

ABGELEHNT IM NIEMANDS- LAND

Vom Flughafenverfahren zum
»New Pact on Migration and Asylum« –
Warum Asylgrenzverfahren unfair
und mangelhaft sind

Mit Praxisberichten der
ehemaligen Verfahrensberaterin
Roxana Kolb und der
Rechtsanwältin Dr. Annabelle Voßberg

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Herausgeber:
Förderverein PRO ASYL e.V.
Postfach 160624
60069 Frankfurt/M.
Telefon: 069 / 24 23 14 0
Fax: 069 / 24 23 14 72
Internet: www.proasyl.de
E-Mail: proasyl@proasyl.de

Spendenkonto:
Bank für Sozialwirtschaft Köln
IBAN DE70 3702 0500 5050 5050 50
BIC BFSWDE33XXX

Redaktion: Wiebke Judith
Mit Praxisberichten der ehemaligen Verfahrens-
beraterin Roxana Kolb und der
Rechtsanwältin Dr. Annabelle Voßberg

Titelfoto: © picture alliance | CHROMORANGE /
Karl-Heinz Spremberg

Veröffentlicht im Juni 2021

INHALT

Die wichtigsten Aussagen der Studie	4
1. Einleitung	6
2. Das deutsche Flughafenverfahren	7
3. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Grundrechtsschutz durch Verfahrensstandards	13
4. Arbeit in einer Zwangseinrichtung – Praxisbericht zur Verfahrensberatung am Frankfurt Flughafen	15
4.1. Behördlicher Umgang mit Besonderer Schutzbedürftigkeit	15
4.2. Beratung im Kontext des Flughafenverfahrens	16
4.3. Strukturelle Defizite des Schnellverfahrens	17
4.4. Fazit	18
5. Unter hohem Zeitdruck – Praxisbericht einer Anwältin aus Frankfurt am Main	19
5.1. Die anwaltliche Arbeit im Asylrecht	19
5.2. Anwaltliche Vertretung im Flughafenverfahren	20
5.3. Asylrechtskundiger Flughafennotdienst des Frankfurter Anwaltsvereins	22
5.4. Fazit	23
6. Zwischenfazit zum Flughafenverfahren	24
7. Der Vorschlag der EU-Kommission zu Grenzverfahren im Vergleich zum Flughafenverfahren	25
8. Fazit	30

DIE WICHTIGSTEN AUSSAGEN DER STUDIE

ZUM DEUTSCHEN FLUGHAFEN-VERFAHREN

- In seiner Entscheidung über die Verfassungskonformität des Flughafenverfahrens hat das Bundesverfassungsgericht 1996 die problematischen Umstände des Verfahrens, insbesondere der Abgeschottetheit der Betroffenen und der sehr schnell stattfindenden Anhörung, anerkannt. Dies mache bestimmte Verfahrensstandards notwendig, wie die Gelegenheit zur asylrechtskundigen Beratung, um die Erfolgsaussichten einer Klage einschätzen zu können. Aus heutiger Sicht zeigen sich die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Standards als nicht effektiv genug, um die gravierenden Nachteile des Verfahrens auszugleichen.
- Die Befragungen durch die Bundespolizei im Vorfeld des Flughafenverfahrens fließen regelmäßig in die Asylentscheidung ein. Insbesondere wenn es vermeintliche Widersprüche zur Asylanhörung gibt, wird der Vortrag oft als unglaublich bewertet. Wenn es Hinweise auf eine Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates nach der Dublin-Verordnung gibt, dann führt das Bundesamt keine eigene Anhörung durch sondern entscheidet nach Aktenlage.
- Das deutsche Flughafenverfahren hat sehr enge Fristen und muss innerhalb von 19 Tagen abgeschlossen sein. Der hohe Zeitdruck und die Notwendigkeit, im Flughafenverfahren den Fall als »offensichtlich unbegründet« abzulehnen, um so die Einreise verweigern zu können, führen zu einer deutlich höheren »o.u.«-Ablehnungsquote, einer mangelnden Aufklärung der Fluchtgründe und Fehlentscheidungen. Besonders ungeeignet ist ein solches Schnellverfahren für traumatisierte Menschen, Minderjährige und ältere Menschen sowie andere vulnerable Schutzsuchende.
- Während des Verfahrens gelten Asylsuchende als nicht-eingereist. Dadurch werden sie abgeschottet, ihr primärer Kontakt nach draußen ist am Frankfurter Flughafen der Kirchliche Flüchtlingsdienst.
- Der Kirchliche Flüchtlingsdienst am Frankfurter Flughafen übernimmt seinen Möglichkeiten nach de facto die Identifizierung besonders Schutzbedürftiger und organisiert in solchen Fällen anwaltliche Unterstützung schon vor der Anhörung, die über den anwaltlichen Notdienst sonst regelmäßig erst nach erfolgter Anhörung zur Verfügung steht. Eine systematische Identifizierung durch das Bundesamt findet in der Praxis nicht statt.
- In Frankfurt am Main stehen zwar rund 40 Rechtsanwält*innen auf der Liste des Frankfurter Anwaltsvereins, um beispielsweise im Jahr 2019 bei 175 Ablehnungen zu beraten. Trotzdem ist aufgrund des eingeschränkten Rechtsschutzes und der Umstände des Mandats der Klageweg nur in den seltensten Fällen erfolgreich. Die Übernahme von Mandaten im Rahmen des anwaltlichen Notdienstes ist sehr zeitintensiv und ist bei Einbeziehung der Rechtsanwält*in nach erfolgter Ablehnung – was die Regel darstellt – kaum noch erfolgsversprechend.
- Entgegen verbreiteter Annahme ist für die Betroffenen der Aufenthalt am Flughafen generell nicht kurz, sondern kann sich nach Ablehnung des Asylantrags noch über Monate erstrecken. Trotz des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) verzögert sich in der Praxis der Rücktransport z.B. wegen Abspracheproblemen zwischen Bundespolizei und Fluggesellschaft. Der lange Freiheitsentzug am Flughafen wirkt sich stark und oft (re)traumatisierend auf die Betroffenen aus, unter denen regelmäßig auch Familien mit Kindern sind.

ZUM VERGLEICH MIT DEM »NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM«

- Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Screening ist letztlich eine Befragung durch den Grenzschutz, wie sie auch dem Flughafenverfahren vorgeschaltet ist. Wie beim Flughafenverfahren sind damit Probleme durch die Weitergabe von Aussagen an die Asylbehörde zu erwarten, weil vermeintliche Widersprüche zwischen den polizeilichen Befragungen und der asylbehördlichen Anhörung entstehen. Die Erstbefragung durch den Grenzschutz kann so ausschlaggebend für die Schutzgewährung werden. Zwei Gebiete mit grundverschiedenen Arbeitsbereichen und Prämissen – Grenzschutz vs. Schutz von Menschen vor Verfolgung – werden durch das Screening vermischt.
- Verschärfend kommt hinzu: Der »New Pact« sieht vor, dass die Anforderungen an einen »sicheren Drittstaat« stark gesenkt werden sollen. So würden vermehrt Asylansträge als unzulässig – ohne eine inhaltliche Entscheidung über die Fluchtgründe – abgelehnt werden und Schutzbedürftige in nicht-europäische Drittstaaten abgeschoben werden. Schon die bloße Durchreise durch einen Staat soll genügen, damit dieser als »sicherer Drittstaat« in Frage kommt. Durch die Reisewegbefragung im Screening würden bereits Hinweise auf solche vermeintlich »sicheren Drittstaaten« gesammelt werden.
- Während dem Screening, dem Asylgrenzverfahren und dem Abschiebungsgrenzverfahren soll wie beim Flughafenverfahren eine Fiktion der Nicht-Einreise gelten. Damit ergeben sich ähnlich kritische Umstände, insbesondere das Abgeschottetsein der Asylsuchenden, die das Bundesverfassungsgericht beim Flughafenverfahren veranlasst hatte, besonders hohe Verfahrensstandards wie die asylrechtskundige Beratung zu verlangen. Das Modell der asylrechtskundigen Beratung mit dem Anwaltsnotdienst beim Frankfurter Flughafen kann aber nicht auf andere Außengrenzen übertragen werden.

Während in Deutschland das Flughafenverfahren mit wenigen Hunderten Fällen pro Jahr weniger als 0,5 % der Asylverfahren darstellt, sind es in Griechenland mit über 21.000 Fällen im Jahr 2020 schon die Hälfte aller Asylansträge, die in Grenzverfahren geprüft werden. Die meisten See- und Landgrenzen sind im Gegensatz zu Flughäfen fernab großer Städte, womit es nicht die gleiche Infrastruktur von Fachanwält*innen gibt. Auf viel weniger spezialisierte Rechtsanwält*innen würde also eine viel größere – und nicht zu bewältigende – Zahl von Asylverfahren kommen.

- Mit einer Vereinfachung von Abschiebungen durch die Fiktion der Nicht-Einreise an Außengrenzen, die keine Flughäfen sind, ist nicht zu rechnen. Auch an Flughäfen ist trotz des ICAO-Abkommens eine Rückführung oft nicht einfach, wodurch die Betroffenen Wochen oder Monate am Flughafen inhaftiert werden.
- Die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung würde durch ihre direkte Anwendbarkeit auch das deutsche Flughafenverfahren stark verändern, indem dies bis zu zwölf Wochen (einschließlich Rechtsschutz) dauern könnte und nicht mit einer Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« zu Ende gehen müsste. Direkt anschließen würde sich ein ebenso bis zu zwölf Wochen dauerndes Abschiebungsgrenzverfahren. Mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1996 ist es mehr als fraglich, ob diese Neuregelung in Deutschland verfassungskonform wäre.
- Aufgrund der in der Studie beschriebenen systemischen Probleme von Grenzverfahren sind diese mit den Grundsätzen eines fairen und rechtsstaatlichen Asylverfahrens nicht zu vereinbaren. Der Europäische Gesetzgeber sollte deswegen bei einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems die Regeln zu Grenzverfahren grundsätzlich streichen und auf das Screening verzichten.

1. EINLEITUNG

Seit 2015 wird in der Europäischen Union immer wieder intensiv über die Flüchtlingspolitik diskutiert. Einer der zentralen Aspekte der Debatte ist dabei stets, wie künftig mit Asylsuchenden an den Außengrenzen umgegangen werden soll. Viele Mitgliedstaaten, die nicht selbst eine europäische See- oder Landgrenze haben, wollen dabei vor allem eins: dass ein möglichst großer Anteil von Asylsuchenden ihr Verfahren bereits an den EU-Außengrenzen durchläuft.

Auf diesen Grundgedanken wird schon seit 2015 mit der Einführung der Hot Spots in Griechenland und Italien gesetzt. Durch den EU-Türkei Deal, im Zuge dessen Asylsuchende die griechischen Inseln nicht mehr verlassen durften, um auf den Inseln ihr Asylverfahren zu durchlaufen und (in Theorie) in die Türkei als »sicheren Drittstaat« zurück geschickt zu werden, verschärfte sich dieser Ansatz zusätzlich. Die überfüllten Lager auf den griechischen Inseln mit ihren katastrophalen humanitären Bedingungen und insbesondere das im September 2020 abgebrannte Lager Moria wurden zum Sinnbild einer gescheiterten und unmenschlichen europäischen Flüchtlingspolitik.

Trotz dieses eklatanten Scheiterns der Hot Spots wird weiterhin an der Idee festgehalten und wie ein Mantra wiederholt, dass auch faire Verfahren und bessere Unterbringung an den Außengrenzen möglich seien. Nach dem Brand von Moria haben die Europäische Kommission und Griechenland die europäische Unterstützung für den Bau von »Multi-Purpose Reception and Identification Centres« auf Lesbos, Chios, Samos, Kos und Leros vereinbart.¹

Auch in ihrem Vorschlag für eine Weiterführung des 2016 gestarteten Reformprozesses des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, dem »New Pact on Migration and Asylum«, der – kurz nach dem Brand von Moria – am 23. September 2020 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, setzt die Kommission auf Grenzverfahren. Dem Negativbeispiel der Asylverfahren auf den griechischen Inseln werden in der Diskussion häufig vermeintliche Positivbeispiele wie das deutsche Flughafenverfahren entgegen gehalten. Dort seien die Verfahren doch fair und rechtsstaatlich, warum soll das dann nicht auch an anderen Außengrenzen möglich sein?

Solchen Aussagen liegt ein grundsätzliches Missverständnis zum einen über die tatsächliche Ausgestaltung des Flughafenverfahrens und den dort auftretenden Problemen und zum anderen bezüglich einer möglichen Übertragbarkeit auf andere Außengrenzen zugrunde. Diese Studie hat deswegen zum Ziel, das deutsche Flughafenverfahren zu erklären und – was bislang in der Diskussion zu wenig Berücksichtigung findet – die tatsächliche Praxis und deren Probleme darzustellen. Der Fokus der Studie liegt dabei auf der Rechtsberatung und der Rechtsvertretung während des Flughafenverfahrens. Gute Rechtsberatung und –vertretung sind ein entscheidender und unerlässlicher Baustein für faire Asylverfahren, werden aber in der Diskussion über die Machbarkeit fairer Asylverfahren für tausende Asylsuchende an den Außengrenzen oft vernachlässigt.

PRO ASYL hat deswegen zwei Expertinnen, Roxana Kolb als ehemalige Verfahrensberaterin am Frankfurter Flughafen und Dr. Annabelle Voßberg als Rechtsanwältin in Frankfurt am Main, gebeten, ihre jeweiligen Erfahrungen für diesen Bericht aufzuschreiben.

Die Studie beginnt mit einer Einführung in den Ablauf des deutschen Flughafenverfahrens und einer Erläuterung der Standards, die das Bundesverfassungsgericht für das Schnellverfahren aufgestellt hat. Im Anschluss zeigen die Praxisberichte, wie problematisch schon beim Flughafenverfahren ein Schnellverfahren an einer Außengrenze unter vergleichsweise vorteilhaften Umständen – geringe Zahl der Betroffenen im Vergleich zu anderen Außengrenzen, Nähe zu Großstädten mit entsprechender »Infrastruktur« an Rechtsanwält*innen – ist. Im anschließenden Vergleich der aktuellen Regelungen des Flughafenverfahrens und der Vorschläge im »New Pact« werden die Ähnlichkeiten deutlich, aber es wird auch auf entscheidende Unterschiede – wie die Dauer des Verfahrens – aufmerksam gemacht. Zudem darf nicht vergessen werden, dass neue europäische Verordnungen auch das deutsche Asylrecht ändern würden und das deutsche Flughafenverfahren durch die neuen Vorschriften zu Grenzverfahren ersetzt werden würde.

¹ Das Memorandum of Understanding zwischen der Europäischen Kommission sowie weiteren europäischen Institutionen und Griechenland vom 02.12.2020 kann hier abgerufen werden: <https://bit.ly/3tpgELi>; zu den »Multi-

Purpose Reception and Identification Centres« insgesamt siehe Europe Must Act, No More Camps. Monthly Update 02/2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3wLulRg>.

2. DAS DEUTSCHE FLUGHAFENVERFAHREN

Das Flughafenverfahren wurde 1993 im Rahmen des sogenannten Asylkompromisses, mit dem das Grundrecht auf Asyl nahezu abgeschafft wurde, in das deutsche Asylrecht eingeführt.² Von diesem Schnellverfahren, das in § 18a Asylgesetz (AsylG) normiert ist, sind grundsätzlich Personen betroffen,

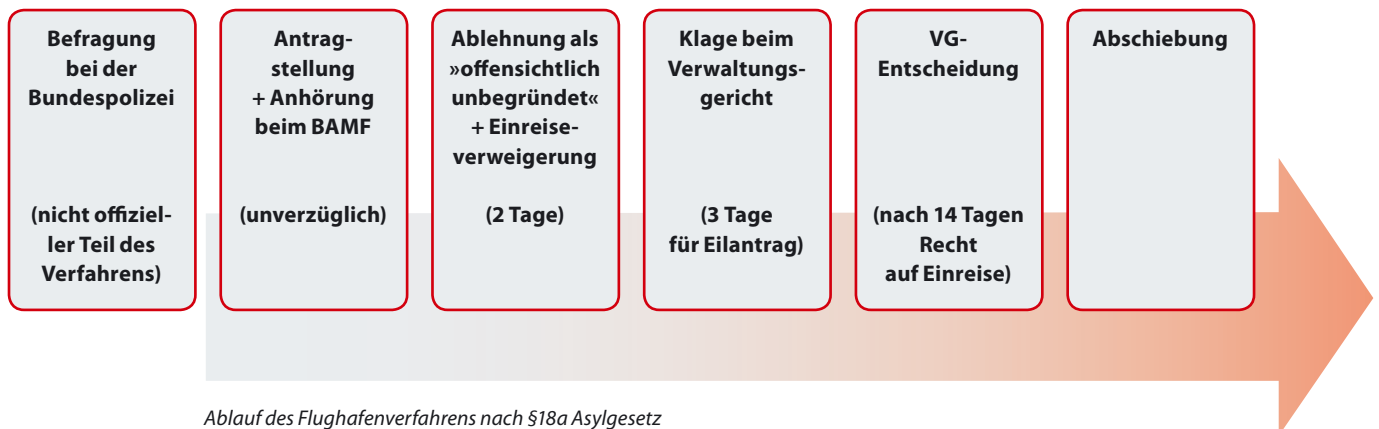
- a) die an einem deutschen Flughafen eine EU-Außengrenze überschreiten und einreisen wollen und
- b) die aus einem als sicher geltenden Herkunftsland³ stammen oder keinen gültigen Pass oder Passersatz mit sich führen und
- c) bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen.

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 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Das Asylverfahren beim

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt, BAMF) findet also vor der Einreise statt. Die Asylsuchenden werden in der Zeit des Verfahrens im Transitbereich des Flughafens untergebracht und dürfen den Gebäudekomplex nicht verlassen.

Für die Behörden liegt – zumindest in der Theorie – der Vorteil eines solchen Verfahrens vor der Einreise darin, dass die Betroffenen aufgrund des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO-Abkommen) auch ohne Reisedokumente zurückgeführt werden können, da die Fluggesellschaften verpflichtet sind, die nicht-eingereiste Person an den Ort des Abflugs – also nicht zwingend in den Herkunftsstaat – oder in ein Land, in das die Person einreisen darf, zurückzubefördern.⁴

Das Flughafenverfahren ist als Schnellverfahren konzipiert und hat einen gesetzlich vorgegebenen straffen Zeitplan. Bei Nichteinhaltung muss die Einreise gewährt werden.



2 Die Darstellung des Flughafenverfahrens basiert maßgeblich auf der Studie von Dominik Bender, auf die für weitere Beschreibungen verwiesen wird. Dominik Bender, Das Asylverfahren an deutschen Flughäfen: Völkerrechtswidrige »Push-Backs« oder Modell für ein Asyl-Schnellverfahren auf hoher See?, National Report im Rahmen des EPIM-Projektes: »Access to Protection: a Human Right«, Stiftung PRO ASYL, 2014, abrufbar unter: <https://bit.ly/3fW3DFE>. Des Weiteren gibt es einen Bericht des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE zum deutschen Flughafenverfahren. ECRE, Airport procedures in Germany. Gaps in quality and compliance with guarantees, 2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/39KoOa3>. Sehr ausführlich und detailliert

beschäftigt sich zudem folgende Studie anhand von 32 Fällen mit dem Flughafenverfahren: Ines Welge, Hastig, unfair, mangelhaft. Untersuchung zum Flughafenasylverfahren gem. § 18a AsylVfG, Studie im Auftrag von PRO ASYL, 2009, abrufbar unter: <https://bit.ly/3pazMMn>.

3 Dies sind laut Anlage II zu §29a AsylG Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien (heute Nordmazedonien), Montenegro, Senegal und Serbien.

4 Annex 9 zum ICAO-Abkommen, Rn. 5.11 und 5.12. Der Annex 9 ist abrufbar unter: <https://bit.ly/2RzHzqA>.

BEFRAGUNG DURCH DIE GRENZBEHÖRDE

Vor der Durchführung des Flughafenverfahrens liegt für die Betroffenen immer erst der Kontakt mit der Grenzbehörde, der Bundespolizei. Die Bundespolizei und ihre Mitarbeitenden haben in Bezug auf die Betroffenen, die die Einreisebedingungen nicht erfüllen, mehrere Aufgaben. So haben sie z.B.

- die Aufklärung der genauen Reisemodalitäten zu betreiben, um Rückführungswege 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.

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 BAMF, weitergeleitet.

Wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass nach der Dublin-III-Verordnung (Verordnung Nr. 604/2013) ein anderer Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig ist, dann wird spätestens seit 2019 die Einreise gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG verweigert und das Übernahmeverfahren mit dem betreffenden Mitgliedstaat durchgeführt. Vor 2019 war diese Praxis in Frankfurt nicht geläufig, Dublin-Verfahren wurden im Inland geführt. Stimmt der Mitgliedstaat zu, so wird der Asylantrag als unzulässig abgelehnt. Die Bundespolizei führt die Befragung durch und das zuständige Dublin-Referat des BAMF in Bayreuth entscheidet basierend auf dieser Befragung, ohne eine eigene Anhörung durchzuführen. Art. 5 Abs. 5 Dublin-III-Verordnung schreibt allerdings ein persönliches Gespräch durch eine für die Anhörung qualifizierte Person vor. Denn bei der Dublin-Anhörung kann es um wichtige Fragen wie systemische Mängel im anderen Mitgliedstaat oder die Familieneinheit gehen. Entsprechend ist das hierfür qualifizierte Personal das des BAMF und nicht das der Bundespolizei.

Wird vom Betroffenen kein Asylgesuch geäußert oder werden seine Äußerungen nicht als Asylgesuch gewertet, werden auch keine Unterlagen an das Bundesamt weitergeleitet und es bleibt bei der alleinigen Kompetenz der

Grenzschutzbehörde, die dann auf der Grundlage des § 15 AufenthG über die 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 (vgl. § 15 Abs. 4 AufenthG).

BESONDERHEITEN DES ASYL-SCHNELLVERFAHRENS

Wird dem Bundesamt von der Bundespolizei angezeigt, dass ein Asylbegehren geäußert wurde, und will das Bundesamt den genannten Vorteil aus dem Verfahren vor der Einreise ziehen, müssen über die bereits genannten Voraussetzungen (Einreise über einen Flughafen, kein gültiger Pass oder »sicherer Herkunftsstaat«, Asylbegehren) hinaus weitere Voraussetzungen vorliegen, damit das Asylverfahren tatsächlich als Schnellverfahren im Transitbereich stattfinden darf:

- Der betreffende deutsche Flughafen muss über eine entsprechende Unterbringungsmöglichkeit auf dem Flughafengelände verfügen (§ 18 a Abs. 1 S. 1 a. E. AsylG),
- es darf nicht aufgrund von Umständen des Einzelfalls zu einer Einreise der betroffenen Person gekommen sein,⁵

Einzelfall Sahar M.

Im Sahar M.* lebt zusammen mit ihrer Mutter und ihren Brüdern in Teheran, Iran. Wie sie später dem BAMF berichtet, verliebt sie sich in einen verheirateten Mann. Als ihre Brüder davon erfahren, schlagen sie Sahar zusammen. Sie zwingen sie, auf ihr Erbe zu verzichten und drohen ihr, sie zu töten.

Daraufhin flieht sie mit ihrem Partner im März 2020 nach Deutschland und landet am Frankfurter Flughafen. Während ihr Partner aufgrund von Herzproblemen einreisen darf, muss sie unter dem Eindruck der Trennung ins Flughafenverfahren. Dort wird ihr Asylverfahren trotz der Schilderung der geschlechtsspezifischen Verfolgung als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt. Auch ihr Eilantrag wird abgelehnt.

Auf Druck von PRO ASYL wird der eigens geplante Abschiebeflieger während der Corona-Pandemie abgesagt und sie darf einreisen.

Fall veröffentlicht unter <https://bit.ly/3f8UV6l>

* Zum Schutz der Person wird ein Pseudonym verwendet.

⁵ Wenn der oder die Betroffene die Grenze nur überschreitet, um etwa – und sei es auch stationär – in einem Krankenhaus behandelt (vgl. § 18a Abs. 1 Satz 1 AsylG) oder dem Haftrichter vorgeführt (vgl. § 18a Abs. 6 Nr. 4 AsylG) zu werden, liegt nach dem Gesetz keine Einreise vor. Das gleiche gilt, wenn die Bundespolizei zur Vorbereitung, Sicherung oder Durchführung der

Zurückweisung die nicht-eingereiste Person zu einem bestimmten vorübergehenden Zweck – zum Beispiel zur Passbeschaffung zur Botschaft – passieren lässt, solange sie die Kontrolle über den Aufenthalt der Person behält (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 2 AufenthG).

- es muss die Möglichkeit zur unverzüglichen Stellung eines förmlichen Antrags auf internationalen Schutz bei der entsprechenden Außenstelle des Bundesamtes bestehen (§ 18a Abs. 1 S. 3 AsylG) und
- es muss möglich sein, dass die persönliche Anhörung der asylsuchenden Person durch das Bundesamt unverzüglich stattfindet (§ 18a Abs. 1 S. 4 AsylG).

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, wird das Asylverfahren – zunächst bis zur Anhörung – in einem besonders gestalteten Schnellverfahren durchgeführt. Ein besonderes Merkmal dieses Verfahrens ist, den Betroffenen 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*innen kommen angesichts der Verfahrensausgestaltung vor ihrer Anhörung nicht mit einem Anwalt/einer Anwältin in Kontakt, sondern – im Fall des Frankfurter Flughafens – lediglich mit dem kirchlichen Flüchtlingsdienst, der eine Verfahrensberatung anbietet. Diese zwei Aspekte werden in den Praxisberichten näher erläutert.

ENTSCHEIDUNG IM FLUGHAFEN-VERFAHREN NUR ALS »OFFENSICHTLICH UNBEGRÜNDET«

Nach der Anhörung muss das Bundesamt entscheiden, ob es innerhalb von zwei Tagen nach Stellung des Antrages auf internationalen Schutz (verfahrenstechnisch fallen Antragstellung und Anhörung zusammen) den Antrag als »offensichtlich unbegründet« ablehnen kann (§ 18a Abs. 6 Nr. 2 AsylG). Wenn die Voraussetzungen für eine Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« nicht vorliegen, endet das Asylschnellverfahren an dieser Stelle und läuft für die Betroffenen, die einreisen dürfen, als reguläres Asylverfahren weiter. Zur Bekanntgabe der Entscheidung des Bundesamtes kommt es in diesen Fällen regelmäßig auch erst viele Wochen oder Monate nach erfolgter Einreise. Fälle, in denen die Entscheidungsfindung tiefergehende tatsächlicher und rechtlicher Feststellungen und Würdigungen bedarf, sollen folglich in Deutschland und nicht im Grenzverfahren bearbeitet werden. Nur in eindeutigen Sachverhaltskonstellationen, bei denen sich die offensichtliche Unbegründetheit aufdrängt, soll sich also an das beschleunigte Anhörungsverfahren eine Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« und die Verweigerung der Einreise anschließen.⁶

Einzelfall Ayla S.

Im Frühjahr 2021 landet Ayla S.* am Frankfurter Flughafen. Bei ihrer Anhörung berichtet die afghanische Frau, dass sie in Kabul von Verwandten wegen ihrer Arbeit für eine christliche Organisation bedroht wurde. Ihr Antrag wird als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt, da ihr Vortrag widersprüchlich, unglaubhaft und »asyltaktisch« sei – mit dem Vorbringen ihrer Arbeit für eine christliche Organisation und einer sich daraus ergebenden Bedrohung wird sich im Bescheid kaum auseinander gesetzt.

Das kritisiert auch das Verwaltungsgericht, das in einer seltenen Entscheidung dem Eilantrag stattgibt. Es bedürfte einer umfangreichen Sachaufklärung, so der Richter, ein Offensichtlichkeitsurteil sei jedenfalls nicht möglich. Ayla S. darf daraufhin einreisen.

* Zum Schutz der Person wird ein Pseudonym verwendet.

Wie die Tabelle zur zahlenmäßigen Entwicklung des Flughafenverfahrens (siehe Seite 12) zeigt, ist die Ablehnungsquote als »offensichtlich unbegründet« in den letzten Jahren stark gestiegen. Lag die Quote von »o.u.«-Ablehnungen in den Jahren vor 2015 bei unter 10 %, stieg sie ab dann kontinuierlich von 11,9 % im Jahr 2015 auf 26,3 % im Jahr 2016, auf 32,5 % im Jahr 2017, auf 41,5 % im Jahr 2018, auf 49 % im Jahr 2019 und lag bei 46,2 % im Jahr 2020.⁷

Zudem ist auffällig, dass es im Flughafenverfahren im Vergleich zum regulären Asylverfahren deutlich häufiger zur Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« kommt. Anträge iranischer Asylsuchender wurden 2020 im Flughafenverfahren nach Anhörung in 67 % der Fälle (konkret: 12 von 18) als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt, im Jahr 2019 in 58 % der Fälle (konkret: 60 von 104). Beim regulären Asylverfahren im Inland lag die »o.u.«-Ablehnungsquote 2020 dagegen nur bei 3,7 % und im Jahr 2019 bei 2,8 %. Beim Herkunftsland Irak ist die Lage ähnlich. Im Jahr 2020 kam es in 67 % der Fälle nach Anhörung (konkret: 8 von 12) zur Ablehnung als »offensichtlich unbegründet«, im Jahr 2019 in sogar 88 % der Fälle nach Anhörung (konkret: 15 von 17). Im normalen Inlandsverfahren lag die »o.u.«-Ablehnungsquote beim Herkunftsland Irak im Jahr 2020 bei 3,7 % und in 2019 bei 3,4 %.⁸

⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93, Rn. 162.

⁷ BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2020 – Modul Asyl, 26.02.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/2TwceFT>, S. 45.

⁸ Die Berechnungen dieser bereinigten Schutzquote beruhen auf Statistiken zum Flughafenverfahren und generell zum Asylverfahren, die regelmäßig von PRO ASYL beim BAMF abgefragt und hier veröffentlicht werden: <https://bit.ly/3gjVDhA>.

BESCHLEUNIGTES UND EINGESCHRÄNKTES RECHTSSCHUTZVERFAHREN

Kommt es zu einer solchen Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« binnen zwei Tagen, so verweigert die Grenzbehörde dem/der Asylbewerber*in die Einreise (§ 18a Abs. 3 S. 1 AsylG). In diesem Fall erhält der/die Antragsteller*in zwei Bescheide ausgehändigt: den ablehnenden Bescheid des Bundesamtes und die Verweigerung der Einreise (Zurückweisungsentscheidung) durch die Grenzbehörde. Will eine abgelehnte Person gegen die Entscheidung vorgehen, dann folgt ein beschleunigtes Rechtschutzverfahren. Dieses ist u.a. dadurch gekennzeichnet, dass eine sehr kurze, lediglich dreitägige Frist für den Eilrechtsschutz gegen die Behördenentscheidungen besteht (§ 18a Abs. 4 S. 1 AsylG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist, ohne dass hierfür besondere Gründe vorliegen oder geltend gemacht werden müssen, auf Antrag eine Nachfrist von vier Tagen zur Begründung des Eilantrages einzuräumen.⁹

Wenn innerhalb von vierzehn Tagen noch nicht über den Eilantrag entschieden wurde, tritt kraft Gesetzes der Einreiseanspruch ein (§ 18a Abs. 6 Nr. 3 AsylG).

Um mit diesem Zeitdruck umzugehen, gibt es verschiedene Maßnahmen, die den Ablauf erleichtern sollen. So erhält das zuständige Verwaltungsgericht von der Grenzbehörde zeitgleich mit der Zustellung der Bescheide an den/die Antragsteller*in die Behördenakten und Durchschriften (§ 18a Abs. 3 S. 3 AsylG), und zwar unabhängig davon, ob

der/die Betroffene überhaupt Rechtsbehelfe einlegt. Auch der/die Betroffene erhält mit der Aushändigung der Bescheide gleichzeitig eine Kopie der Akte (§ 36 Abs. 2 S. 1 AsylG). Der Eilantrag kann, was als Erleichterung insbesondere für anwaltlich nicht vertretene Antragsteller*innen gedacht ist, auch bei der Grenzbehörde gestellt werden (§ 18a Abs. 4 S. 2 AsylG).

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

Im deutschen Asylprozessrecht gibt es für Personen, die als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wurden, starke Nachteile, und diese gelten damit auch durchgängig für die im Flughafen abgelehnten Personen. Dem Antrag darf das Verwaltungsgericht nur stattgeben, wenn hinsichtlich der Ablehnung von Asyl (Art. 16a Abs. 1 GG), der Flüchtlings-eigenschaft (§ 60 Abs. 1 AufenthG) und dem subsidiären Schutz (§ 60 Abs. 2 AufenthG) als »offensichtlich unbegründet«, »ernstliche Zweifel« bestehen (so vorgesehen in Art. 16a Abs. 4 GG, umgesetzt in § 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 1 AsylG). Lediglich in Bezug auf die nationalen Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG gilt kein besonderer, sondern der allgemeine Prüfungsmaßstab.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts soll ohne erneute Anhörung der betroffenen Person nach Aktenlage, also im schriftlichen Verfahren, ergehen (§ 18a Abs. 4 S. 5 AsylG). Die richterliche Amtsermittlungspflicht ist zudem eingeschränkt (§ 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 2 AsylG); das Gericht muss nur Tatsachen und Beweismittel berücksichtigen, die von den Beteiligten angegeben worden oder die gerichtsbekannt oder offenkundig sind. Nach Maßgabe des § 18a Abs. 4 S. 6 i.V.m. § 36 Abs. 4 S. 3 AsylG kann das Gericht verspätetes Vorbringen unberücksichtigt lassen, wenn andernfalls die Entscheidung verzögert werden würde (sog. Präklusion).

Wie die Statistik zeigt, versucht zwar eine große Mehrheit der im Flughafenverfahren Abgelehnten sich per Eilantrag gegen ihre Ablehnung und die Einreiseverweigerung zu wehren, doch wird nur einem sehr geringen Anteil der Anträge stattgegeben – die überwiegende Mehrheit wird abgelehnt (siehe Tabelle auf Seite 12).

Einzelfall Lucien F.

Im Herbst 2018 kommt Lucien F.* in desolatem Gesundheitszustand am Flughafen Frankfurt am Main an. Er berichtet von Folterungen am Rücken, Fingern und Geschlechtsteil während einer Inhaftierung in der DR Kongo. In der Anhörung zeigt er seine Wunden und beschreibt detailliert, wie es dazu gekommen ist. Eine medizinische Begutachtung der Folterspuren wird vom BAMF nicht in Auftrag gegeben – stattdessen wird der Antrag wegen vermeintlich falscher oder konstruierter Angaben als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt.

Auch das Eilverfahren am Verwaltungsgericht Frankfurt hat keinen Erfolg. Lucien F. wird abgeschoben.

Fall veröffentlicht unter: <https://bit.ly/3fEUj8G>

* Zum Schutz der Person wird ein Pseudonym verwendet.

⁹ BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93, Rn. 158.

LETZTE CHANCE BEIM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT NICHT ERREICHBAR

Die gerichtliche Entscheidung über den Eilantrag auf Gestattung der Einreise ist unanfechtbar (§ 80 AsylG). Dies ist keine spezifische Besonderheit des Flughafenverfahrens, sondern ganz allgemein ein Charakteristikum des deutschen Asylprozessrechtes.

Es bleibt nach einer ablehnenden verwaltungsgerichtlichen Eilentscheidung allenfalls der Weg, im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) um Eilrechtsschutz zu ersuchen oder sich an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (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 [einstweilige Anordnung, Anm. d. Red.] zu entscheiden.«¹⁰

Die faktische Unerreichbarkeit des BVerfG zeigt sich auch an den Zahlen. So wurde in den letzten Jahren vom Bundesamt keine einzige Verfassungsbeschwerde verzeichnet (siehe Tabelle auf Seite 12).

HAFT AM FLUGHAFEN BIS ZUR ABSCHIEBUNG

Rechnet man die o.g. Fristen zusammen, so kommt man zu dem Ergebnis, dass eine asylsuchende Person, deren Antrag auf internationalen Schutz im Flughafenverfahren als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wird und deren Eilantrag scheitert, nach spätestens 19 Tagen (2+3+14) – jedenfalls rechtlich gesehen – abgeschoben werden könnte.

Nicht selten gestaltet sich trotz des ICAO-Abkommens der Vollzug der Einreiseverweigerung nicht so einfach bzw. verzögert sich der Rücktransport durch die Fluggesellschaft, weil es z.B. Probleme in der Absprache zwischen Bundes-

polizei und Fluggesellschaft gibt oder zeitnah kein freier Platz zum Rückflug zur Verfügung steht. Da der Festsetzung der im Asylverfahren abgelehnten Person im Transitbereich ein freiheitsentziehender Charakter zukommt, sehen § 15 Abs. 5 und 6 AufenthG vor, dass diese, sobald die Zurückweisungsentscheidung ergangen ist oder spätestens nach 30 Tagen am Flughafen (gerechnet ab der Ankunft im Transit), einer richterlichen Anordnung bedarf (sog. Zurückweisungs- bzw. sog. Transithaft).¹¹ Wird diese Anordnung vom zuständigen Amtsgericht verweigert oder eine einmal ausgesprochene Anordnung nicht weiter verlängert, ist der betroffenen Person die Einreise zu gewähren – und zwar unabhängig von dem Ausgang des Eilverfahrens (§ 18 a Abs. 6 Nr. 4 AsylG).

Einzelfall Eugène T.

Im März 2020 landet Eugène T.* am Frankfurter Flughafen und ersucht um Schutz. Er gibt an, aus dem Kongo und erst 16 Jahre alt zu sein. Hierfür hat er auch urkundliche Beweise und spricht die Amtssprachen des Kongo. Die Einreise versuchte er aber mit einem gefälschten angolischen Pass, laut dem er volljährig ist.

Das BAMF führt ihn als volljährig, aber auch als Kongoleser – ein klarer Widerspruch laut den Dokumenten – und lehnt ihn als »offensichtlich unbegründet« ab. Für die Abschiebung werden entsprechend dem ICAO-Abkommen sowohl sein Herkunftsland DR Kongo als auch als Abflugort Angola in Betracht gezogen.

Rund einen Monat sitzt der – aller Voraussicht nach – Minderjährige allein in der Hafteinrichtung am Frankfurt Flughafen, bis rechtliche Schritte gegen die Haft Erfolg haben und er doch einreisen darf.

Mehr zum Fall unter: <https://bit.ly/3oCwf9q>

* Zum Schutz der Person wird ein Pseudonym verwendet.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93, Rn. 171.

¹¹ Der Aufenthalt im Transitbereich während des Flughafenverfahrens wurde vom BVerfG in seiner Entscheidung nicht als freiheitsentziehende Maßnahme gewertet (Rn. 136). Anders bewerteten dies in ähnlichen Konstellatio-

nen sowohl der EGMR als auch der EuGH, siehe Übersicht bei Huber/Mantel AufenthG/Vogt/Nestler, 3. Aufl. 2021, AsylG § 18a Rn. 22-24. ECRE spricht in seiner Studie zum deutschen Flughafenverfahren von de facto Inhaftierung, Fn. 2, S. 6.

TABELLE: ZAHLEN ZUR UMSETZUNG DES FLUGHAFENVERFAHRENS IN DEUTSCHLAND¹²

Jahr und Stand- orte des Flughafen- verfahrens	Akten- anlagen	Einreise ge- stattet nach § 18 a Abs. 6 Ziffer 1 AsylG	o.u.-Entschei- dungen	Eilanträge bei Gericht	Entscheidungen bei Gericht (stattgegeben/ abgelehnt)	Verfassungs- beschwerde
2012 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, München)	787	774	59	48	3/42	0
2013 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, München)	972	899	48	43	1/39	0
2014 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, München)	643	539	56	45	3/42	0
2015 (Berlin, Frankfurt, München)	627	549	74	72	2/63	0
2016 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München)	274	191	68	59	2/50	0
2017 (Berlin, Frankfurt, Hamburg, München)	444	264	127	119	5/105	0
2018 (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München)	601	347	246	209	21/195	0
2019 (Berlin, Frankfurt, Hamburg, München)	489	240	231	212	15/195	0
2020 (Berlin, Frankfurt, Hamburg, München)	145	78	67	58	6/55	0

¹² Die Zahlen stammen aus Das Bundesamt in Zahlen 2020 (Fn. 7), S. 45. Angaben zu den Verfassungsbeschwerden stammen aus den von PRO ASYL angefragten Flughafenstatistiken (Fn. 8). Die konkreten Flughäfen, an denen

Flughafenverfahren durchgeführt werden, werden in den Anfragen zur ergänzenden Asylstatistik, die von der Fraktion DIE LINKE im Bundestag jährlich abgefragt werden, genannt.

3. DAS URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS: GRUNDRECHTSSCHUTZ DURCH VERFAHRENSSTANDARDS

Drei Jahre nach der Einführung des Flughafenverfahrens entschied das BVerfG über dessen Verfassungskonformität.¹³ Zwar bejahte das BVerfG diese grundsätzlich, es formulierte in der Entscheidung aber auch 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. 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 Verfassungen wegen **sachgerecht, geeignet und zumutbar** sein. [] Aus den materiellen Grundrechten lassen sich hierfür [] **elementare, rechtsstaatlich unverzichtbare Verfahrensanforderungen ableiten** [].«
(Rn. 138)*

Unter diesem Leitgedanken zählt das Gericht dann eine Reihe von Leitlinien für das »Verwaltungsverfahren« bzw. »verfassungsrechtliche Mindestanforderungen« auf.

GRUNDSÄTZLICHE ANFORDERUNGEN AN EIN ASYLVERFAHREN

Im dem Urteil stellt das BVerfG mehrere Standards fest, die grundsätzlich bei Asylverfahren notwendig sind. So müssen hinreichend geschultes und sachkundiges Personal sowie zuverlässige Sprachmittler*innen eingesetzt und generell Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen tragfähige Entscheidungsgrundlagen erzielt und unter denen Asylantragsteller*innen vollständige und wahrheitsgetreue Angaben machen können. Vor allem betont das BVerfG das Erfordernis einer verständnisvollen und aufgeschlossenen Atmosphäre während der asylrechtlichen Anhörung. Irritationen, die dazu führen, dass keine hinreichend zuverlässigen Aussagen in der Anhörung gemacht werden können, sind zu vermeiden. Außerdem muss besondere Rücksicht auf vulnerable Personen genommen werden und die eingesetzten Bundesamtsmitarbeitenden entsprechend geschult werden (Rn. 144 ff.).

Sowohl bei der Wahl des Zeitpunkts der Anhörung, auf deren Grundlage das Bundesamt über den Antrag entscheidet, als auch bei der erforderlichen Vorbereitung der Antragstellenden auf die Anhörung und bei deren Durchführung ist die physische und psychische Verfassung der Betroffenen zu beachten. Auf den körperlichen und seelischen Zustand der Antragstellenden, die vielleicht eine lange Flucht hinter sich haben oder die aus anderen Gründen Zeichen von Ermüdung und Erschöpfung erkennen lassen, ist angemessen Rücksicht zu nehmen (Rn. 149).

Die Anhörung durch das Bundesamt soll erst dann durchgeführt werden, wenn die antragstellende Person sich über ihre Bedeutung für das von ihr geltend gemachte Schutzbegehren klar ist und sie die erforderlichen Angaben machen kann. Die asylsuchende Person soll in einer ihrer Person gemäßen Art und Weise jedenfalls zu Beginn der Anhörung darüber ins Bild gesetzt werden, worauf es nun für sie und für die Entscheidung über das Schutzersuchen ankommt (Rn. 150).

GARANTIE ANGESICHTS DER BESONDEREN UMSTÄNDE DES FLUGHAFENVERFAHRENS

Angesichts der besonderen Umstände des Flughafenverfahrens hält das BVerfG aber noch weitere Anforderungen an das Verfahren fest. So betont das BVerfG 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 (Rn. 153).

Zudem muss bei der Prüfung der Angaben zum Asylbegehren die besondere Situation, unter der die Angaben zustande gekommen sind, angemessen berücksichtigt werden. Konkret führt das Gericht aus:

*»Es kommt hinzu, daß Asylbewerber, die alsbald nach ihrer Ankunft angehört werden, etwaige **physische und psychische Auswirkungen einer Verfolgung und***

¹³ BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93. Im folgenden Abschnitt werden die zitierten Randnummern direkt im Text erwähnt und nicht extra als Fußnote genannt. Alle Rundnummern beziehen sich auf das genannte Urteil.

Flucht möglicherweise noch nicht überwunden haben, und dies **ihre Fähigkeit zu einer überzeugenden Schilderung ihres Fluchtgrundes beeinträchtigen kann.**« (Rn. 141, Herv. d. Red.)

Und weiter:

»Wird das **Verfahren zur Prüfung des Asylantrags** gem. § 18a AsylVfG [heute AsylG, Anm. d. Red.] 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.**« (Rn. 142, Herv. d. Red.)

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) 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; **übrigens sind sie für die Anhörung zur Ermittlung eines asylrechtlich erheblichen Sachverhalts nicht besonders geschult.**« (Rn. 152, Herv. d. Red.)

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 Abgeschlossensein 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).« (Rn. 156, Herv. d. Red.)

Um dies sicherzustellen, hält das BVerfG eine kostenlose asylrechtskundige Beratung 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.** Diese Beratung kann durch jede dafür geeignete, von den Entscheidungsträgern unabhängige, im Flughafenbereich verfügbare und in Asylrechtsfragen kundige Person oder Stelle erfolgen.« (Rn. 157, Herv. d. Red.)

4. ARBEIT IN EINER ZWANGSEINRICHTUNG

PRAXISBERICHT ZUR VERFAHRENSBERATUNG AM FRANKFURT FLUGHAFEN

Von Roxana Kolb
M.A. Psychosoziale Beratung und Recht

Praxisberichte sind an Stellen notwendig, an denen Informationen aus dem jeweiligen Kontext anders nicht zu generieren sind. Das Flughafenverfahren nach §18a AsylG stellt einen solchen Kontext dar. Abgeschottet von der Außenwelt wird hinter verschlossenen Türen über das Leben von Menschen entschieden. Da die davon Betroffenen selbst keine Aussagen über im Verfahren und in der Zwangseinrichtung vorhandene Vorkommnisse und Muster treffen können, verbleiben für den Standort Frankfurt am Main nur wenige Personen, die sich zu den Geschehnissen in der Zwangseinrichtung äußern könnten. Mitarbeiter*innen des Landes Hessen als betreuende Institution, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, der Bundespolizei sowie des Kirchlichen Flüchtlingsdienstes haben als stetes Personal Zugang zu den Asylsuchenden in der Zwangseinrichtung, in welcher der überwiegende Anteil aller Flughafenverfahren stattfindet. Dieser Praxisbericht aus meiner Perspektive als ehemalige Asylverfahrensberaterin des Kirchlichen Flüchtlingsdienstes zielt darauf ab, die Auswirkungen der rechtlichen Regelungen auf die Betroffenen für Außenstehende vorstellbar zu machen.

4.1 BEHÖRDLICHER UMGANG MIT BESONDERER SCHUTZBEDÜRFTIGKEIT

Von behördlicher Seite gibt es keine systematischen Prüfmechanismen, die vulnerable Antragstellende zuverlässig identifizieren und die ihnen EU-rechtlich zustehenden Verfahrensgarantien gewährleisten. Die Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung sowie die mit einem Schnellverfahren einhergehenden Anforderungen stehen im Widerspruch zu Bedarfen von Menschen mit traumatischen Erfahrungen. Vielmehr fördern sie die Entwicklung von Traumafolgestörungen und verstärken die Symptomatik.

Die der Erstberatung vorgelagerten mehrfachen Befragungen durch die Bundespolizei stellen eine Belastung für viele Asylsuchende dar. Nach Ankunft müssen die Betroffenen direkt eine Befragung am Terminal durchlaufen, um anschließend in der Zwangseinrichtung weiter in der Regel über Stunden hinweg befragt zu werden. Vielen Berichten von Asylsuchenden zufolge wird in den Befragungen ein erheblicher Druck auf die Befragten ausübt. Ihnen gegen-

Abgeschottet von der Außenwelt wird hinter verschlossenen Türen über das Leben von Menschen entschieden.

über werden immer wieder fragwürdige Prognosen über die Chancen im Asylverfahren abgegeben und es wird darauf hingewirkt, Dokumente zu unterschreiben, um die Botschaft bereits während des noch laufenden Asylverfahrens kontaktieren zu können. Dies ist aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen suggeriert es dem*der Betroffenen, dass der Asylantrag abgelehnt wird, da die Kontaktaufnahme zur Botschaft der Zurückweisung in den Herkunftsstaat dient und somit Ängste schürt. Darüber hinaus ist dies eine Praxis, mit der Asylsuchende im Inland nicht konfrontiert sind.

Hinzu kommt, dass ein großer Anteil an Asylsuchenden mit der (Bundes-)Polizei als Uniformierte aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Herkunftsstaat Angst verbinden. Nicht zuletzt repräsentieren sie oftmals für viele Traumatisierte die das Trauma auslösenden Täter*innen.

Damit einher geht eine mangelnde psychologische Versorgung in der betreuenden Einrichtung, für die das Land Hessen zuständig ist. Selbstverletzendem oder fremdgefährdendem Verhalten wird in der Regel mit einer Begleitung bzw. Verfolgung durch den Sicherheitsdienst entgegengewirkt. Das bedeutet, dass eine labile Person 24 Stunden am Tag von einem*einer Mitarbeiter*in des Sicherheitsdienstes verfolgt wird und bei offener Tür schlafen muss. Eine geschlechterentsprechende Zuordnung erfolgt nur, wenn es der Dienstplan zulässt. Ein erheblicher Mangel an weiblichem Personal führt in der Praxis regelmäßig dazu, dass Frauen von männlichen Sicherheitsmitarbeitern bewacht werden.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge reagiert auf Besondere Schutzbedürftigkeit, indem es, sofern sich diese in der Anhörung herauskristallisiert, bei bestimmten Kategorien, wie sexueller Gewalt oder Folter, Sonderanhörer*innen einschaltet. Den Erfahrungen vieler Opfer von sexueller Gewalt und Folter und einigen begleitenden Rechtsbeiständen zufolge lassen die Sonderanhörer*innen

häufig die zu erwartende Empathie vermissen, sodass die Asylsuchenden die Anhörung trotz des Einsatzes des*der Sonderanhörer*in als problematisch bzw. unangemessen erleben und ihre Fluchtgründe nicht in einer angemessen vertrauensvollen Atmosphäre vortragen können. Auch eine fortgeschrittene Schwangerschaft schützt nach meiner Erfahrung nicht vor einer über Stunden andauernden Anhörung, in der Druck aufgebaut wird, indem bei Unwohlsein, Schmerzen oder zu hohem Stress die Wahl zwischen einem Abbruch des Interviews oder der Fortsetzung unterbreitet wird. Ein Abbruch ohne anwaltliche Begleitung hat zur Folge, dass nur das bis zu diesem Zeitpunkt Geäußerte in die Entscheidung aufgenommen wird. Hieran zeigt sich beispielhaft, dass zum einen bestimmte Personengruppen von einem Schnellverfahren ausgenommen werden müssen, zum anderen eine anwaltliche Begleitung auf Grund der mit der Kürze des Verfahrens einhergehenden strukturellen Defizite angezeigt ist. Inwieweit eine Berücksichtigung psychotraumatologischer Faktoren erfolgt, die sich auf die Fähigkeit zu Erzählen auswirkt, bleibt unklar.

4.2 BERATUNG IM KONTEXT DES FLUGHAFENVERFAHRENS

Desorientierung und erlebte Kriminalisierung

Eine große Zahl der Ankommenden ist aufgrund des Reiseweges, der oftmals mehrere Tage und diverse Länder umfasst, orientierungslos, übermüdet und ängstlich. Sie folgen den Anweisungen von Schlepper*innen, die, um ihre Identität zu schützen, Druck auf die Asylsuchenden ausüben. Anweisungen können hierbei darin bestehen, sich nicht über den Reiseweg zu äußern, Identitätspapiere zu zerstören oder diese ihnen »auszuhändigen«. In der Beratung, in der Asylsuchende oftmals äußerten, dass die Inanspruchnahme von Schlepper*innen nicht damit einhergehen sollte, die hiesige Polizei zu »verärgern«, wird die Frage gestellt, welche legale Möglichkeit sie gehabt hätten, um in Deutschland nach Asyl zu suchen. Eine auf die zum Fluchtzeitpunkt und die psychische Situation adäquate Möglichkeit bzw. Antwort vermochte ich in der Regel nicht zu finden. Sich Schlepper*innen gegenüber zu widersetzen steht im Widerspruch zu der gegebenen Abhängigkeit, aus der sich dieses Geschäft nährt. Dass sie auf Grund der Art der versuchten Einreise in einem Gebäude eingesperrt werden, führt dazu, dass sich viele Betroffenen kriminalisiert fühlen.

Eine große Zahl der Ankommenden ist orientierungslos, übermüdet und ängstlich.

Beratung als Kompensation eines fehlenden Feststellungsverfahrens

Der Kirchliche Flüchtlingsdienst bietet allen Asylsuchenden eine Asylverfahrensberatung sowie Anhörungsvorbereitung im Vorfeld der Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge an und begleitet sie nach einer Ablehnung beratend durch das gesamte Verfahren. Im Rahmen der Anhörungsvorbereitung versuchen die Beratenden bei den Asylsuchenden eine etwaige Besondere Schutzbedürftigkeit zu identifizieren. Sollte sich eine solche zeigen, besteht für die Berater*innen mittels eines von PRO ASYL finanzierten Rechtshilfeschusses die Möglichkeit, einen Rechtsbeistand einzuschalten, der*die zur Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge begleitet. Der Auftrag zu entscheiden, wer direkt an Rechtsanwält*innen vermittelt wird und wer nicht, ist zugleich problematisch wie auch notwendig.

Die Problematik dieses Auftrages ergibt sich aus verschiedenen Faktoren, die miteinander verknüpft sind: Zunächst ist das Angebot, eine Asylverfahrensberatung sowie Anhörungsvorbereitung in Anspruch zu nehmen, freiwillig. Inwieweit Beratungen, die in Zwangseinrichtungen und aus persönlicher Notsituation heraus in Anspruch genommen werden können, dem Begriff der Freiwilligkeit gerecht werden, bleibt einer gesondert zu führenden Diskussion vorbehalten. Hierbei ist es nicht möglich, diesen Auftrag der »Vorauswahl« gegenüber den Asylsuchenden im Vorfeld oder während der Beratung transparent zu machen. Grund hierfür sind nur begrenzt zur Verfügung stehende Mittel. Bei einer Offenlegung würden sich zwei Konsequenzen ergeben: Zum einen würde der Kirchliche Flüchtlingsdienst von vielen Asylsuchenden als asylrechtliche Vorprüfungsinstanz wahrgenommen werden. Zum anderen ergäbe sich aus ethischer Perspektive ein Dilemma um nicht gleichmäßig verteilbare Ressourcen, die sich Menschen in Not-situationen versuchen zu erkämpfen und deren Verteilung unweigerlich willkürlich auf die Betroffenen wirken muss. Insofern muss von den Beratenden innerhalb einer einzigen Erstberatung ein Vertrauensaufbau gelingen, der es zulässt, dass sich die Asylsuchenden öffnen, authentisch zeigen und von ihren Fluchtgründen berichten.

Doch auch die Inanspruchnahme des Beratungsangebotes bedeutet nicht, dass Betroffene unweigerlich identifiziert werden können. Dies liegt zum einen daran, dass Asylverfahrensberater*innen in der Regel für die Komplexität traumatischer Erfahrungen und ihrer Auswirkungen keine spezifische Qualifizierung haben, da sie keine Psycholog*innen sind oder einer entsprechenden Profession angehören. Zum anderen haben insbesondere Opfer von Menschenhandel, Folter oder psychischer, physischer und sexueller Gewalt, um nur einige Gruppen besonders Schutzbedürftiger zu nennen, oft traumatische Erfahrungen gemacht. Misstrauen, mangelnde Bindungsfähigkeit und die Intransparenz der Zuständigkeiten der am Verfahren beteiligten Akteur*innen führen immer wieder dazu,

dass Asylsuchende nichts von sich erzählen wollen oder schlichtweg nicht erzählen können. Ein Erzählen des traumatischen Erlebnisses bedeutet auch immer, sich wieder in die Situation zu begeben, d.h. sich selbst wieder in einem Zustand von Hilflosigkeit, Ausgeliefertsein, Kontroll- und Sicherheitsverlust zu erleben. Insofern ist es nachvollziehbar, dass Menschen mit traumatischen Erfahrungen das Angebot einer Anhörungsvorbereitung ablehnen und damit nicht oder nur schwer als besonders schutzbedürftig identifiziert werden können.

Infolgedessen ergeben sich für die Asylsuchenden ungleiche Chancen in Hinblick auf die rechtliche Unterstützung im Verfahren. Sie entscheiden mit der Inanspruchnahme des Beratungsangebotes über potenziell auf das Asylverfahren Einfluss nehmende Faktoren, ohne zu wissen, dass sie dies tun. Dies ist sowohl auf ethischer als auch auf Ebene des Verfahrens untragbar. Denn daraus resultiert der Umstand, dass es sich bei dem »Screening« des Kirchlichen Flüchtlingsdienstes um ein inkonsistentes System handelt, das einige Personen erfassen kann und andere nicht. Dies ist jedoch keine Problematik, die dem Dienst selbst anzu-lasten ist. Der Dienst agiert aus einer Notwendigkeit heraus, kompensatorisch für die Nichteinhaltung des Art. 24 der EU-Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) zu handeln.

4.3 STRUKTURELLE DEFIZITE DES SCHNELLVERFAHRENS

Schnellverfahren vs. Daueraufenthalt

Die mit dem nach §18a AsylG verbundenen 19 Tage zur Durchführung des Asylverfahrens erwecken den Eindruck, dass das Verfahren und der Aufenthalt in der Zwangseinrichtung tatsächlich nur knappe drei Wochen dauern. Doch dieser Eindruck täuscht – viele Menschen müssen sich monatelang am Flughafen aufhalten. Wenn Personen erst einmal an dem Punkt angelangt sind, an dem sie verwaltungsgerichtlich abgelehnt und von einer zu erwartenden

Zurückweisung betroffen sind, beginnt eine psychische Belastungsprobe, die sich über mehrere Monate erstrecken kann.

Immer wieder werden abgelehnte Asylsuchende in die Psychiatrie gebracht. Die Furcht vor der drohenden Zurückweisung und/oder die Auswirkungen der Unterbringung in einer geschlossenen Zwangseinrichtung führen dazu, dass selbstverletzende und suizidale Handlungen vorgenommen werