorgfältigen und erfahrenen Dolmetscherin ein solcher Übertragungsfehler unterlaufen, so dass die Aussage, der Vater sei im Krieg im Jahr 2003 angegriffen worden, fälschlicherweise im Protokoll verzeichnet wurde. [...] Die Dolmetscherin der Erstbefragung vom 01.03.2008 bestätigte gegenüber der Rechtsanwältin, dass derartige Anhörungen üblicherweise nur unter telefonischer Mitwirkung eines Dolmetschers durchgeführt werden. Ausnahmsweise sei das Gespräch in ihrer persönlichen Anwesenheit geführt worden, da sie einen anderen Termin am Flughafen wahrgenommen habe. Sie sei sich im Nachhinein nicht mehr sicher, welche Angaben der Betroffene zum Tod des Vaters gemacht habe.“¹⁸⁷

Wenn das, was in den verschiedenen Befragungen der Bundespolizei von den Betroffenen gesagt oder nicht gesagt wird, strukturell als Überprüfungsmaßstab in der bundesamtlichen Anhörung und Entscheidungsfindung herangezogen werden soll, dann müssen für die Befragungen bei der Bundespolizei auch die gleichen Standards gelten, die das Bundesverfassungsgericht für die Anhörung beim Bundesamt aufgestellt hat (s. o. VI. 3 (2) bis (11)). Um es pointiert zu sagen: Der derzeit herrschende Zustand, dass Angaben in Befragungen der Bundespolizei,

→ die zu Unzeiten und ohne Rücksicht auf die psychische und physische Verfassung der Personen stattfinden,¹⁸⁸

→ die an ungeeigneten Orten stattfinden,¹⁸⁹

→ die asylfremden Zwecken dienen, weshalb die Betroffenen oft unterbrochen bzw. regelrecht „abgewürgt“ werden, wenn sie beginnen, über ihre Fluchtgründe zu sprechen,¹⁹⁰

185 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 226; vgl. auch S. 115.

186 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 192 die angesprochenen und vom BVerfG formulierten Verfahrensstandards sind oben unter VI. 3 (3), (9), (10) und (11) dargestellt.

187 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 113ff.

188 Verstoß gegen den unter VI. 3. (3) beschriebenen Verfahrensgrundsatz; vgl. auch die Ausführungen des BVerfG, zitiert oben unter VI. 3 (11).

189 Verstoß gegen die unter VI. 3. (2) und (4) dargestellten Verfahrensgrundsätze; die Befragungen finden z.B. in Durchgangszimmern, Dienstfahrzeuge oder am Gate oder auf dem Rollfeld statt.

→ die von in Hinblick auf zielstaatsbezogene Gefahren und Vorgänge in Transit- und Herkunftsländern ungeschultes Personal durchgeführt werden,¹⁹¹

→ die von in Hinblick auf Traumatisierte, andere kranke Menschen und in Hinblick auf geschlechtsspezifische Verfolgung ungeschultes Personal durchgeführt werden,¹⁹²

→ bei denen eine zuverlässige Übersetzung (besonders erfahrene Dolmetscher, Absicherung der Angaben durch Rückübersetzung, persönliche Anwesenheit des Dolmetschers vor Ort u.a.) nicht gewährleistet ist,¹⁹³

→ bei denen es nicht um Verständnis und Aufgeschlossenheit für Schutzsuchende geht, sondern z.B. um Ermittlungen zu und die Aufklärung von strafrechtlich relevanten Vorgängen,¹⁹⁴

die also unter Nichteinhaltung praktisch aller vom BVerfG für das Asylverfahren normierter Verfahrensmindeststandards durch eine andere Behörde erhoben werden, in strukturell angelegter Weise regelmäßig unhinterfragt ins Asylverfahren eingeführt werden und dort zur Entscheidungsfindung herangezogen werden, ist menschenrechtlich höchst bedenklich. Oder anders – in eine Frage gepackt - formuliert: Warum, wenn die Verfahrensweise am Flughafen zulässig sein soll, werden nicht alle Asylbewerber, die sich im Inlandsverfahren befinden, vor ihrer eigentlichen Anhörung von einer anderen Behörde mit ganz anderem Erkenntnisinteresse befragt, von Behördenmitarbeitern, die keine Kenntnis von Fluchtgründen und Traumatisierungen haben, unter Einsatz von Dolmetschern, die lediglich per Handy zugeschaltet werden usw., um dann in ihrer eigentlichen Anhörung zu den Asylgründen mit den Angaben in der früheren Befragung konfrontiert zu werden?

Die Fehlleitungen in der Entscheidungsfindung, die auf diese Weise zustande kommen, werden noch zusätzlich dadurch aggraviert, das für alle nachfolgenden Leser - Behördenmitarbeiter, Richter, Rechtsanwälte - der verschiedenen am Flughafen produzierten Protokolle durch einleitende und abschließende Standardtextbausteine der – häufig nicht der Realität entsprechende - Eindruck erweckt wird, die Betroffenen seien bis ins Detail belehrt worden. Dies stößt auf Kritik:

„Die Folge dieser Vorgaben ist zunächst ein langer Textbaustein eingangs der Anhörungsprotokolle, ausweislich dessen der Betroffene nach seinem Befinden befragt, er auf seine Mitwirkungspflichten hingewiesen, ihm die Bedeutung des Verfahrens erläutert wurde und dergleichen mehr. Da es sich ersichtlich um einen Textbaustein handelt, lässt sich daraus nicht entnehmen, was im konkreten Einzelfall tatsächlich geschieht. Ebenso textbausteinmäßig findet sich sodann die Frage, ob das Protokoll der Anhörung durch die Grenzschutzbehörde bzw die dortigen Angaben den Tatsachen entsprechen und auch zur Grundlage dieser Anhörung sowie der Entscheidung gemacht werden können. Dies wird von den Betroffenen praktisch ausnahmslos und in Unkenntnis des Protokolltextes bejaht. Die Freizeichnung wird auch von dem zuständigen Gericht trotz der eingeschränkten Verwertbarkeit dieses Protokoll und der Unkenntnis des Betroffenen über dessen Text meist akzeptiert.“¹⁹⁵

190 Verstoß gegen die unter VI. 3. (4) und (5) dargestellten Verfahrensgrundsätze; die bundespolizeilichen Befragungen dienen nicht der Ermittlung der Asylgründe, sie sind keine „verdeckte Erstanhörung zu den Asylgründen“, worauf auch die BPOL, immer wieder hinweist, vgl. die Ausführungen auf S. 113 der Flughafenstudie: „Im Rahmen der hier untersuchten Verfahren kommt hinzu, dass mehrere Antragsteller auf diesbezüglichen Vorhalt glaubhaft erklärt haben, von den Beamten der Bundespolizei an einem ausführlichen Vortrag ihrer Fluchtgründe gehindert worden zu sein. Die Beamten hätten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für die Ermittlung der Fluchtursachen das Bundesamt zuständig sei und die Antragsteller ihre Gründe zu einem späteren Zeitpunkt dort vortragen sollten. Details seien nicht ins Protokoll aufgenommen worden [...]“ („Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf)

191 Verstoß gegen den unter VI. 3. (6) beschriebenen Verfahrensgrundsatz.

192 Verstoß gegen den unter VI. 3. (9) beschriebenen Verfahrensgrundsatz.

193 Verstoß gegen den unter VI. 3. (7) beschriebenen Verfahrensgrundsatz; zum für grenzpolizeiliche Befragungen typischen Umstand, dass die Dolmetscher oft per Handy „dazugeschaltet“ werden, vgl. z.B. „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf
dort S. 115.

194 Verstoß gegen den unter VI. 3. (8) beschriebenen Verfahrensgrundsatz.

195 Bruns in: HK-AusLR, § 18a, Rn. 15.

C) „GOOGLN“ VON INFORMATIONEN

Als Phänomen des Flughafenasyilverfahrens fällt weiterhin auf, dass Bundesamtsmitarbeiter bereits während der Anhörung und anschließend auch bei der Bescheidfertigung – u.U. aufgrund des herrschenden Zeitdrucks – auf das Internet besonders intensiv als Informationsquelle zurückgreifen. So nutzt, wie es in der Flughafenasyilverfahrensstudie von 2009 formuliert wird, „[d]ie Entscheiderin E [...] durchaus gerne das Internet“.¹⁹⁶ Wenn man es erlebt hat, stellt es sich konkret so dar, dass zu Angaben der Antragsteller – z.B., für eine bestimmte Zeitung gearbeitet zu haben, an bestimmten Wahlen teilgenommen zu haben, für einen bestimmten Kandidaten Wahlkampf gemacht zu haben – umgehend in der Anhörung das „Googeln“ begonnen wird. Der Blick ist dann vom Asylbewerber ab- und den „Treffern“ auf dem Bildschirm zugewandt, die der Betroffene nicht kennt – meist handelt es sich um Wikipedia-Einträge oder die Dokumente aus den ersten 10 Treffern bei „Google“ -, und die Erkenntnisse aus der Echtzeitinternetrecherche werden dem Betroffenen dann vorgehalten und „abgearbeitet“. Geprüft wird dann als Mittel der Glaubwürdigkeits- bzw. Glaubhaftigkeitsprüfung, ob die Angaben des Betroffenen mit den durch „Googeln“ gewonnen Erkenntnissen aus dem Internet übereinstimmen.

Problematisch an dieser Form der Glaubwürdigkeits- bzw. Glaubhaftigkeitsprüfung erscheint v.a., dass das Internet keine zuverlässige Informationsquelle ist. In der wissenschaftlichen Arbeit gehört es zum Standard, dass auf die klassischen, verifizierten und verifizierbaren Informationsquellen zurückgegriffen werden soll und daher nicht auf das Internet:

„Die Nachteile des Internets liegen a) bei der Qualitätskontrolle. Oft ist es schwierig, die wissenschaftliche Qualität einer Seite zu beurteilen. Beim Internet fehlt die Qualitätsgarantie noch viel mehr als bei gedruckter Fachliteratur. Eine zweite und mit der Qualitätskontrolle zusammenhängende Schwierigkeit liegt b) bei der Überprüfbarkeit. Meist sind weder Autoren oder Autorinnen noch verwendete Quellen ersichtlich. Man weiss also oft nicht, wer einen Text verfasst hat und auf welche Texte dieser sich dabei bezieht. Und schliesslich ist c) die Flüchtigkeit des Webmediums zu berücksichtigen. Internetseiten können jederzeit verändert werden oder auch ganz verschwinden. Der Inhalt, auf den man sich bezieht, kann also z.T. nicht mehr auffindbar sein.“¹⁹⁷

Dass das Internet dennoch genutzt wird, führt dann erwartungsgemäß zu Fehlleistungen in der Entscheidungsfindung. Die Flughafenstudie von 2009 kommt bzgl. eines Verfahrens zu dem Ergebnis:

„Im Verfahren 24 wurden dem Antragsteller, der völlig zutreffende Aussagen zu seinen Fluchtgründen gemacht hatte, auf die Schnelle abgerufene, falsche Angaben aus dem Internet vorgehalten, um Glaubhaftigkeit seiner Angaben in Zweifel zu ziehen. Die Antworten auf diese falschen Vorhalte wurden vom Bundesamt zur Ablehnung herangezogen. Dem Antragsteller gelang es, immer neue Beweise für die Richtigkeit seiner Angaben beizubringen. Trotzdem korrigierten Bundesamt und Verwaltungsgericht die Fehlentscheidung nicht. Erst das Bundesverfassungsgericht erließ eine einstweilige Anordnung gem. § 32 I BVerfGG.“¹⁹⁸

Über die konkreten Geschehnisse während der Anhörung und ihre mögliche Einordnung berichtet die Studie im Detail folgendes:

„Ein weiterer Disput entspinnt sich über die Anzahl der Bodyguards. Der Antragsteller erklärte, der Politiker sei regelmäßig von 4 bis 5 Bodyguards geschützt worden.

„F: Auch das stimmt nicht, denn (Name) hatte immer 11 Bodyguards und die Regierung hatte ihm kurz vor dem Attentat nur noch zwei zugestanden. Es erstaunt mich, wenn Sie ihn andauernd begleitet haben, dass Sie das nicht wissen.

A: Wissen Sie, vielleicht hat er mehr gehabt und immer nur so wenig mitgenommen.“

Abgesehen davon, dass es sehr realistisch ist, dass ein Politiker über einen Pool von Bodyguards verfügt, von denen stets ein Teil die Bewachung übernimmt, erstaunt es, woher Entscheiderin E die Zahl von 11 Personen zu kennen glaubt. Eine Quelle für diese Angabe vermerkt sie nicht. Naheliegender ist, dass es sich um den entsprechenden ‚Wikipedia‘-Eintrag handeln könnte. Dort wird auch berichtet, dass der Attentäter verletzt und in dasselbe Klinikum wie der Politiker eingeliefert worden sei. Diese Angabe ist jedoch nachweislich falsch, bis heute ist der Mörder des Politikers nicht gefasst worden.

Woher die Information stammt, die Familie des Politikers sei ebenfalls im Tempel gewesen, bleibt das Geheimnis der Frau E – weder im Protokoll noch im Bescheid findet sich irgendeine Quelle dafür.

¹⁹⁶ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 118.

¹⁹⁷ Zitierrichtlinien der Universität Zürich, Stand Herbstsemester 2013, abrufbar unter: <http://www.ipk.uzh.ch/Studium/informationen/merkblaetter/Internet.pdf>

¹⁹⁸ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 221.

Ruft man den Artikel zu dem ermordeten Politiker in ‚Wikipedia‘ auf, so findet sich dort wörtlich der folgende Satz: ‚Vor elf Tagen hatte die sri-lankische Regierung die Zahl der Sicherheitsbeamten des Abgeordneten von 18 auf 2 reduziert.‘ Anhörerin E übernimmt nicht nur ungeprüft Angaben aus dem Internet, sie ist darüber hinaus offenbar nicht einmal in der Lage, diese auf die Schnelle korrekt zu erfassen. Aus elf Tagen werden da rasch mal elf Sicherheitsbeamte...

Dass die Information, der Politiker sei nur noch von zwei Beamten geschützt worden, zudem mit größter Vorsicht zu genießen ist, ergibt sich bereits bei oberflächlicher Recherche, wenn man die in ‚Wikipedia‘ zitierte Internetseite ‚tamilnet‘ aufruft. Dort ist zwar einerseits von der Reduzierung von 18 auf 2 Bodyguards die Rede, andererseits wird dort berichtet, mit dem Politiker seien 5 Leibwächter erschossen worden – bereits dies ist in sich widersprüchlich und sollte Zweifel an der Seriosität der Angaben in ‚Wikipedia‘ auslösen. Hinzu kommt, dass jeder die Einträge in ‚Wikipedia‘ jederzeit ändern kann, so dass diese Angaben keinesfalls ungeprüft zur Entscheidungsgrundlage gemacht werden dürften.

Ein weiterer Vorhalt gilt dem ersten Attentat:

‚Nach meinen Informationen ist (Name) bei dem ersten Attentat, wo sie behaupten, man habe ihm in den Hinterkopf geschossen, diesem Attentat entkommen. So wird es zumindest in der Presse berichtet. Es wird nicht davon berichtet, dass er verletzt im Krankenhaus gelegen hat, sondern überall lese ich nur, dass er diesem Attentatsversuch entkommen ist und erst am XX. Januar 2008 der Mordversuch geglückt ist. Ich finde hier jedenfalls so schnell keine anderen Presse(be)richte. Sind Sie sicher, dass er verletzt wurde?‘

Wiederum gibt Entscheiderin E keine überprüfbare Quelle für die Grundlage ihres Vorhaltes an. Sie recherchiert offenbar nebenbei während der Anhörung im Internet und hält dem Antragsteller, ohne diese irgendeiner inhaltlichen Prüfung unterzogen zu haben (wie sie selbst dokumentiert: „so schnell“), Suchergebnisse vor, die im Widerspruch zu den Aussagen des Antragstellers stehen, um dessen Glaubhaftigkeit zu erschüttern. Der Antragsteller ist in der Anhörungssituation unterlegen, er hat keinerlei Möglichkeiten, die Richtigkeit der Angaben der Anhörerin zu überprüfen bzw. diese zu widerlegen. Er

wird in die Enge getrieben und ist der Beamtin ausgeliefert. Die Behauptung, der Politiker sei bei dem ersten Attentat unverletzt geblieben, entspricht hier ebenfalls nicht den Tatsachen.¹⁹⁹

Als weiteres Beispiel dafür, dass die „Quelle“ Internet zu Fehleinschätzungen führt, benennt die Studie in Verfahren 17 folgenden Umstand:

„Die Internetseite, die gemäß der vom BAMF herangezogenen Quelle angeblich ein Bild der Zufahrt zum Camp Sawa zeigen soll, sei [so die Anwältin des Betroffenen, Anm. des Autors] tatsächlich die Homepage einer englischsprachigen Firma mit Sitz in den USA. Diese Firma biete Internetlösungen für kleine und mittelständige Unternehmen wie Internetdesign, Internettraining, Werbung für Internetseiten etc. an. Auf der Homepage dieser Firma lasse sich kein Bild der Zufahrt zum Camp Sawa finden. Davon hat sich auch die Autorin des vorliegenden Berichtes überzeugt und kann diese Angabe bestätigen.“²⁰⁰

D) „DRUCK“, O.U.-ENTSCHEIDUNGEN ZU FÄLLEN

Gegenüber dem Flughafenasyilverfahren wird die Vermutung geäußert, dass die gesetzlichen Vorgaben den „Druck“ auf das Bundesamt, „o.u.“-Entscheidungen zu fällen, erhöhen. UNHCR formulierte diese Befürchtung in seiner Stellungnahme von 1999 zum Flughafenverfahren und unternahm einen Nachweisversuch für die These nicht nur statistisch, sondern auch im Wege einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den o.u.-Entscheidungen.²⁰¹

„Bei den durch die Außenstelle des Bundesamtes am Flughafen getroffenen Entscheidungen bereitet unserem Amt besondere Sorge, daß sie einen ungleich größeren Anteil an Ablehnungen als offensichtlich unbegründet aufweisen als der Durchschnitt aller Entscheidungen der gesamten Außenstellen des Bundesamtes. Dies wird durch die nachfolgenden Zahlen für 1998 zur Entscheidungspraxis des Bundesamtes zu bestimmten Herkunftsländern deutlich:

199 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf
dort S. 178ff.

200 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf
dort S. 147

201 Stellungnahme des UNHCR zum Flughafenverfahren, März 1999, abrufbar unter

http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2011/10/UNHCR-Studie-Ablehnungsquote-Flughafenverfahren_1999-1.pdf
dort S. 1f.

Herkunftsland	Anteil der o.u.-Entscheidg. am Frankfurter FFM	Durchschnitt aller Außenstellen des Bundesamtes
Afghanistan	29%	4%
Algerien	96%	53%
Iran	37%	8%
Irak	100%	2%
Sri Lanka	65%	13%

Entgegen der Vorgaben des § 30 III AsylVfG, wonach zunächst ein unbegründeter Asylantrag vorliegen muß, um bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet ablehnen zu können, wird – wie die Durchsicht einer Vielzahl von Bescheiden des Bundesamtes durch unser Amt ergeben hat – in den Flughafenverfahren häufig das Vorliegen der Voraussetzungen einer der Alternativen des § 30 III AsylVfG (besonders häufig dessen Nr. 2) zum Anlaß genommen, bereits die Begründetheit des Asylantrages zu verneinen.“

Angesichts dieser Ausführungen könnte den beiden Kritikpunkten auf der Grundlage aktuellen Zahlenmaterials und aktueller Verfahren nachgegangen werden, was im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht geleistet werden kann.

3.12 FAKTISCHER AUSSCHLUSS DER ANWÄLTICHEN VERTRETUNG WÄHREND DES VERWALTUNGSVERFAHRENS

Es wird kritisiert, dass es im Flughafenasylverfahren faktisch in den allermeisten Fällen zu einem Ausschluss der anwaltlichen Vertretung während des gesamten Verwaltungsverfahrens kommt. Diese Konsequenz ist vom Gesetzgeber, von der Judikative und der Exekutive gewollt. Schon der Gesetzestext macht deutlich, ab welchem Zeitpunkt der Betroffene eigentlich erst Zugang zur anwaltlichen Beratung haben soll:

„Dem Ausländer ist danach [nach der Anhörung durch das Bundesamt, Anm. des Autors] unverzüglich Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, es sei denn, er hat sich selbst vorher anwaltlichen Beistands versichert.“ (§ 18a Abs. 1 S. 5 AsylVfG)

Das BVerfG hat die dahinter stehende Zielsetzung des Gesetzgebers hervorgehoben und als verfassungslegitim bestätigt:

„Es ist nicht verfassungsrechtlich geboten, dem Antragsteller - abweichend von § § 18a I 5 AsylVfG - schon vor der Anhörung

beim Bundesamt Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen, ihn über eine solche Möglichkeit zu belehren und die Anhörung erst dann durchzuführen, wenn der Antragsteller diese Gelegenheit wahrnehmen konnte. Der Gesetzgeber legt besonderes Gewicht drauf, daß der Asylantragsteller zunächst spontan und unbeeinflusst durch Dritte seine Fluchtgründe im Zusammenhang darstellt. Es ist sachgerecht, daß der Gesetzgeber solchen Aussagen besonderes Gewicht für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Antragstellers und der Glaubhaftigkeit seiner Angaben beimißt.“²⁰²

Dass BVerfG hat gleichsam flankierend außerdem festgestellt, dass

„die Aushändigung eines Merkblatts über das Verfahren in einer dem Antragsteller verständlichen Sprache [nicht von Verfassungen wegen] gefordert werden [kann].“²⁰³

Der Zugang zu anwaltlicher Beratung und Vertretung wird also im Flughafenasylverfahren, wenn auch nicht vollständig abgeschnitten, so doch zielgerichtet eingeschränkt.

Sogar in Fällen, in denen es einem Betroffenen aus eigener Initiative gelingt, sich gleich zu Beginn seines Flughafenasylverfahrens – also noch vor der Anhörung durch das Bundesamt – eines anwaltlichen Beistandes zu versichern, soll die Anhörung dann dennoch in Abwesenheit des Anwaltes stattfinden, wenn dieser am angesetzten Termin zur Anhörung verhindert ist:

„[D]ie Behörde [muss] mit der Anhörung nicht zuwarten, falls der Bevollmächtigte verhindert ist. Dies ist wegen des in Abs. 1 Satz 4 enthaltenen Gebotes, den Antragsteller unverzüglich anzuhören, sowie der Zwei-Tages-Frist des Abs. 6 Nr. 3 nicht möglich und - wie das Verfassungsgericht nunmehr klargestellt hat - auch durch die Verfassung nicht geboten.“²⁰⁴

Dieser deutlich erschwerte Zugang zu Rechtsinformation und anwaltlicher Unterstützung wird bereits in Hinblick auf europarechtliche Vorgaben für problematisch gehalten:

„[Zwar] kann nach den Feststellungen des BVerfG nicht von Verfassungen wegen die Aushändigung eines Merkblatts über das Verfahren in einer dem Antragsteller verständlichen Sprache gefordert werden. [...] Ergänzt werden diese verfassungsrechtlichen Anforderungen allerdings durch die Mindestgarantien der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85 (vgl. Art. 35 Abs. 3), die insbesondere eine Unterrichtung über den Verlauf des Verfahrens und über die Rechte und Pflichten des Asylsuchenden während des Verfahrens in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, erfordern (für die Einzelheiten vgl. Art. 10 Abs. 1a und b RL 2005/85).“²⁰⁵

²⁰² BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

²⁰³ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

²⁰⁴ Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 50.1.

²⁰⁵ Hailbronner, § 18a, Rn. 63.

„Mit Art. 35 Abs. 3 e der RL 2005/85 [...] ist diese Einschränkung nicht in Einklang zu bringen, da es zu den nach Art. 35 Abs. 3 nicht einschränkbar Rechten des Asylbewerbers gehört, gemäß Art. 15 Abs. 1 einen Rechtsanwalt oder sonstigen nach nationalem Recht zugelassenen oder zulässigen Rechtsberater konsultieren zu dürfen und insoweit die Asylverfahrensrichtlinie keine Unterscheidung nach dem Verfahrensstand zulässt, sondern davon ausgeht, dass der Beistand durch einen Rechtsanwalt auch in jedem Stadium des Asylverfahrens zulässig ist. Entsprechend ist auch eine Information über die Möglichkeit der Beiziehung eines Rechtsanwalts oder Rechtsbeistands nach Art. 10 Abs. 1 a der Asylverfahrensrichtlinie erforderlich.“²⁰⁶

Es wird aber auch heftige Kritik an den eingeschränkten Möglichkeiten des Zugangs zu Informationen und anwaltlichem Beistand im Flughafenasylverfahren geübt, die über den Verweis auf europarechtliche Entwicklungen hinausgeht und die in Hinblick auf die Aussagen des EGMR in der Hirsi-Entscheidung, dass schon während des Verwaltungsverfahrens (und nicht erst während des Verwaltungsgerichtsverfahrens) der effektive Zugang zu anwaltlicher Beratung sichergestellt sein muss (vgl. dazu VI. 1 c), relevant ist:

„Den Behörden soll ein von rechtlicher Beratung unverfälschter Eindruck vom Betroffenen und seinen Schilderungen ermöglicht werden bzw sie sollen ihre Sachverhaltsermittlungen ohne Interferenzen durch einen Bevollmächtigten durchführen können. Dieses vom Bundesverfassungsgericht angeführte Motiv hat es wohl nicht der Verfassung entnommen. Dessen Umsetzung steht zudem nicht mehr im Einklang mit den - bindenden - Regelungen der Aufnahme-RL. Art. 3 Abs. 2 Aufnahme-RL sowie Art. 35 Abs. 3 Bst. b iVm Art. 10 Abs. 1 Bst. a Asyl-RL schreiben ausdrücklich die Pflicht zur Unterrichtung über Berater und Rechtsbeistände vor. Unabhängig davon wird man aus dem Rechtsstaatsgebot auch für die Grenzschutzbehörde eine entsprechende Hinweis- bzw. Beratungspflicht folgern müssen, wenn die Umstände des Einzelfalles konkrete Anhaltspunkte dafür liefern, dass der Betroffene ohne rechtlichen Beistand nicht zur sachgerechten Wahrnehmung seiner Rechte in der Lage ist. Die Gründe dafür können in der Person des Betroffenen liegen (Alter, Behinderung, si-

tuative Überforderung, Krankheit, u.a.), aber auch in der Sache begründet sein, wenn zB konfigrierende Interessenlagen gegeben sind (z.B. Mitwirkungspflicht einerseits, drohende Strafverfolgung andererseits).“²⁰⁷

„Eine ausführliche unabhängige Rechtsberatung vor der Anhörung ist nicht vorgesehen.“²⁰⁸

„Und Gelegenheit, einen Anwalt zu kontaktieren, [muß] nach dem Gesetz erst nach der Anhörung gegeben werden, also zu einem Zeitpunkt, in dem die wesentlichen Grundlagen für die Entscheidung des Asyl-Bundesamtes bereits gelegt [sind].“²⁰⁹

„[D]ie Betroffenen [haben] einen deutlich erschwerten Zugang zu Rechtsberatung und anwaltliche[r] Unterstützung.“²¹⁰

„Artikel 5 der Aufnahmerichtlinie sieht vor, dass Asylbewerber(innen) Informationen darüber erhalten, welche Personengruppen oder Organisationen Rechtsbeistand gewähren. Diese Informationsrechte lassen sich im Rahmen des beschleunigten Flughafenverfahrens genauso wenig realisieren wie die in Artikel 15 Absatz 1 Asylverfahrensrichtlinie geregelten Zugangsrechte zu Rechtsberater(inne)n in Fragen des Asylantrages.

Laut Gesetz muss erst nach der Anhörung Gelegenheit gegeben werden, eine(n) Anwalt/Anwältin zu kontaktieren. Ein für das asylbegehren wesentlicher Verfahrensschritt ist dann jedoch schon gemacht. Fehler in der Anhörung beeinträchtigen im Fall der Ablehnung eines Antrags nicht nur die Entscheidung des Bundesamts, sondern können sich auch auf ein nachfolgendes Gerichtsverfahren auswirken. Die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) greift diesen Gedanken in Artikel 22 Absatz 1 n.F. auch auf, indem sie nunmehr regelt, dass Antragstellende künftig in allen Phasen des Verfahrens Zugang zu Rechtsberater(inne)n erhalten sollen. [...]

Die sich aus Artikel 10 Absatz 1 lit. c) der Asylverfahrensrichtlinie (siehe auch Artikel 10 Absatz 1 lit c) Asylverfahrensrichtlinie n.F.) ergebenden Rechte der Asylsuchenden zur Kontaktaufnahme mit dem UNHCR sind im Flughafenverfahren ebenfalls stark beeinträchtigt.“²¹¹

206 Hailbronner, § 18a, Rn. 66.

207 Bruns in: HK-AuslR, 1. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 13.

208 Stellungnahme Nr. 16/12 des Deutschen Anwaltvereins zum sog. Flughafenverfahren gemäß § 18a Asylverfahrensgesetz, März 2012, abrufbar unter: <http://anwaltverein.de/downloads/Stellungnahmen-11/Stellungnahme-Flughafenverfahren.pdf> dort S. 4.

209 UNHCR, Flughafenverfahren äußerst problematisch, Mitteilung vom 20.01.2012, abrufbar unter <http://www.unhcr.de/home/artikel/a513fc07922730a6a93e78ad5210433/flughafenverfahren-aeusserst-problematisch.html>

210 BT-Drucksache 17/8095 vom 08.12.2011, Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, dort S. 1, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/080/1708095.pdf>

211 Deutscher Caritasverband, Fluchtpunkte: Flughafenasylverfahren, Januar 2014, abrufbar unter: <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/fluchtpunkte/fluchtpunkte> dort S. 7f.

„Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass Asylbewerber vor der Anhörung durch die Asylbehörden keine Rechtsberatung erhalten [...]. [...] Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Asylbewerbern vor einer Anhörung durch die Asylbehörden Zugang zu unabhängiger, qualifizierter und unentgeltlicher Rechtsberatung zu garantieren [...]“²¹²

„Vor dem Hintergrund der strukturellen Mängel des Flughafenasyilverfahrens hat sich PRO ASYL entschieden, in möglichst vielen Fällen dafür zu sorgen, dass Asylsuchende im Flughafenverfahren von Anwälten zur Anhörung begleitet werden. Der Rechtshilfefonds von PRO ASYL macht dies möglich. Es ist festzustellen: Die Chancen begleiteter Flüchtlinge sind um ein Vielfaches größer als die derer, die allein in die Anhörung hineingehen.“²¹³

Vertiefend ist dieser Kritik noch hinzuzufügen: Aus den Inlandsasylverfahren ist bekannt, wie wichtig der anwaltliche Beistand, um nur einige Beispiele zu nennen,

→ bei der Vorbereitung der Anhörung (typische Inhalte der anwaltlichen Beratung, die die Betroffenen in der Regel auf keinem anderen Wege erreichen, sind z.B. der Hinweis auf den typischen Mechanismus des Protokollabgleichs; Erläuterung, dass und warum die Fluchtgründe erst am Ende der Anhörung thematisiert werden; Verhalten bei Problemen mit dem Dolmetscher; Umgang mit schambelasteten Themen; Zurückhalten von Informationen, die fälschlicherweise für kontra produktiv gehalten werden; „Freimachen“ von Vorgaben der Fluchthelfer – allesamt Themen, die in vertrauensvoller Atmosphäre mit einem Rechtsbeistand besprochen werden können, aber nicht sinnvoll mit einem Behördenvertreter),

→ während der Anhörung (z.B. Sicherstellung der ordnungsgemäßen Belehrung der Antragsteller; Aufklärung von Widersprüchen und Übersetzungsfehlern; Sicherstellung der Rückübersetzung, der richtigen Protokollierung und der Einhaltung der Vorhaltepflicht),

→ bei der Durchsicht und Korrektur des Anhörungsprotokolls,

→ bei der Fertigung ergänzenden Sachvortrages – sei es zum Einzelfall, sei es zur Situation im Herkunftsland, sei es zur rechtlichen Würdigung und zu existierender Rechtsprechung

, ist.

Der hochbeschleunigte und in der Abgeschlossenheit des Transitbereiches realisierte Verfahrensablauf führen zusammen

mit den gesetzlichen und verfassungsgerichtlichen Vorgaben in der Mehrzahl der Fälle faktisch dazu, dass weder im Zeitraum vor der Anhörung noch im Zeitraum zwischen Anhörung und der „o.u.“-Entscheidung des Bundesamtes ein Anwalt vom Betroffenen herangezogen werden und gegenüber dem Bundesamt vortragen kann. Selbst wenn ein Asylbewerber im Transit eigeninitiativ auf Anwaltssuche gehen sollte: Wie soll er, der deutschen Sprache in aller Regel nicht mächtig, in Kommunikationswegen erheblich eingeschränkt, in aller Regel ohne finanzielle Ressourcen und ohne Kenntnisse, wie konkret vor Ort ein Anwaltskontakt hergestellt werden kann, binnen der zwei bis drei Tage zwischen Ankunft am Flughafen und Anhörung beim Bundesamt oder der vier bis fünf Tage zwischen Ankunft am Flughafen und Ergehen der „o.u.“-Entscheidung einen Anwalt für sich gewinnen? Dass für die asylrechtskundige Beratung nach Ergehen der „o.u.“-Entscheidung in Frankfurt am Main eine sog. Bereitschaftsliste durch den Anwaltsverein erstellt wird, macht klar, dass anwaltlicher Beistand in so hochbeschleunigten Verfahren nur dadurch sichergestellt werden kann, dass Anwälte sich den Tag ihres möglichen „Einsatzes“ am Flughafen frühzeitig freihalten. Für die Vertretung gegenüber dem Bundesamt gibt es aber keinen solchen Bereitschaftsdienst. Die anwaltliche Vertretung beschränkt sich damit im Flughafenasyilverfahren in aller Regel auf das Gerichtsverfahren, d.h. sie setzt typischerweise erst dann ein, wenn die entscheidenden Weichenstellungen bereits stattgefunden haben.

3.13 RECHTSVERTRETUNG NUR UNTER GROSSEN EINSCHRÄNKUNGEN MÖGLICH

Am Flughafenasyilverfahren wird kritisiert, dass die – in der Regel erst in spätem Stadium, d.h. wenn sozusagen „das Kind schon in den Brunnen gefallen ist“ (siehe den vorherigen Punkt), einsetzende – anwaltliche Rechtsvertretung überhaupt nur unter großen Einschränkungen möglich ist. Ob die ausgesprochen niedrige Erfolgsquote von nur ca. 2 Prozent aller eingeleiteten Eilverfahren in den letzten fünf Jahren (zur Statistik vgl. zuvor unter 3.9 d) Ausdruck von dieser bzw. Beleg für diese Problematik ist, kann im vorliegenden Rahmen nicht geklärt werden. Die Schwierigkeiten, die aber beschrieben werden sollen, sind die fehlende Chance zu einem Vertrauensaufbau mit den Betroffenen (a), die eingeschränkten Möglichkeiten der Beweisführung aufgrund des herrschenden Zeitdrucks (b) und die Unmöglichkeit, gesundheitliche Aspekte ausreichend aufzuklären (c). Die Einschränkungen, denen die Rechtsvertretung unterworfen ist, können das Gefühl hervorrufen, dass das rechtliche Vorgehen von vornherein aussichtslos ist. Gepaart mit dem Umstand, dass das Verfassungsrecht auf die

²¹² UN-Menschenrechtsausschuss gegen Folter, Abschließende Bemerkungen vom 12. Dezember 2011

(Nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen),

abrufbar unter:

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_state_report_germany_5_2009_cobs_2011_de.pdf dort S. 7.

²¹³ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Untersuchung zum Flughafenasyilverfahren gem. § 18a AsylVfG, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009,

abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. VIII.

asylrechtskundige Beratung und damit die Mitwirkung der Anwälte angewiesen ist, um das Flughafenasyilverfahren überhaupt als verfassungskonform ansehen zu können, kann für Anwälte auch das Gefühl entstehen, sozusagen als „Alibi“ bzw. „Feigenblatt“ für ein ansonsten menschenrechtlich in Frage zu stellendes Verfahren herzuhalten.

A) VERTRAUENSaufbau IM RAHMEN DER KOSTENLOSEN „ASYLRECHTSKUNDIGEN BERATUNG“ PRAKTISCH UNMÖGLICH

Die Schwierigkeit, mit den „o.u.-abgelehnten“ Asylbewerbern unter den besonderen Bedingungen des Flughafenasyilverfahrens Vertrauen aufzubauen, wird in der Kommentarliteratur so beschrieben:

„Aufgrund der Vermittlung durch den Beamten des Bundespolizeiamtes sowie der ‚Vorführung‘ der Betroffenen durch den Sicherheitsdienst geraten die in der Rechtsberatung am Flughafen tätigen Anwälte [...] in den Ruch des ‚government-lawyers‘, dem besser nicht zu trauen ist.“²¹⁴

Der Vertrauensaufbau ist für eine anwaltliche Vertretung, die Sinn macht und nicht nur „Alibi“ oder „Feigenblatt“ ist, unverzichtbar. Fälle wie die von Devender Pal Singh Bhullar²¹⁵ zeigen z.B., dass durchaus in der asylrechtlichen Anhörung aus nachvollziehbaren eine „Verfolgungslegende“ geschildert wird in der Annahme, die eigentlichen Fluchtgründe würden z.B. zur „Asylunwürdigkeit“ führen. Nur wenn zuverlässig Vertrauen zwischen Anwalt und Betroffenen aufgebaut werden kann, kommt es zur Preisgabe der eigentlichen Verfolgungsgründe und kann Rechtsvertretung ihren Zweck erfüllen. Ähnlich verhält es sich z.B. mit schambelasteten Themen. Die Gestaltung des Flughafenasyilverfahrens macht es aber den Anwälten praktisch unmöglich, ihre Unabhängigkeit vom Staat gegenüber den Betroffenen zu beweisen.

214 Bruns in: HK-AuslR, 1. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 33.

215 Vgl. Abschnitt VII. 1.

216 Vgl. hierzu Bergmann in: Renner, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 36, Rn. 11 f. und 14, der die Befürchtung äußert, dass bei besonders kurzen Fristen im Inlandsverfahren wie z.B. den Wochenfristen die Fristsäumnis zur Regel und die Fristeinholung zur Ausnahme wird.

217 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter:
http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf
dort S. 226.

218 BT-Drucksache 17/9174 vom 28.03.2012 (Antrag der Grünen-BT-Fraktion), abrufbar unter:
dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/091/1709174.pdf
dort S. 2 (der Antrag wurde abgelehnt).

219 UN-Arbeitsgruppe zu willkürlicher Inhaftierung, Bericht vom 22.2.2012, A/HRC/19/57/Add.3, Addendum - Mission to Germany, abrufbar unter:
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.57.Add%203_fr.pdf
dort S. 12 (Übersetzung durch den Autor).

B) SCHWIERIGKEITEN DER BEWEISFÜHRUNG AUFGRUND DES ZEITDRUCKS / WOCHENFRIST

Die institutionalisierte asylrechtskundige Beratung stellt zwar sicher, dass ein Versäumen der extrem kurzen Rechtsbehelfsfrist von drei Tagen ausgeschlossen ist, wenn und soweit ein Betroffener gewillt ist, einen Rechtsbehelf zu ergreifen, weil auf jeden Fall ein Anwalt für den Betroffenen kostenlos zur Verfügung stehen wird. Vor diesem Hintergrund ist trotz der sehr kurzen Rechtsbehelfsfrist dem Flughafenverfahren an dieser Stelle nicht der Vorwurf zu machen, der im Inlandsverfahren die kurzen Rechtsbehelfsfristen von einer Woche im o.u.-Verfahren und bei Abschiebungen nach § 34a AsylVfG gemacht wird:²¹⁶ nämlich Rechtsschutz verhindern statt ermöglichen zu wollen. Die dreitägige Eilantragsfrist samt viertägiger, auf Antrag zu gewährender weiterer Begründungsfrist kann allerdings dazu führen, dass die Chancen auf die für ein erfolgreiches Eilverfahren erforderliche Beweisführung stark gemindert sind. Zu diesem Ergebnis kommt jedenfalls die Fallstudie von 2009:

„Die extrem kurzen Fristen machen es den Antragstellern faktisch unmöglich, geeignete Beweismittel beizubringen [...]“²¹⁷

Dieser Umstand wird auch von anderer Seite kritisiert:

„Extrem kurze Rechtsbehelfs- und Begründungsfristen erschweren die Wahrnehmung des Rechtsschutzes. Ermittlungen und Nachfragen sind unter diesem extremen Zeitdruck kaum möglich.“²¹⁸

„Die vorgesehene Drei-Tages-Frist für einen Rechtsbehelf zum Verwaltungsgericht erscheint als zu kurz, um eine angemessene Vorbereitung des Rechtsbehelfes zu erlauben.“²¹⁹

Die anwaltlichen Bemühungen stoßen unter den Verfahrensbedingungen des Flughafenasyilverfahrens leicht an ihre Grenzen. Manche Bundesamtsbescheide enthalten seitenweise Ausführungen über eine Vielzahl vermeintlicher Widersprüche, deren Aufklärung vom Betroffenen und Anwalt nur geleistet werden könnten, wenn mit Hilfe eines qualifizierten Dolmetschers Schritt für Schritt alle Befragungssituationen – auch die bei der Bundespolizei – durchgegangen und mögliche Fehlerquellen aufgeklärt werden; oft müsste sogar Rücksprache mit den jeweiligen früheren Dolmetschern bei den verschiedenen bundespolizeilichen Befragungen gehalten werden. Als Beispiel kann folgender Fall dienen:

Eine kongolesische Minderjährige, die in ihrer asylrechtlichen Anhörung, nach dem Reiseweg befragt, den Ort ihres Zwischenstopps auf dem Flug nach Frankfurt nicht bezeichnen konnte, wurde vom Bundesamt in ihrer Anhörung mit dem Umstand konfrontiert, dass sie bei der Bundespolizei diesen Ort sehr wohl habe benennen können. Durch Befragen des Dolmetschers, der bei der Bundespolizei übersetzt hatte, ließ sich in diesem Fall aufklären, dass die befragenden Bundespolizisten den Ort des Zwischenstopps aufgrund der Flugpläne recherchiert und in das Protokoll der Befragung eingefügt hatten. Die Antragstellerin hatte sich also gar nicht, wie die Protokolle meinen ließen, widersprochen.²²⁰

Für Sachaufklärungen wie die geschilderte wird im Flughafenasyilverfahren in der Regel die Zeit fehlen, und oft genug ist eine Aufklärung rückblickend auch gar nicht mehr möglich. Was im Inlandsverfahren oft dank der Hilfe von ehrenamtlichen Unterstützern gelingt (vgl. hierzu Punkt VII. 3.9 e), ist im Flughafenasyilverfahren schon praktisch nicht realisierbar. Um die tlw. unüberwindbaren Hürden weiter zu veranschaulichen, sei auch auf das Problem hingewiesen, dass oftmals Herkunftsländerinformationen – insbesondere ganz aktuelle – nur in anderen Sprachen als deutsch vorliegen und auch die Betroffenen oftmals Unterlagen vorlegen, die nicht in deutscher Sprache verfasst sind. Gelingt es nicht, dass die Betroffenen selbst eine Übersetzung beschaffen, erfolgt häufig der Verweis des Gerichts auf die Gerichtssprache „deutsch“:

„Die von ihm vorgelegten Unterlagen sind bereits deshalb nicht zu beachten, da sie nur in englischer und nicht in deutscher Sprache vorgelegt wurden.“²²¹

„Jedenfalls ist nach der Auskunftslage dem Antragsteller eine Rückkehr nach Angola nicht unzumutbar. Soweit der Antragsteller sich auf Berichte über Verhaftungen in Cabinda beruft, steht dies dieser Einschätzung nicht entgegen, da er

nicht gezwungen sein wird, seinen Aufenthalt dort zu nehmen. Soweit er sich auf den Bericht von ‘Human Rights Watch’ beruft, steht einer Berücksichtigung bereits entgegen, der er diesen Bericht nicht in deutscher Sprache vorgelegt hat; unabhängig davon ist aber auch nicht hinreichend vorgetragen, aus welchen Gründen diese Erkenntnisse gerade einer Rückführung des Antragstellers rechtlich entgegenstehen sollten.“²²²

An eine weitere Grenze des zeitlich Leistbaren gerät die anwaltliche Arbeit, wenn es um die Beschaffung von Beweisen geht. Beispielhaft soll auf Verfahren 13 aus der Flughafenstudie von 2009 verwiesen werden, in dem es um einen ivorischen Antragsteller geht, der u.a. vorgetragen hatte, der französische Sender RFI habe ihn als Opfer eines ethnisch motivierten Angriffs von Regierungsanhängern interviewt, und nach der Ausstrahlung des Interviews sei er festgenommen worden. Dem Antragsteller wird dies nicht geglaubt. Allerdings, so die Feststellung in der Studie, fehlt ihm auch jede Möglichkeit, das Gegenteil zu beweisen, denn:

„Aufgrund der kurzen Fristen, ist es für den Antragsteller nahezu unmöglich, Beweise für seine Angaben zu beschaffen, im konkreten Fall also einen Mitschnitt des Interviews.“²²³

Die vorstehenden Ausführungen machen auch verständlich, warum viele Flughafeneilverfahren von dem Phänomen geprägt sind, dass nach Ergehen des ersten ablehnenden Eilbeschlusses mehrere sog. Abänderungsanträge bei Gericht gestellt werden. Oft gelingt es erst nach dem ersten ablehnenden Eilbeschluss, der nach dem Willen des Gesetzgebers ja spätestens binnen 14 Tagen nach Bescheidbekanntgabe gefällt werden soll, weitere Beweismittel zu beschaffen und vorzulegen. Auch dieses Phänomen könnte unter dem Gesichtspunkt, wie oft eilverfahrensrelevantes Material erst nach Durchlaufen des ersten Eilverfahrens vorgelegt werden kann, weiter untersucht werden.

C) UNMÖGLICHKEIT, GESUNDHEITLICHE ASPEKTE AUSREICHEND AUFZUKLÄREN

Die gesetzlichen Vorgaben für den zeitlichen Ablauf des Flughafenasyilverfahrens machen es in Bezug auf bestimmte Krankheitsbilder faktisch unmöglich, dass sie in beweisbarer Form zum Gegenstand des Verfahrens werden. Aus den Inlandsasyilverfahren ist bekannt, welche erhebliche Rolle traumatische Belastungsstörungen bei der Beurteilung zielstaatsbezogener Gefahren spielen. Im Flughafenasyilverfahren fehlt aber die Zeit, die notwendig zeitaufwändigen Untersuchungen durchzuführen:

²²⁰ Bundesamts-Az. 5463024-246.

²²¹ VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 27.02.2012, Az. 2 L 369/12.F.A = BeckRS 2012, 59954.

²²² VG Frankfurt, Beschluss vom 30.12.2009, Az. 9 L 4158/09.F.A [2], dort S. 6.

²²³ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 115.

„Die extrem kurzen Fristen machen es den Antragstellern faktisch unmöglich, eine medizinisch-psychologische Begutachtung durchführen zu lassen (3.10.2. Verfahren 26).“²²⁴

Zielstaatsbezogene Gefahren, die von psychischen Erkrankungen herrühren, werden damit aus dem Flughafenasyilverfahren faktisch ausgeklammert. Folgende Hinweise seitens der hessischen Landesregierung und des Bundesamtes zu zeitlichen Aspekten der Feststellbarkeit von Traumatisierungen machen das zusätzlich klar:

„Posttraumatische Belastungsstörungen, die zum Beispiel von Naturkatastrophen, Kriegserlebnissen, Folter oder Vergewaltigung ausgelöst werden, treten der Fachliteratur nach meistens verzögert – Wochen bis zu sechs Monate – nach einem belastenden Ereignis auf und sind selten unmittelbar, also in den ersten drei Tagen als solche zu erkennen.“²²⁵

„Es ist allerdings wenig nachvollziehbar, dass aufgrund einer derart kurzen Begutachtung fundiert auf Traumatisierung geschlossen werden kann. Nach Überzeugung und der Erfahrung der sondergeschulten Unterzeichnerin mit Folteropfern sind für eine derartige Feststellung ausführliche und fachlich kompetente Untersuchungen mit mehrfachen Sitzungen erforderlich.“²²⁶

3.14 VERWALTUNGSGERICHE KOMMEN IHRER KONTROLLFUNKTION NICHT AUSREICHEND NACH

Es wird kritisiert, dass die Einhaltung der kraft Verfassungsrechts gebotenen Verfahrensstandards, die das BVerfG für das Flughafenverfahren formuliert hat, nicht ausreichend durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit kontrolliert wird. Die Standards sind oben unter VI. 3 dargestellt worden und umfassen (nach der dort gewählten Darstellung) 17 Punkte.

Bzgl. dieser Standards hat sich das Bundesverfassungsgericht zunächst in einer eigenartig anmutenden Form in der mündlichen Verhandlung zum Flughafenasyilverfahren sozusagen

selbst vergewissert, dass das Bundesamt diese Standards einhält. Mit den Formulierungen „eigenartig“ und „sozusagen selbst vergewissert“ ist gemeint, dass die Entscheidung die Einhaltung der Standards – als könnte sie dies ohne Beweiserhebung und sogar für zukünftige Fälle tun – aufgrund von mündlichen Äußerungen von Bundesamtsvertretern schlichtweg bejaht. Folgende Urteilsausschnitte sollen zur Veranschaulichung angeführt werden:

„Die in der mündlichen Verhandlung angehörten Bediensteten des Bundesamtes haben dargelegt, daß bei Anhörungen und als Entscheider nur Personen tätig würden, die zuvor für ihre Aufgaben eingehend geschult worden seien und die während ihrer Tätigkeit fortgebildet würden. Der Senat hält dies auch für geboten und bemerkt ergänzend: In Schulungsveranstaltungen, in denen grundlegende kulturelle und soziale Differenzen in den Verhältnissen der Herkunftsländer der Asylbewerber im Vergleich zu denjenigen in Deutschland oder etwa das unterschiedliche Verständnis von Worten und Begriffen dargestellt werden oder in denen auf Probleme hinsichtlich der Fähigkeit eingegangen wird, über erlittene Folter oder sexuelle Gewalt überhaupt sprechen zu können, läßt sich das erforderliche Problembewußtsein und die notwendige Sensibilität für derartige Besonderheiten des Asylverfahrens herstellen. Tauchen solche Fragen in einer Anhörung auf, so wird der so geschulte und fortgebildete Bedienstete in der Lage sein, sie als Problem zu erkennen und zu berücksichtigen und sich gegebenenfalls sachverständiger Hilfe zu bedienen. Da auch weibliche Bedienstete als Entscheiderinnen vorhanden sind, kann auch besonderen Problemen, die sich aus Verfolgungsschicksalen von Frauen - etwa bei der Schilderung von sexuellen Gewalt-handlungen - ergeben, Rechnung getragen werden [...]“²²⁷

„In Bezug auf die in Asylverfahren tätig werdenden Sprachmittler hat das Bundesamt in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, daß grundsätzlich nur solche mit langjähriger Erfahrung eingesetzt würden; zeigten sich in der Verständigung mit den Asylantragstellern wiederkehrend Probleme, würden die betreffenden Dolmetscher nicht mehr eingesetzt.“²²⁸

224 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf

dort S. 226.

225 Hessischer Landtag, Drs. 18/722, 31.7.2009,

abrufbar unter:

<http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/2/00722.pdf>

dort S. 4.

226 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009,

abrufbar unter:

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf

dort S. 196 [Zitat aus einem Bescheid].

227 BVerfG NVwZ 1996, 678 [682];

228 BVerfG NVwZ 1996, 678 [682], Hervorhebung durch den Autor; hier stellt sich auch die Frage, wie mit den Verfahren der Antragsteller umzugehen ist, in deren Verfahren sich Dolmetscherprobleme zeigen, die dann zum Nichteinsatz des betreffenden Dolmetschers in zukünftigen Anhörungen führen.

„Wichtig ist vielmehr, daß [...] der Bedienstete des Bundesamtes die Anhörung loyal und verständnisvoll führt. Die Darlegungen der Bediensteten des Bundesamtes in der mündlichen Verhandlung lassen insofern erkennen, daß sich das Bundesamt der Bedeutung einer aufgeschlossenen und mit der nötigen Zeit und Ruhe geführten Anhörung, insbesondere aber auch der Notwendigkeit, bei gegebenem Anlaß klärende und verdeutlichende Rückfragen zu stellen, bewußt ist.“²²⁹

Mit dieser Art der Entscheidungsbegründung ist jedenfalls ein – lediglich auf Zusicherungen des Bundesamtes in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG zurückgehender – ganz erheblicher und zum heutigen Tage fast 20 Jahre „alter“ Vertrauensvorschuss des BVerfG an das Bundesamt verbunden. Das Argumentationsmuster erinnert dabei an das in einer anderen BVerfG-Entscheidung zum sog. Asylkompromiss, der Entscheidung zu den sicheren Drittstaaten, in der vom BVerfG das sog. Prinzip der normativen Vergewisserung (gemeint ist die Vergewisserung des Gesetzgebers über tatsächliche Verhältnisse in sicheren Drittstaaten) kreiert wurde: Übertragen auf die Flughafen asylverfahrensentscheidung hat sich das BVerfG in der mündlichen Verhandlung „judikativ“ vergewissert, dass das Bundesamt die Standards einhält bzw. hat sich des Versprechens des Bundesamtes, die Standards einzuhalten, vergewissert. Diese „eigenartige“ Form der Entscheidungsfindung ist auf Kritik gestoßen:

„Obwohl wir Anwälte den Behauptungen des Bundesamtes [...] heftig widersprochen und durch Nennung von Details belegt hatten, daß selbst die wenigen vorgenannten Bedingungen im Flughafenverfahren nicht erfüllt sind, findet sich in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hierüber kein Wort. Es wird vielmehr ausschließlich unter Bezugnahme auf Angaben von Vertretern des Bundesamtes im Urteil mitgeteilt, das Flughafenverfahren erfülle alle genannten Voraussetzungen [...]. Schon diese Tatsache ist äußerst verwunderlich. Sie hat uns Anwälte dazu veranlaßt, uns zu fragen, ob wir beim nächsten Mal beim Bundesverfassungsgericht – wie beim Amtsrichter – Beweisanträge stellen müssen, um auf diese Weise zu verhindern, daß die Tatsachenfeststellung aus etwas anderem geschöpft wird als aus dem ‚Inbegriff der Hauptverhandlung‘.“²³⁰

Wie auch immer man zu dieser Art der Entscheidungsbegründung stehen mag (und damit soll zu dem in diesem Abschnitt im Mittelpunkt stehenden Kritikpunkt zurückgekehrt werden): Das BVerfG hat – siehe oben Abschnitt VI. 3.(14) – in der Ent-

scheidung auch betont, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit über die Einhaltung der Standards zu wachen habe. Die Praxis fördert nun allerdings, so jedenfalls das Fazit von Kritikern des Flughafenverfahrens, strukturelle und regelmäßige Verletzungen eben der vom BVerfG aufgestellten Standards zu Tage (siehe dazu z.B. oben unter 3.10), ohne dass sie von den Verwaltungsgerichten thematisiert werden.

Untersuchungsthesen, die sich vor diesem Hintergrund aufdrängen, könnten – um die oben vom BVerfG aufgrund der mündlichen Verhandlung mit einem erheblichen Vertrauensvorschuss hinsichtlich ihrer Einhaltung bedachten Standards einmal aufzugreifen – z.B. so lauten: Ist die besondere Schulung der Bundesamtsmitarbeiter jemals von der Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüft worden? Ist dies hinsichtlich der Qualität der Dolmetscher einmal geschehen? Ist jemals geprüft worden, ob die Anhörungen tatsächlich „loyal und verständnisvoll [...] und mit der nötigen [...] Ruhe“²³¹ geführt werden?

Der Befund, dass dies nicht der Fall sein könnte, hat dazu geführt, dass z.T. heftige Kritik an den Verwaltungsgerichten geübt wird.

Ausführlich analysiert z.B. Hofmann im Informationsbrief Ausländerrecht (InfAusR) den Fall eines Algeriers, der angegeben hatte, Folteropfer zu sein, und dessen Asylantrag im Flughafen asylverfahren sowohl vom Bundesamt als auch vom zuständigen Verwaltungsgericht als „offensichtlich unbegründet“ qualifiziert wurde,²³² erst auf Intervention des BVerfG²³³ durfte der Betroffene – neun Monate nach seiner Ankunft am Frankfurter Flughafen – in die Bundesrepublik Deutschland einreisen:

„Die Behandlung des Algeriers, Herr C., im ‚Flughafenverfahren‘ ist paradigmatisch dafür, wie der ‚kurze Prozeß‘ systematisch darauf angelegt ist, daß Folteropfer auf der Strecke bleiben. Die Behandlung, die Herrn C. durch das VG Frankfurt in den vier negativ ausgegangenen Eilverfahren angetan wurde, ist ein Lehrbeispiel dafür, wie Verwaltungsgerichtsbarkeit in ihrer Kontrollfunktion versagen kann. [...] Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse haben im Fall des Herrn C. das Bundesamt [...] und zwei Richterinnen des VG Frankfurt/Main versagt. Man ist Herrn C. nicht verständnisvoll, sondern feindselig gegenübergetreten; man hat Herrn C. nicht genügend Zeit gegeben; man hat Herrn C die Worte im Munde herumgedreht und als Herr C. endlich Vertrauen gefaßt hatte und klarere Worte sprechen konnte, hat man sie nicht hören wollen. Selbst fachpsychiatrische Bewertungen wollte man nicht zur Kenntnis nehmen.“²³⁴

²²⁹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

²³⁰ Hofmann in: InfAusR 1998, 356 [357].

²³¹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [683].

²³² VG Frankfurt, Beschlüsse vom 30.10.1995 (Az. 14 G 50519/95.A [2]), vom 28.3.1996 (Az. 14 G 50213/96.A [2]), vom 3.5.1996 (Az. 14 G 50250/96.A [2]) und vom 17.6.1996 (Az. 14 G 50340/96.A [2]).

²³³ BVerfG, Beschluss vom 10.07.1997 - 2 BvR 1291/96 = NVwZ-Beil. 1998, 9 (die zugehörige einstweilige Anordnung erging am 17.7.1996).

²³⁴ Hofmann in: InfAusR 1998, 356 [356ff. und 360].

Auch in der Flughafenstudie von 2009 wird das Fazit gezogen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit käme ihrer Kontrollfunktion nur ungenügend nach:

„Fehlerhafte Weichenstellungen in unfairen Anhörungen und durch mangelhafte Entscheidungen werden im Flughafen- asylverfahren vor Gericht nur noch in den seltensten Fällen korrigiert. Verantwortlich hierfür sind auch Verwaltungsgerichtskammern, die häufig unwillig sind, eine eigenständige zeitaufwändige Aufklärung der Sachverhalte zu betreiben und sich schematisch dem anschließen, was das Bundesamt zusammengetragen hat.“²³⁵

„Im Fall mehrerer der als offensichtlich unbegründet abgelehnten Flughafenverfahren kommt das VG Frankfurt seiner vom Bundesverfassungsgericht geforderten Wächterfunktion über die Grundrechte der Asylsuchenden nicht mit der gebotenen Sorgfalt nach. Das VG schließt sich häufig ohne exakte inhaltliche Prüfung den Ausführungen des Bundesamtes an, auch wenn die Eilanträge von Anwälten sehr detailliert begründet werden. So erfolgte keine Intervention in den Verfahren der beiden später in Asmara verhafteten Eritreer, obwohl dieses Schicksal nach ihrer Abschiebung mit hoher Wahrscheinlichkeit vorhersehbar war (3.5.7. Verfahren 17 und 3.5.8. Verfahren 18). Selbst nach dem Bekanntwerden der Verhaftung der Abgeschobenen in Asmara lehnte es in Verfahren 19 den Abänderungseilantrag ab. Im Fall eines Opfers sexueller Gewalt ging der zuständige Richter des VG Frankfurt im Beschluss mit keinem Wort auf den diesbezüglichen Vortrag des Antragstellers ein (3.5.10. Verfahren 20). Selbst die massiven Gesundheitsbeschwerden des Antragstellers in Verfahren 26, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Traumatisierung hinweisen und durch zahlreiche ärztliche Atteste nachgewiesen wurden, veranlassten das Gericht nicht, einzuschreiten.“²³⁶

„Bestätigt wird in der vorliegenden Untersuchung zudem die Kritik an der fehlenden Kontrollfunktion durch das Verwaltungsgericht. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte und postulierte Funktion der Verwaltungsgerichte als Wächter über die Grundrechte der Asylsuchenden wird von diesen nicht in der erforderlichen Intensität ausgeübt.“²³⁷

Dass der Vorwurf, die Verwaltungsgerichtsbarkeit komme ihrer Kontrollfunktion nicht nach, in Bezug auf das Flughafen- asylverfahren geäußert wird, sollte nachdenklich machen. Denn es ist – soweit ersichtlich – auch in einem so polarisierenden Rechtsgebiet wie dem Asylrecht die große Ausnahme, dass Verwaltungsgerichten öffentlich und derart pointiert ein solcher Vorwurf gemacht wird. Die These, dass Verwaltungsgerichte gegen verfassungsrechtliche Anforderungen verstoßen können, kann jedenfalls nicht als „Polemik“ abgetan werden. Auch die Richter, die im Rahmen der Entscheidung des BVerfG zum Flughafenverfahren ein Minderheitenvotum vertraten, wiesen – gerichtet an die Senatsmehrheit – ausdrücklich auf die Möglichkeit und Gefahr hin, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit gerade unter den Bedingungen des Flughafenverfahrens in ihrer Kontrollfunktion hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen zurückbleibt. Die Richter sprechen von der „Gefahr unanfechtbarer gerichtlicher Fehlentscheidungen“²³⁸, vom „Risiko einer verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Überstellung“²³⁹ und formulieren weiter:

„Der Senat unterstellt durchweg, dass die Entscheidung der Fachgerichte verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren geht es aber gerade darum, ob dies der Fall ist. Dies muss – soll die Verfassungsbeschwerde einen rechtsschutzgewährenden Sinn behalten – einer Prüfung zugänglich bleiben.“²⁴⁰

235 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. VII.

236 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 227.

237 „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 17.

238 Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 114.

239 Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 108.

240 Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 99.

3.15 GERICHTE NEHMEN MÖGLICHKEIT DER ANHÖRUNG IM EILVERFAHREN NICHT WAHR

Es wird kritisiert, dass die – vom BVerfG gleichsam als kompensatorische Maßnahme für die vielen Verfahrenseinschränkungen betonte – Möglichkeit einer Anhörung des Asylbewerbers durch das Verwaltungsgericht²⁴¹ im Rahmen des Eilverfahrens in der Praxis von den Richtern nicht genutzt wird.²⁴² Die Flughafenstudie von 2009 formuliert das so:

„Selbst in Verfahren, in denen sich die persönliche Anhörung der Betroffenen im Eilverfahren durch das Gericht geradezu aufdrängte, machten die Verwaltungsrichter von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch (z.B. Verfahren 21, 26).“²⁴³

Und weiter:

„Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Grundsatzentscheidung 1996 dargelegt, die Möglichkeit, den Asylsuchenden persönlich anzuhören, sei dem Verwaltungsgericht unbenommen, ein Fehler des Bundesamtes könne dazu Anlass geben [...]. In der Praxis hat es persönliche Anhörungen in den letzten Jahren nach meiner Kenntnis nicht gegeben. Statt dessen ist festzustellen, dass das Verwaltungsgericht eine nachgehende Sachverhaltsaufklärung auch dann nicht durchführt, wenn Widersprüche im Bundesamtsprotokoll eindeutig feststellbar sind, gegen Verfahrensregeln wie die Vorhaltepflcht verstoßen wurde oder in der Entscheidung des Bundesamtes Sachverhalte entscheidungserheblich werden, die sich in dieser Weise gar nicht im Protokoll der Anhörung finden (vgl. zu diesem Problem auch die Verfahren 24 und 26).“²⁴⁴

UNHCR weist ebenfalls auf die seines Erachtens notwendige Anhörung des Antragstellers durch das Verwaltungsgericht hin und kritisiert gleichzeitig die restriktive gesetzliche Ausformung der Möglichkeit des Verwaltungsgerichts zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung:²⁴⁵

Es könnte an dieser Stelle auch weitergehend untersucht werden, ob im Flughafenasylverfahren, bei dem das Eilverfahren in fast 98 Prozent der Fälle die einzige richterliche Auseinandersetzung mit dem Asylantrag des Betroffenen darstellt, nicht als Ausfluss des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 13 EMRK, Art. 47 GrCH) sogar eine mündliche Verhandlung zwingend stattfinden müsste bzw. anders gesagt, ob es zulässig ist, die nationale Verfahrensordnung so auszugestalten, dass über den faktisch einzigen bestehenden Rechtsbehelf stets im schriftlichen Verfahren entschieden wird.²⁴⁶

Eine ausführliche Wiedergabe einer Fallschilderung, die der Flughafenstudie entnommen ist, soll an dieser Stelle dazu dienen, die Relevanz dieser Fragestellungen zu verdeutlichen:²⁴⁷

„Die Rechtsanwältin des Betroffenen erhob gegen den Bescheid des Bundesamtes am 15.08.2008 Klage vor dem VG Frankfurt und stellte einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz. In der Begründung des Eilantrages heißt es: „Der Eindruck des Antragstellers, wie er in dem angefochtenen Bescheid vermittelt wird, ist der eines raffinierten Lügners, der bewusst und zielgerichtet über seine Identität und seinen Reiseweg täuscht und eine möglicherweise vorhandene Traumatisierung asylfremder Ursache vorschreibt, um seine Einreise zu erreichen. Die Unterzeichnerin war bei der Anhörung des Antragstellers zu seinen Asylgründen am 11.08.2008 persönlich zugegen

²⁴¹ Vgl. oben VI. 3 (17) sowie § 18a Abs. 4 S. 5 AsylVfG; im Rahmen eines Erörterungstermins (§ 87 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) ist eine informativische Anhörung möglich, vgl. Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 77.

²⁴² Vgl. zu einem Fall, in dem ausnahmsweise eine mündliche Verhandlung auf dem Flughafengelände (!) stattgefunden hat VG Frankfurt NVwZ-RR 1993, 581.

²⁴³ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 226.

²⁴⁴ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf dort S. 147.

²⁴⁵ Stellungnahme des UNHCR zum Flughafenverfahren, März 1999, abrufbar unter http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2011/10/UNHCR-Studie-Ablehnungsquote-Flughafenverfahren_1999-1.pdf dort S. 3.

²⁴⁶ Vgl. die Statistik unter VII. 3.9 d) sowie den dort ebenfalls angesprochenen Umstand, dass die Hauptsacheverfahren nach der Abschiebung des Antragstellers in aller Regel mangels ladungsfähiger Anschrift eingestellt werden.

²⁴⁷ „Hastig, unfair, mangelhaft“, Förderverein Pro Asyl e.V., April 2009, abrufbar unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/Hastig_unfair_mangelhaft.pdf, dort S. 196ff.

und hat den Antragsteller persönlich erlebt. Die Anhörung dauerte von 9.00 Uhr bis 12.30 Uhr, damit dreieinhalb Stunden und somit ungewöhnlich lange. Der Eindruck, den der Antragsteller in Wirklichkeit macht, ist ein völlig anderer, als der, der beim Lesen des Bescheides entsteht. Die Unterzeichnerin hatte den Eindruck, der Bescheid spreche von einer völlig anderen Person, als derjenigen, die sie erlebt hatte. Tatsächlich war es so, dass der Antragsteller die von ihm erlittene Verhaftung und Folter zwar möglicherweise nicht übermäßig detailliert, jedoch in einer Art und Weise schilderte, dass sich einem förmlich die Nackenhaare aufstellten. Während seiner Schilderungen war es absolut still. Der Antragsteller zuckte und schüttelte die ganze Zeit über unkontrolliert mit seinem Kopf, auch seine Stimme war davon betroffen. Manchmal hielt er seinen Kopf verzweifelt mit beiden Händen fest, um das Schütteln zu unterbinden. Dies wird anwaltlich versichert. Als der Antragsteller die Folterung mittels des Reifens schilderte, konnte er nur noch schwer sprechen und begann zu weinen. Den Kopf hielt er wieder fest. Auch dies wird anwaltlich versichert.⁴

Eingereicht wurde zudem die ärztliche Bescheinigung des Arztes, der den Betroffenen bereits im Flughafentransit untersucht hatte, Dr. W. vom 15.08.2008. Dort heißt es: ‚Herr X leidet an einem grobschlägigem Zittern der Arme, Beine und des Kopfes. Dieses Krankheitsbild ist meines Erachtens als psychogene reaktionsform auf erlittene Traumata zu interpretieren. Eine therapeutische Intervention ist dringlich.‘ Die Rechtsanwältin hatte eine Videoaufnahme von dem Betroffenen angefertigt und als Datei auf CD gebrannt zusammen mit dem Eilantrag eingereicht, um dem Gericht zumindest ansatzweise einen Eindruck von der schlechten körperlichen und psychischen Verfassung des Antragstellers zu vermitteln. Sie beantragte, den Betroffenen persönlich in Augenschein zu nehmen und ihn persönlich anzuhören. Weiterhin beantragt sie, zum Beweis der Tatsache, dass der Betroffene an einer posttraumatischen Belastungsstörung leidet, die durch die in Syrien erfolgte Folter ausgelöst wurden, ein Sachverständigen-gutachten einzuholen. Sie schildert in der Begründung des Antrags zudem einen Sturz des Betroffenen, der offenbar unter so schweren Gehstörungen gelitten hatte, dass er die Treppe im Transitbereich hinabgestürzt war: Das VG Frankfurt führte keine persönliche Anhörung des Betroffenen durch. Es lehnte am 28.08.2008 den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ab (Az.: 2 L 2256/08.FA (V)) und schloss sich den Bewertungen des Bundesamtes ausdrücklich an. Das Vorbringen des Betroffenen sei nicht geeignet, die Einstufung des Vorbringens des Antragstellers als unglaubhaft zu entkräften, so das Gericht. Es sei nicht ersichtlich, warum die syrischen Sicherheitskräfte Interesse an dem Antragsteller haben könnten. Der psychogene Tremor sei in Syrien behandelbar. ‚Das Vorliegen eines psychogenen Tremors, unklarer Genese, bietet auch im Übrigen keine Anhaltspunkte an den Feststellungen des Bundesamtes Zweifel zu begründen. Soweit die vorgenannte ärztliche Verlautbarung die Mitteilung enthält, es sei nicht auszuschließen, dass es sich hierbei um eine Reaktion auf traumatische Erfah-

rungen handelt, reicht dies jedenfalls nicht ansatzweise aus‘, so das VG Frankfurt.

Eine weitere ausführliche ärztliche Stellungnahme vom 26.08.2008 wurde vom Chefarzt der Klinik, Priv. Doz. Dr. G., der Oberärztin Dr. L. sowie der Assistenzärztin Dr. H. abgegeben. Die Diagnose lautete: Ausschluss eines essentiellen Tremors sowie Verdacht auf einen psychogenen Tremor (ICD 10 F 43.8). ‚Vor dem Hintergrund der vom Patienten berichteten Ereignisse und dem zeitlichen Zusammenhang zwischen den vom Patienten berichteten Erlebnissen im Gefängnis und dem Einsetzen des Kopftremors besteht der Verdacht, dass es sich um einen psychogenen Tremor handelt als Reaktion auf traumatische Erfahrungen. (...) Wir empfehlen eine Psychotherapie zur Bearbeitung der traumatischen Erfahrungen, welche die wahrscheinlichste Ursache für den Kopftremor darstellen‘, heißt es in dieser Stellungnahme. Diese Stellungnahme ging der Rechtsanwältin des Betroffenen erst nach der Entscheidung des Gerichts über den Eilantrag am 28.08.2008 zu. Umgehend stellte sie einen Antrag, den Beschluss des VG Frankfurt vom 28.08.2008 abzuändern und das Bundespolizeiamt im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, dem Antragsteller die Einreise in das Bundesgebiet zu gestatten. [...] Mit Beschluss vom 01.09.2008 (Az.: 2 L 2429/08.FA (V)) lehnte das VG Frankfurt auch diesen Antrag der Rechtsanwältin ab. Das Gericht halte an der Einstufung des Vorbringens des Antragstellers als unglaubhaft fest und führt aus: ‚Soweit in der nunmehr vorgelegten Verlautbarung die Aussage enthalten ist, die wahrscheinlichste Ursache für den bei dem Antragsteller diagnostizierten Verdacht auf einen psychogenen Tremor seien in den vom Antragsteller geschilderten traumatischen Erlebnisse zu sehen, beruht diese Annahme ausweislich des Inhalts der vorgelegten ärztlichen Verlautbarung vom 26.08.2008 im Kern auf den durch einen Dolmetscher vermittelten Angaben des Antragstellers. Diese Angaben, die im Wesentlichen eine Wiederholung der Angaben des Antragstellers im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren darstellen, sind indes als unglaubhaft anzusehen, so dass sich aus der vorgelegten ärztlichen Verlautbarung keine neuen Gesichtspunkte ergeben, die geeignet wären, eine andere Sach- und Rechtslage nach sich zu ziehen.‘

Der Antragsteller hatte keine andere Möglichkeit, seine Erlebnisse zu schildern, als sie mit Hilfe eines Dolmetschers den Ärzten zu übermitteln. Hätte das VG eine persönliche Anhörung des Betroffenen vorgenommen, so hätte es sich selbst ein Bild von dessen Erkrankung und eine eigene Einschätzung der Glaubhaftigkeit seiner Aussagen bezüglich der erlittenen Folter machen können.“ (a.a.O.)

Die Kritik an dem Umstand, dass im Flughafenverfahren die oftmals erste und letzte richterlicher Glaubhaftigkeits- bzw. Glaubwürdigkeitsprüfung eine Prüfung nach Aktenlage ist, könnte angesichts der Fallschilderung als nachvollziehbar angesehen werden.

3.16 HÖHERE WAHRSCHEINLICHKEIT VON FEHLENTSCHEIDUNGEN

Bezüglich des Flughafenasyilverfahrens bestehen große Bedenken, dass Fehlentscheidungen aufgrund des zeitlichen Entscheidungsdrucks wahrscheinlicher gemacht werden. Die Befürchtung wird sowohl bezüglich des Verwaltungs- als auch des Verwaltungsgerichtsverfahrens zum Ausdruck gebracht. Sie wird besonders deutlich bezüglich der Wochenfrist, binnen derer das angerufene Gericht nach den Vorgaben des Gesetzgebers aufgefordert ist, über den Eilantrag zu entscheiden, geäußert²⁴⁸ und wurde sogar auch von drei Verfassungsrichtern in dem sogleich unter 3.17 ausführlicher angesprochenen Minderheitenvotum vorgetragen. In dem Votum gehen die Richter zwar nicht so weit, die Wochenfrist für verfassungswidrig zu halten; ihre Sorge vor einer Zunahme von Fehlentscheidungen bringen sie aber deutlich zum Ausdruck:

„Dadurch wird, zumal im Blick auf die Wochenfrist des § 36 Abs. 3 Satz 5 AsylVfG, die – auch verfassungsrechtlich erhebliche Gefahr unanfechtbarer gerichtlicher Fehlentscheidungen begründet [...].“²⁴⁹

Als derartige folgenreiche Fehlentscheidungen müssen wohl die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Frankfurt gesehen werden, mit denen

→ im Jahr 1995 die Zurückweisung von Devender Pal Singh Bhullar nach Indien für zulässig erklärt wurde; (vgl. hierzu Abschnitt VII. 1);

→ im Jahr 2009 die Zurückweisungen von Yonas Haile Mehari und Petros Aforki Mulugeta nach Eritrea für zulässig erklärt wurden; (vgl. hierzu ebenso Abschnitt VII. 1).

3.17 ZULÄSSIGKEIT VON TENORBESCHLÜSSEN BEDENKLICH

Von einer Minderheit der mit der Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Flughafenasyilverfahrens befassten Richter des 2. Senates des BVerfG wurde 1996 in einem Min-

derheitenvotum die Verfassungswidrigkeit von § 36 Abs. 3 S. 9 AsylVfG²⁵⁰ und damit der einfachgesetzlichen Ermächtigung der Verwaltungsgerichte zur Abfassung von Tenorbeschlüssen²⁵¹ moniert. Diese Besonderheit der gesetzlichen Ermächtigung der Gerichte zu Tenorbeschlüssen im Flughafenasyilverfahren gehörte zu den innerhalb des BVerfG umstrittensten, als über die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens entschieden wurde. Sie führt dazu

„daß [...] der Ausländer die Bundesrepublik Deutschland verläßt, [ohne dass er] die Begründung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses kennt“.²⁵²

Die Entscheidung, dass diese Regelung verfassungsgemäß sei, fiel mit fünf gegen drei Stimmen aus. Die Richtermehrheit argumentierte so:

„Rechtsstaatliche Erwägungen eines fairen, effektiven, rechtliches Gehör gewährleistenden Gerichtsverfahrens verbieten es auch unter den besonderen Bedingungen des Flughafenverfahrens nicht, in Fällen offensichtlicher Unbegründetheit die Verweigerung einer Einreise zu vollziehen, nachdem die ablehnende Entscheidung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen ist, auch wenn ihre Begründung noch nicht vorliegt.“²⁵³

In ihrem Minderheitenvotum kritisieren die mit ihrer Einschätzung unterlegenen Richter die mit der Regelung verbundene „Gefahr unanfechtbarer gerichtlicher Fehlentscheidungen“, denn es sei nicht gewährleistet, „daß er [der Richter, Anm. des Autors] sich gerade durch die schriftliche Fixierung der Gründe über die Richtigkeit seiner Entscheidung vergewissert“.²⁵⁴ Die Folge beschreiben die drei Verfassungsrichter so:

„Kommt der Richter bei Abfassung der Beschlußgründe nunmehr zu der Auffassung, daß seine bisherige Beurteilung falsch war, ist es zu spät.“²⁵⁵

Das Sondervotum ist in der Literatur weitgehend auf volle Zustimmung gestoßen;²⁵⁶ Einzelstimmen benennen hingegen nur besondere Einzelfallkonstellationen, in denen die Be-

²⁴⁹ Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 114.

²⁵⁰ Vgl. schon Abschnitt IV. 3.

²⁵¹ Tenorbeschlüsse sind verwaltungsgerichtliche Eilbeschlüsse, bei denen nur der Tenor bekanntgegeben und die Gründe erst später, meist nach Vollzug der behördlichen Maßnahme, nachgereicht werden.

²⁵² BVerfG NVwZ 1996, 678 [684].

²⁵³ BVerfG NVwZ 1996, 678 [684].

²⁵⁴ Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 114.

²⁵⁵ Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 114.

²⁵⁶ Vgl. z.B. Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rz. 78.2.

²⁵⁷ Hailbronner, § 18a, Rn. 74.

kanntgabe der Entscheidungsgründe vor dem Einsetzen der Verwaltungsvollstreckung geboten sein soll:

„Sind ausnahmsweise Herkunftsland und ein sicherer Aufenthaltsstaat des Asylbewerbers nicht identisch, hat das Bundesamt für jeden in Betracht kommenden Staat ausführlich zu prüfen, ob einer Rückführung Abschiebungshindernisse entgegenstehen. In derartigen Fällen ist es daher geboten, den Eingang der [gerichtlichen] Entscheidungsgründe abzuwarten, um sich über die Sicherheit betreffs des Staates, in den zurückgeführt werden soll, zu vergewissern.“²⁵⁷

In der Praxis bedürfte es angesichts der Kritik an der Zulässigkeit von Tenorbeschlüssen einer empirischen Untersuchung (die im Rahmen dieses Berichts nicht zu leisten ist), wie oft es in Flughafenverfahren tatsächlich zu einem Vollzug der Zurückweisung kommt, obwohl die Gründe des ablehnenden verwaltungsgerichtlichen Beschlusses noch nicht abgefasst sind.

3.18 RÜCKZUG DES BVERFG AUS DER KONTROLLE DES FLUGHAFENVERFAHRENS

Auf heftige verfassungs- und menschenrechtliche Bedenken stößt auch der weitgehende Rückzug des BVerfG aus dem Eilrechtsschutz in Flughafenverfahren. Dieser Rückzug wurde von der Senatsmehrheit in der BVerfG-Entscheidung zum Flughafenverfahren wie folgt formuliert:

„Anders als der von Art. 19 IV GG geprägte vorläufige Rechtsschutz im fachgerichtlichen Verfahren [...] ist das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 32 BVerfGG nicht darauf angelegt, möglichst lückenlosen Schutz vor dem Eintritt auch endgültiger Folgen der sofortigen Vollziehung hoheitlicher Maßnahmen zu bieten, weshalb das Instrument der verfassungsgerichtlichen einstweiligen Anordnung [...] äußerst zurückhaltend und unter Anlegung eines strengen Maßstabs anzuwenden ist [...]. [...] Nach alledem wird der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG in Fällen, in denen das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt hat, kaum in Betracht kommen.“²⁵⁸

Als tragendes Argument zur Rechtfertigung dieses Ergebnisses

wurde von der Verfassungsrichtermehrheit angeführt:

„Hat der Staat dem Asylgrundrecht Geltung zu verschaffen, das von einer großen Zahl von Antragstellern zu Unrecht in Anspruch genommen wird, so muß er die offensichtlich unbegründeten Asylanträge einer schnellen Erledigung zuführen. Die mit dem Asylverfahren verbundenen erheblichen wirtschaftlichen und politischen Lasten muß er so begrenzen, daß effektiver Schutz vor ernstlich drohender politischer Verfolgung möglich bleibt. Es liegt daher im öffentlichen Interesse, wenn der Staat Maßnahmen ergreift, um so früh wie möglich unberechtigte Asylverfahren abzuschließen und dem jeweiligen Antragsteller eine - durch die verwaltungsgerichtliche Klage nicht von vornherein außer Vollzug gesetzte - umgehende Ausreisepflicht aufzuerlegen.“²⁵⁹

Diese Feststellungen zum Rückzug des BVerfG aus dem Eilrechtsschutz im Flughafenverfahren dienen auch dazu, die Regelung des § 36 Abs. 3 S. 9 AsylVfG (siehe dazu 3.17) für verfassungsgemäß zu erklären. Die Argumentation lautet: Wenn und soweit der – sich typischerweise an einen ablehnenden verwaltungsgerichtlichen Eilbeschluss als einzige verbleibende Möglichkeit anschließende - Rechtsbehelf²⁶⁰ der Verfassungsbeschwerde „ohnehin“ allgemein und unter den Besonderheiten des Asylrechts grundsätzlich keinen Schutz gegen die Schaffung vollendeter Tatsachen vor Abschluss des Verfassungsbeschwerde-Verfahrens bietet, dann gibt es „über“ dem verwaltungsgerichtlichen Einzelrichter ohnehin keinen weiteren Richter, der sich für die Begründung des verwaltungsgerichtlichen Ablehnungsbeschlusses interessieren könnte.²⁶¹

Die Verfasser des Minderheitenvotums kritisieren den Rückzug des BVerfG aus dem Eilrechtsschutz im Flughafenverfahren. Die Möglichkeit einer effektiven Abwehr einer drohenden Grundrechtsverletzung durch Rechtsbehelfe vor dem BVerfG würde damit abgeschnitten und die Verfassungsbeschwerde samt der im Raum stehenden Grundrechte entwertet. Konkret wird das so formuliert:

„An dieser Argumentation wird deutlich, daß der Senat das Risiko einer verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Überstellung eines tatsächlich politisch Verfolgten an seinen Verfolgerstaat – trotz erhobener Verfassungsbeschwerde und gestelltem

²⁵⁸ BVerfG NVwZ 1996, 678 [686].

²⁵⁹ BVerfG NVwZ 1996, 678 [686].

²⁶⁰ Man spricht dann von einer sog. Entscheidungs-Verfassungsbeschwerde.

²⁶¹ Ob mit dieser Aussage auch der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab verändert worden ist, ist umstritten bejahend Hailbronner in: NVwZ 1996, 625 [630] und Maaßen/de Wyl in: ZAR 1997, 9 [15]; zweifelnd Wolff in: DÖV 1996, 819 [824].

²⁶² Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 108.

²⁶³ Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 110.

²⁶⁴ Bruns in: HK-AuslR, 1. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 29.

Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung – als ‚Kosten‘ einer Beschleunigungsmaxime in Kauf nimmt.“²⁶²

„Das Bundesverfassungsgericht soll trotz erhobener Verfassungsbeschwerde und beantragter einstweiliger Anordnung tatenlos hinnehmen, daß die Exekutive gegenüber dem Bürger vollendete Tatsachen schafft und damit seine Entscheidung ins Leere geht. Damit wird der Exekutive freie Hand eingeräumt und das Bundesverfassungsgericht insoweit seiner grundrechtsgewährleistenden Funktion beraubt.“²⁶³

Auch in der Literatur wird deutliche Kritik geäußert:

„Das BVerfG hat damit den Weg eröffnet, um sich aus dem offensichtlich als lästig empfundenen Individualgrundrechtsschutz zu verabschieden. Zutreffend weisen die Richterinnen Limbach sowie die Richter Böckenförde und Sommer auch die Auffassung der Senatsmehrheit scharf zurück. Der Sinn der Grundrechte, tatsächlich gewährte Rechtspositionen darzustellen, werde entleert, wenn sie nicht mehr effektiv gesichert werden könnten. Die Senatsmehrheit unterstelle durchgängig die Verfassungsgemäßheit der fachgerichtlichen Entscheidungen, obgleich gerade dies erst Gegenstand des Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht sei. Sie nehme die Überstellung eines politisch Verfolgten an den Verfolgerstaat als Kosten der Beschleunigungsmaxime in Kauf. Dies spreche für sich.“²⁶⁴

Die immerhin von drei Verfassungsrichtern formulierte Kritik, dass die gesetzliche Ausgestaltung des Flughafenasyilverfahrens ebenso wie die vom BVerfG zur Legitimation vorgebrachten Argumente Verstöße gegen das Non-Refoulement-Verbot und das Gebot des effektiven Rechtsschutzes in Kauf nehmen, betreffen die Kernaussagen der Hirsi-Entscheidung des EGMR und haben daher hohe Aktualität. Schon bei der Abfassung des Minderheitenvotums zogen die betreffenden Verfassungsrichter auch den Rechtsschutz vor dem EGMR zur Maßstabbildung heran und unterstrichen, dass dem Grundrechts- bzw. Menschenrechtsschutz dienende Gerichtsverfahren effektiv sein müssten:

„Auch im Rahmen des Art. 3 EMRK ist die Europäische Kommission für Menschenrechte befugt, der betreffenden Regierung naheulegen, eine Abschiebung nicht durchzuführen, bis über eine Beschwerde entschieden ist [...]. Um so unschlüssiger ist es daher, gerade für die Asylverfassungsbeschwerde

vorläufigen Rechtsschutz zu verweigern.“²⁶⁵

Die These, dass die verfassungsgerichtliche Absicherung des Grundrechtsschutzes hinter den menschenrechtlichen und in der Verfahrensweise des EGMR zum Ausdruck kommenden Mindestanforderungen zurückbleibt, ist in Hinblick auf die Hirsi-Entscheidung heute umso mehr thematisierungswürdig.

3.19 HINWEIS AUF WEITERE KRITIKPUNKTE

Über die in 3.1 bis 3.18 dargestellten Kritikpunkte hinaus könnten, was aber den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen würde, weitere kritische Aspekte des Flughafenasyilverfahrens angesprochen werden.²⁶⁶ Dabei könnte es z.B. gehen um:

→ Ein Aspekt, der in der Diskussion über das Flughafenasyilverfahren in Hinblick auf Minderjährige neuerdings diskutiert wird, ist, dass sich auch begleitete Minderjährige auf ihre Kinderrechte z.B. aus der UN-KRK und Art. 24 Abs. 2 GRCh berufen können müssen. Diese Überlegung spricht dafür, dass in Zukunft auch Flughafenasyilverfahren, die Eltern(teile) mit Kindern betreffen, neu zu bewerten sind, was im Rahmen dieses Berichtes aber nicht weiter vertieft werden kann.

→ Abänderungsanträge, die - wie herausgearbeitet wurde -²⁶⁷ aufgrund der zeitlichen Ausgestaltung des gerichtlichen Eilverfahrens zum typischen Instrument des anwaltlichen Einsatzes für einen Betroffenen gehören, werden nach den Vergütungsregelungen, die für den anwaltlichen Bereitschaftsdienst gelten, nicht vergütet, so dass die asylrechtskundige Beratung ein wichtiges prozessuales Instrument gerade nicht abdeckt bzw. sicherstellt.

→ Dem Begriff der „ernstlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes“, der im Mittelpunkt (Art. 16a Abs. 4 S. 1 GG i.V.m. § 18a Abs. 4 S. 5 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 1 AsylVfG) der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung steht, wird vorgeworfen, faktisch nicht objektivierbar und folglich weitgehend vom Vorverständnis des jeweiligen Richters abhängig zu sein; die vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang angebotene Definition, „ernstliche Zweifel“ lägen dann vor, „wenn erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die Maßnahme einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhält“, helfe wenig.²⁶⁸ Über die dem Begriff vorgeworfene

²⁶⁵ Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 107.

²⁶⁶ Kritikpunkte, die das Flughafenverfahren genauso betreffen wie das Inlandsverfahren (z.B. fehlende Identität von Anhörer und Entscheider, Verletzung der Vorhaltepflcht u.a.), sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichtes; gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass auch diese Kritikpunkte im Flughafenasyilverfahren viel schwerer wiegen als im Inlandsverfahren.

²⁶⁷ Vgl. Abschnitt VII. 3.13 c.

²⁶⁸ Bruns in: HK-AuslR, 1. Aufl., 2008, § 18a, Rn. 23.

„Unschärfe“ hinaus könnte in Hinblick auf die – auch aus der Hirs-Entscheidung ableitbaren ⁻²⁶⁹ menschenrechtlichen Anforderungen an einen effektiven gerichtlichen Rechtsbehelf thematisierungswert sein, dass mit diesem Überprüfungsmaßstab „bei Asylanträgen, die vom Bundesamt als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurden, die Reichweite der fachgerichtlichen Prüfung in Eilverfahren gegenüber den bisher geltenden Anforderungen [...] zurückgenommen“ werden soll.²⁷⁰

→ Die Praxis der Bundespolizei, im Rahmen des grenzpolizeilichen Verfahrens – also vor Einleitung des Asylverfahrens beim Bundesamt – schon Beschaffungsmaßnahmen für Passersatzdokumente einzuleiten und sich von den Betroffenen entsprechende Formulare für deren Heimatbehörden ausfüllen zu lassen²⁷¹ sowie der Umstand, dass eine Reihe der vom Bundesamt im Rahmen der Anhörung gestellten Fragen bereits der Erleichterung einer etwaigen späteren Abschiebung dienen,²⁷² werfen unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten Fragen auf.

→ Die Aspekte, dass die im Flughafenasylverfahren abgelehnten Asylbewerber – anders als das im Inlandsverfahren der Fall wäre – unabhängig von dem Kriterium einer bestehenden Fluchtgefahr oft monatelang auf der Grundlage amtsgerichtlicher Haftbeschlüsse am Flughafen inhaftiert werden, und dass sie in dieser Zeit keine kostenlose rechtskundige Beratung und Vertretung mehr wie während des Asylverfahrens erhalten, könnten problematisiert werden.<

VIII. FAZIT: VOM FLUGHAFENASYL-VERFAHREN ZUM ASYL-SCHNELLVERFAHREN AUF HOHER SEE?

In der Einleitung (Abschnitt I.) wurde die Leitthese entwickelt, dass ein Asylverfahren, das effektiven Zugang zu Schutz nicht gewährleistet, die Betroffenen der gleichen Situation überantwortet, in der sie sich ohne jegliches Verfahren befinden würden. Dem deutschen Flughafenasylverfahren in seiner

derzeitigen gesetzlichen und behördlichen Ausgestaltung wird eine Vielzahl von Bedenken entgegengebracht, die in Frage stellen, ob es tatsächlich geeignet ist, effektiven Zugang zu Schutz sicherzustellen. Aufsehenerregende Fehlentscheidungen, das mehrmalige Einschreiten des Bundesverfassungsgerichts und vor allem die neuen Vorgaben und Impulse durch die Hirs-Entscheidung des EGMR verstärken diese Bedenken. Besonders pointiert haben drei Verfassungsrichter in ihrem Minderheitenvotum zur BVerfG-Entscheidung zum Flughafenasylverfahren zum Ausdruck gebracht, dass die deutsche Rechtsordnung mit dem Flughafenasylverfahren in seiner konkreten Ausgestaltung ihrer Ansicht nach

„das Risiko einer verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Überstellung eines tatsächlich politisch Verfolgten an seinen Verfolgerstaat [...] als ‚Kosten‘ einer Beschleunigungsmaxime in Kauf nimmt“.²⁷³

Schnellverfahren, die durch Abweichungen von normalen Verfahrensprozeduren gekennzeichnet sind, sehen sich, wenn es z.B. um die schnelle Aburteilung von strafrechtlichen Vorgängen geht, oft starker öffentlicher Kritik ausgesetzt. Die Kritik am deutschen Flughafenasylverfahren ist nie verstummt. Gleichwohl hat sich in den – letztlich entscheidenden Personengruppen der Richterschaft und Kommentatoren überwiegend die Haltung durchgesetzt,

→ die Flughafenregelung unterscheidet sich vom Normalverfahren praktisch gar nicht²⁷⁴ und

→ sie habe sich bewährt, weshalb die von vielen Stimmen geäußerte Kritik, sie „diene zusammen mit der Drittstaatenregelung der Abschottung der ‚Festung Deutschland‘, [...] ungerechtfertigt [ist] und [...] außerdem durch die Praxis widerlegt [wird]“.²⁷⁵

Dass diese „herrschende Meinung“ zu überdenken ist, dafür liefern gerade die Erfahrungen aus der Praxis Anlass. Einen weiteren Anlass stellt die Feststellung dar, dass von den im

²⁶⁹ Vgl. Abschnitt VI. 1. d.

²⁷⁰ Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 80.

²⁷¹ Bundesamts-Az. 5500024-273; vgl. auch Hailbronner, § 18a, Rn. 57.

²⁷² Vgl. Marx in: ZAR 2012, 417ff. [422]: „Zu Irritationen führen auch regelmäßig die auf Verlangen der Länderinnenministerien vor der Anhörung zu den Asylgründen anhand eines 25 Fragen umfassenden Katalogs abgefragten Daten. Diese werden von der Vollzugsverwaltung für die Durchführung der Abschiebung für erforderlich erachtet und deshalb auf Anweisung des Bundesinnenministeriums in der Anhörung abgehandelt, bevor die Behörde überhaupt in irgendwelche Ermittlungen zu den Fluchtgründen eintritt. Besser als durch diese Praxis lässt sich das behördlich institutionalisierte Misstrauen gegen Flüchtlinge nicht illustrieren.“

²⁷³ Vgl. den Abdruck des Minderheitenvotums in: GK-AsylVfG, vor II - 4.3, dort Rz. 108.

²⁷⁴ Hailbronner, § 18a, 2009, Rn. 14; Rn. 15: „kein grundsätzlich andersartiges Asylverfahren“; vgl. auch Winkelmann in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 18a, Rn.7.

²⁷⁵ Fritz in: GK-AsylVfG, Lfg. 83, April 2009, § 18a, Rn. 2 und 5; vgl. auch Rn. 49 und 53: „Bis auf die Zwei-Tages-Frist handelt es sich um ein reguläres Asylverfahren.“ / „[E]s [handelt] sich um ein ‚normales‘ Asylverfahren.“

Abschnitt VII. 3 dargestellten mindestens 18 strukturell angelegten Defiziten des Flughafenasyilverfahrens mehrere einen Verstoß gegen die vom EGMR in der Hirsi-Entscheidung aufgestellten Standards darstellen (vgl. z.B. Abschnitt VII. 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.12). Die Erfahrungen aus der Praxis und die Auseinandersetzung mit den Vorgaben des EGMR aus der Hirsi-Entscheidung machen klar, dass das Flughafenverfahren nicht als „Minus“ zum normalen Inlandsverfahren bezeichnet werden kann, sondern im Vergleich dazu als ein „aliud“. Die Verharmlosung oder Außerachtlassung der einschneidenden zeitlichen, räumlichen und verfahrenstechnischen Besonderheiten des Flughafenasyilverfahrens verbaut den Blick auf die Asymmetrie, mit der die Prüfung, ob dem Betroffenen im Falle einer Abschiebung Verletzungen von Art. 3 EMRK drohen, dort ausgestaltet ist. Diese Asymmetrie wird nicht durch eine einzelne Verfahrensrestriktion oder Besonderheit des Flughafenasyilverfahrens konstruiert. Sie ist das Ergebnis des Zusammenwirkens der aufgelisteten Vielzahl von Spezifika des Flughafenasyilverfahrens, die teilweise der Gesetzgeber, teilweise die behördliche Praxis und teilweise die Rechtsprechung kreiert hat. Die Aussage, dass „das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile“, erhält dort, wo es um „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ geht (siehe oben Abschnitt VI. 3. a.A.), eine Bedeutung von außerordentlichem Gewicht: Verknüpfen sich, wie im Flughafenasyilverfahren, eine Vielzahl von - isoliert betrachtet möglicherweise klein und vernachlässigbar wirkenden - Defiziten im Vergleich zum normalen Inlandsverfahren, dann kann dies in der Summe dazu führen, dass von einem seinen Zweck erfüllenden Verfahren - die Abschiebung schutzbedürftiger Menschen sicher zu vermeiden - nicht mehr gesprochen werden kann. Als Fazit ist daher festzustellen, dass die menschenrechtliche Angemessenheit und Zweckdienlichkeit des Flughafenasyilverfahrens nicht bestätigt werden kann. Dieses Fazit steht nicht nur der Aufrechterhaltung, sondern auch einer möglichen Erweiterung des Anwendungsbereiches des Flughafenasyilverfahrens, sei es innerstaatlich, sei es z.B. außerhalb der Bundesrepublik Deutschlands als „Asylverfahren auf hoher See“, entgegen.

ANHANG

1. INTRODUCTION BY THE DIRECTOR OF THE ITALIAN REFUGEE COUNCIL (CIR)

Access to protection presumes access to a safe territory. Asylum is a physical place where the person in need of protection finds security and safety. However, how to reach a safe place? There are barriers, material and virtual borders.

The situation of persons in need of protection has become more tangled since crossing European borders has been made more difficult, almost impossible, because of the Schengen System which has erected an insurmountable wall around the external borders of the European Union.

The declared reason for erecting such a “wall” is the political, economic, social necessity to hinder uncontrolled migration.

As a matter of fact, from the point of view of international law, States are legitimated to determine who is allowed to enter their territories, exception made for their own citizens, who always have the right to return to their country.

States may establish rules and conditions, for instance through the obligation of entry visas and requirements for the issuance of visas.

Member States of the European Union, through the 2009 Schengen Visa Code, in continuity with the policy carried out over the last 20 years, have delegated EU institutions to establish those rules, sacrificing part of their national sovereignty.

At the same time, States have adopted a wide range of measures in order to ensure that those rules are respected, as well as to prevent non authorised persons from crossing their borders.

Such measures do not only concern the control of physical frontiers and the surveillance of territorial and international waters, but also interventions in third countries, those of origin or of transit of migrants and refugees, including the provision of technical assistance at departure airports, seaports and maritime zones. Such an “externalization” system of controls has been developed, in particular, during last decade.

The policy of contrasting irregular migration meets the restrictions placed by international and European law on the protection of refugees, in particular by the principle of non-refoulement, as well as by general human rights, in primis by the right of the person of not being exposed to the risk of torture, inhuman or degrading treatment or punishment.

The obligation of a State to respect these rights may actually result in the obligation to admit people, at least temporarily,

to its territory even when they do not meet the requirements for crossing its borders.

The historical judgment of the European Court of Human Rights in the case *Hirsi v. Italy*, of February 2012, not only condemns Italy for having pushed back migrants, intercepted in the high seas, to Libya in 2009, also lists out guiding principles regarding control and surveillance of borders. These principles must be observed to ensure strict compliance with the rules laid down in the European Convention of Human Rights which the States adhered to.

These principles have also found some resonance in the EU Recast Directive on the procedure for the recognition of international protection, adopted in June 2013 as well as in the amendment to the Regulation governing the European Agency Frontex and in the amendment to the Schengen Border Code.

The primary objective of the project “Access to protection: a human right” is to assess how the principles established by the Strasbourg Court and the EU legislation are implemented in the six European Countries involved in the project, and to put forward recommendations based on the desk-research, the interviews with a wide range of stakeholders and the round tables organised in 2013 in the various Countries.

With regard to methodology we consider important the fact that the project has facilitated and opened a dialogue between the authorities involved in border control and rescue operations, international organisations and NGOs committed to the protection of refugees, migrants and human rights in general.

September 2013
Christopher Hein

2. DESCRIPTION OF THE PROJECT AND METHODOLOGY

The main objective of the project “Access to Protection: a human right”, financed by the Network of European Foundations in the frame of the European Programme for Integration and Migration (EPIM), is to bring national and European policies and practices in line with the obligations set out by the European instruments on Human Rights and in particular by the Strasbourg Court in the *Hirsi* case, as far as the access to the territory and to protection is concerned.

The Italian Council for Refugees, as leading agency, is implementing this project in collaboration with the Hungarian Helsinki Committee (Hungary), Pro-Asyl Foundation (Germany), The People for Change Foundation (Malta), the Greek Council for Refugees (Greece), and the Spanish Commission for Refugee Aid - CEAR (Spain). The Portuguese Council for Refugees, although is not a partner, has performed an analysis of the domestic legislation and the practice carried out from 2011.

CIR and partner organizations benefitted from the valuable

support of the UNHCR, Bureau for Europe - Division International Protection, and of Commission for Migration, Refugees and Displaced Persons – Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the implementation of the project activities.

CIR has also received the legal advice of the lawyers Anton Giulio Lana and Andrea Saccucci of the Forensic Union for the Protection of Human Rights, who filed the complain concerning the *Hirsi* case before the European Court of Human Rights.

The project aims at reaching a “cultural change”, characterized by a shift from a vision mainly focused on security and on the contrast to irregular immigration flows to an approach which can balance these exigencies with the respect of human rights, in particular the principle of non-refoulement and the access to protection, through the adoption, if it is necessary, of specific amendments to the national and European legislation and of guidelines and regulations (i.e. Frontex).

The project intends to promote an enhancement of practices, in particular those relative to information and legal counselling services at the borders and to the control of frontiers. Moreover, the project has the purpose of fostering the full access of the UNHCR and other organizations to potential international protection seekers, and of promoting a systematic training on human rights and refugee law, addressed to authorities, in particular border guards.

The project began in September 2012 and will end in May 2014. During this period of time, CIR and its partners have realized desk research activities and analysis of legislation and practices concerning border controls as well as the access to the national territory and to the asylum procedure in the respective countries. The outcomes of these activities and the recommendations have been inserted in national reports.

The project “Access to Protection: a human right” foresees additionally a study at the European level about the compliance of the EU legal instruments, policies, practices and monitoring mechanisms with the obligations deriving from human rights and refugee-asylum law.

This European report will be publicized through a Conference that will be held in 2014, where will be invited policy makers, representatives of international organizations and NGOs, scholars and media.

From a methodological point of view, the project envisaged a desk research on the national legislation and practices and the realization of interviews to institutional stakeholders, members of the Navy and other forces in charge of the control of maritime frontiers, the border guards, the international organizations and NGOs working in the field of asylum and migration, among them those involved in the project Praesidium.

In addition, round-tables with institutional experts, repre-

representatives of the civil society, lawyers and scholars have been organized both in Italy and in partners' countries with the aim of discussing about the main issues and criticalities concerning the control of irregular migration and the access to protection, and of identifying and highlighting the best practices in this field.

Further relevant objective of these meetings is collect recommendations on improvements to introduce to national legislation and practices in force.

In every partner country have been published a report on the compliance of national legislation and practices with the principles set out in the ECtHR's judgment on Hirsi case, presented during a Conference.

3. SUMMARY OF THE „NATIONAL REPORT“

The National Report has the title: "The Airport Asylum Procedure: A 'push-back' in violation with Human Rights or a Model for an accelerated procedure at High Seas?" and the subtitle "Reflections on the Limitations of the ECtHR's Hirsi -judgment for the accelerated asylum procedure at airports, land borders and on High Seas".

The title reflects the efforts with making the legal guidelines from the Hirsi judgment relevant in a German asylum context, since the movements of refugees over the high seas do not play a direct role in Germany. Therefore, the focus of this report is the way in which Germany deals with persons seeking refuge at the most important and practically only EU-external border: The German airports.

At five, soon six German airports the asylum procedure takes the form of an accelerated procedure for certain groups of asylum seekers. During this procedure the asylum seekers are kept in a closed building on the airport grounds. Under German law they are not perceived as having entered the territory.

The Hirsi judgement imposes that in particular two issues regarding the German airport procedure urgently need to be dealt with:

- Even though the building in which the asylum seekers are kept is placed on the German mainland, the asylum seekers that are located in the building are legally considered to be outside the EU. The law thereby defines the location of the building in such a way that it figuratively speaking can be described as a "floating building at high seas", i.e. outside the German external borders, outside the 30-kilometres zone, outside the external borders of the EU and with persons seeking protection "on board". The persons seeking protection in the Hirsi case had no access to an asylum procedure at all. In the German airports there is generally access to a procedure,

but this fact does not change the relevance of the Hirsi judgment for the German airport procedure. The main point is that there must be effective access to protection. From a human rights perspective this is not dependent on whether there is formal access to a procedure, but whether this procedure effectively ensures access to protection. If the asylum procedure is not effective, persons seeking protection will at the end of the available procedure be no better off than if there had been no access to an asylum procedure at all. Since its implementation, the German fast track procedure has been criticized for not ensuring such effective access to protection due to specific procedural circumstances (see part VIII.). This represents the first reason for the Hirsi decision's relevance for the German practice.

- Not only is the Hirsi judgment relevant for the German legal situation and practice. The German legal situation and practice could potentially influence the treatment of asylum seekers on high seas, if for example the countries bordering on the Mediterranean Sea or the European Border control Agency, Frontex, should decide to implement a fast track procedure after a German model on ships that are encountered on high seas. This risk of its "exportation" makes it immensely relevant to discuss the reasons why the German model of the fast track procedure has been criticized from a human rights perspective. Another reason to discuss these issues is that the new Asylum Procedures Directive allows the member states to establish fast track procedures at their borders (see part VIII.).

The report is based on work that was done not only to enable a more qualified discussion, but also to spread the key points of the Hirsi judgment among the stakeholders. The main activities have been as follows:

→ Analysis of all publications in the German scientific literature about the Hirsi case (there are around 20 publications) and studies of all relevant publications and judgments concerning the fast track procedures at German airports.

→ Interviews with numerous stakeholders - mostly with the focal point on the fast asylum procedure at the airports in Germany. Among these:

→ The author of a study about the asylum procedures at the airport in Frankfurt.

→ Legal advisors working for the Protestant and Catholic Church to support asylum seekers in the procedure at the airport in Frankfurt.

→ Legal advisors who monitor deportations carried out at the airport in Frankfurt.

→ Representatives of the group of lawyers, who - officially - are obliged to represent asylum seekers whose asylum claims were

rejected by the responsible authority and who want to go to court.

→ NGO-representatives and lawyers, who have been involved in controversial and publicly discussed cases at the airport in Frankfurt.

→ Members of the so called „Staatsprojekt Europa“, a university project, which for four years followed the Hirsi case and published an elaborate scientific report on the subject.

→ Various psychologists who are involved in the determination of whether an asylum seeker in the airport procedure should be recognized as an particularly vulnerable person for medical reasons.

→ Members of the so called Flughafen Dialog Forum, an assembly of non-governmental and governmental partners, though them for example the border police (Bundespolizei), the Federal Office for Migration and Refugees (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge- BAMF), the local Refugee Council and UNHCR, who meet 3-4 times every year and discuss issues concerning the asylum procedures at the airport.

Regarding the content of the report, the report describes in detail the reception of the Hirsi decision in the political arena and by the press as well as in legal and scientific circles, including in particular the Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) and the works of Staatsprojekt Europa (see part VI).

The two focal points previously mentioned were not a part of the otherwise quite widespread post-Hirsi debates in Germany. In order to be able to have a qualified discussion on these two focal points the report starts off with some general information on:

→ The facts and circumstances of the Hirsi case and the legal aspects of the decision (see part II. 1. and 2.).

→ The German asylum system (the structure of the German system of refugee protection), the asylum procedure, the access to legal remedies and statistical data (see part III.).

→ The German fast track procedure and how it is applied in German airports (see part V.).

→ Other case-law from the ECtHR and the German Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) regarding fast track procedures (see part VI.).

Shortly, the fast track procedure can be described as follows:

If a person arrives on a flight from a non-Schengen country, applies for asylum at the border and is a national of a third safe

country or unable to present a valid passport, this asylum application will be treated in the fast track procedure. The central regulation regarding the German fast track procedure is section 18a of the Asylum Procedure Act (Asylverfahrensgesetz). For an English version please follow this link: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.html#p0138.

An asylum seeker, who fulfills the abovementioned criteria will not be allowed to enter Germany and has to go through the asylum procedure in the transit area of the airport. The advantage of this regulation seen from the perspective of the German state is that an asylum seeker, who has been rejected within this procedure, can easily be deported back to his country of origin or the former transit country under the ICAO Convention.

The acceleration of the procedure is seen at two stages: Firstly, an accelerated asylum interview and decision making process and secondly, an accelerated deportation in case of a rejection. To be more specific: the Border Police (Bundespolizei) is the first authority that meets the asylum seeker upon arrival. The Bundespolizei will inform the Federal Office for Migration and Refugees (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge- BAMF). The Bundesamt will then organize an asylum interview within a few days. If the Bundesamt after the interview finds that the application is manifestly unfounded and rejects it on these grounds within two days after the interview, the applicant continues in the accelerated procedure. If on the other hand the Bundesamt is unable to take such a decision within two days and especially if the Bundesamt does not find the asylum application manifestly unfounded or only unfounded the applicant is allowed to enter Germany.

In the case of a rejection within two days on the bases of a manifestly unfounded application the Bundespolizei will serve the decision to the applicant that he is not allowed to enter Germany. The accelerated deportation procedure then begins and is among other things characterized by a very short deadline of only three days for an appeal to court. The asylum seekers at the airport are met with a lot more of such restrictions in comparison with asylum seekers who apply from within the German territory.

The main parts of the report deal in detail with the reasons behind the fact that the airport procedure in certain cases could constitute a breach of Article the 3 in the Convention of Human Rights. These parts are based on cases that were reported by lawyers and ngo members, that have been interviewed, as well as case studies that are included in reports or have been dealt with in the German jurisprudence. In terms of content these parts further deal with either difficulties in access to the fast-track procedure or with structural problems within this procedure that can lead to an ineffective asylum procedure and thereby a breach of Article 3.

The report deals with the following critical points:

1. The first public authority that a potential asylum seekers meets at the airport is the the German Border Police. Three situations are described where the Border Police failed to recognize that the person in question was a person in search of protection. These persons in question were respectively, three chinese minors, a Tunisian and a Pakistani citizen. The three Chinese minors and the Pakistani citizen did not get access to the procedure at all and the Tunisian citizen only achieved access with some difficulty.

2. There is a total lack of legal information and tremendous difficulties in accessing legal aid for persons who arrive at the airport and have to deal with the Border Police. This should not be understood as if the Border Police actively prohibits contact to lawyers or information but the practical obstacles, such as language problems, time pressure, lack of money and knowledge about how to access legal aid and feelings of fear and intimidation can be insurmountable. A solution for this might be to establish a help-desk or other forms of institutionalized, independent legal aid structure.

3. A special German design of determining protection creates problems. Besides the International Refugee Status and the European Subsidiary Protection Status there are two further forms of protection in the German law. If a person does not enter the airport procedure the Border Police (and not the German asylum and immigration authority) assess whether the national forms of protection have to be granted or not. Since the lawmakers have not developed practical guidelines for determining these national forms of protection the application of these regulations on concrete cases can seem random rather than systematic and foreseeable. These cases also cover cases where a lack of protection might constitute a breach of Human Rights.

4. There is a problem for some Dublin arrivals. If, for example, a Syrian citizen arrives, asks for asylum and presents a visa issued by Italy, this person will stay in transit for the whole Dublin procedure. This constitutes a problem, firstly, because the person is then detained and secondly, because the Dublin procedure is then under the authority of the Border Police instead of the German asylum- and migration authorities (BAMF), who normally handle Dublin cases. As the MSS judgement shows, Dublin cases can involve serious breaches of Human Rights and should therefore be decided upon by the most competent authority.

5. The selection of who ends up in the accelerated airport procedure is based on general criteria, such as a non-valid passport and not the individual circumstances of the case. In other words there is an automatic selection of who will end up in the airport procedure and who will not. Furthermore the relevant criteria is used it criticised for being unfair, because the typical scenario - especially for refugees - is that they are

not in possession of a valid travel document since that more often than not requires the involvement of the authorities in the country of origin. A person who falls within the core of the refugee concept therefore also very easily ends up in the accelerated airport procedure.

6. Vulnerable persons end up in the airport procedure too. This means that persons with trauma, serious illnesses and minors, who often have special needs that require more time and care are not given this and are instead having their cases treated faster than normal. Since the introduction of the airport procedure this has been especially criticised.

7. In 1996 the German constitutional court considered the question of whether the airport procedure was in accordance with the German constitution. The outcome was that the Court found the answer to this question to be a yes, but only if altogether 17 minimum conditions were respected. These minimum conditions have never been translated into law.

8. The airport procedure entails an asylum procedure that is carried out with the asylum seeker in detention-like conditions for the whole procedure.

9. If the asylum application is treated within the airport procedure the asylum seeker is not in contact with a lot of actors. If a case is treated in the normal procedure an asylum seeker will have access to civil society, in the form of a range of lawyers, doctors, ngo's, priests, country men or groups and the press. In other words the asylum seeker might be in a position to pursue and learn about his rights. In the airport procedure the asylum seeker will come in contact with only some policemen, one responsible from BAMF, one lawyer and if he appeals a judge that he will not meet in person. This makes the asylum seeker very dependent on the good-will and good treatment of these few people, as well as on their knowledge and competence. Based on case studies the opinion is maintained that the interviews at the airport are often imbalanced and that the decisions often are of an inadequate quality; there has been identified also a problem with deficits regarding the assessment of the political and the Human Rights situation in the country of origin.

10. Numerous case studies show that the minimum conditions laid out by the Constitutional court in 1996 are in practice violated.

11. There are at least four situations where an asylum seeker in the airport procedure has a worse starting point than a person within the normal procedure:

a. Arriving at the airport many asylum seekers are fearful of authorities and of being discovered with their often false documents. There might therefore be some hesitation in presenting oneself to the German Border Police. This hesitation is often interpreted as a sign that there is something to hide

and/or that the person is not genuinely in need of protection. The observations of the border police in this regard is noted in the file of the asylum seekers and serves to put a certain suspicion on the asylum seeker that follows him throughout the procedure.

b. The Border police make their own interview with the asylum seeker based on their focal points, such as illegal entry, human trafficking and so on. This interview, that often also touches upon a person's reasons for leaving the country of origin, is then passed on to the German asylum and migration authorities, although this has nothing to do with an interview with a person, who has applied for asylum. The information given in the first interview can be used against the asylum seeker, although the information was not given in a proper asylum interview.

c. There are numerous reports, that the BAMF googles information or read on Wikipedia during the interview. Using this kind of unclear information from unclear sources is not an acceptable way of attempting to verify the information given by the asylum seeker. The access to and use of valid and reliable COI is pivotal to making a correct decision in an asylum case.

d. According to several sources the airport procedure produces manifestly unfounded cases, in the sense that there is a pressure on the decision makers to end up with a manifestly unfounded decision. A pressure that does not exist in the normal procedure.

12. The fast track procedure is so fast that the asylum seeker in practice has great difficulty in getting access to legal aid, especially from the beginning of the procedure. This is not a coincidence. In its 1996 decision the German Constitutional Court wrote that it was desirable to have asylum seekers who were not influenced by other people. The lack of legal aid is therefore not considered a necessary evil of the airport procedure, but a goal in itself.

13. For numerous reasons it is very difficult for a lawyer or legal assistance to enforce the rights of the asylum seeker within the airport procedure:

a. It is very difficult to build the highly necessary confidence with an asylum seeker, who has already been rejected without receiving any aid and who is bound to see the arriving lawyer as a representative of the state.

b. In case of an appeal the deadline for bringing evidence to the court is only 7 days from the asylum seekers information of the first decision.

c. It is impossible to give documented evidence as to the physical and psychological state of the asylum seeker. There are normally no independent doctors or psychologist or other

health staff who can make themselves available to the necessary examinations and statements within these timeframes.

14. Based on individual cases the point has been made, that the Administrative Courts' increased obligation to monitor the conduction of the fast-track-procedure is not sufficiently fulfilled. Studies show that the second instance, which is the Administrative Court, have a very restrictive practice and that an appeal has a success rate as low as 2%.

15. The appeal and the application for an interim measure are all based on written statements. Although these manifestly unfounded cases are mainly based on credibility there is no face-to-face contact between the asylum seeker and the judge. The Administrative Court has a possibility to place an oral hearing in the airport but this possibility is practically not in use.

16. Fast track procedures are – not only in the field of asylum law - inextricably linked to a higher probability of wrongful decisions. The Airport procedure is no exception, which is also clear from practice.

17. The German Border Police are allowed to start a deportation, even before the court has reasoned a rejection of an interim measure. According to German law, it is sufficient that the judge has written : "Der Antrag wird abgelehnt" (the application is rejected), for the border police to launch the deportation.

18. The Constitutional Court does not see it as its duty to oversee the proper conducting of the asylum procedure at the German airports; the Court stated that it would only intervene in extreme cases.

The Report further focuses on the mechanisms that were developed in the airport in Frankfurt, which should ensure that the practice of the fast track procedure and the deportation of rejected asylum seekers are followed by an institutionalized human rights discourse. The Report also points out the events that have brought the fast track procedure into public scrutiny. A very recent such event is the case of the Indian national Devender Pal Singh Bhullar, whose asylum claim was rejected in 1994 as manifestly unfounded within the airport procedure in Frankfurt Airport. Immediately after his forced return to India he was imprisoned and now with a sentence from the highest Indian court of 12 April 2013 has been sentenced to death. For further information, see Amnesty International's urgent action, available with this link: <http://ua.amnesty.ch/urgent-actions/2013/04/091-13>.

The Report ends with the assessment that from a human rights perspective the fast track procedure at the airport is inadequate, which leads to the following. Firstly, since there are good reasons to question the compliance of the airport procedure with the ECHR and a case tried on these issues

would therefore be welcomed. Secondly, the system developed in Germany for a fast track procedure should not be used as an example of good practice in border situations in other European Countries or at high seas.<

Projektpartner:

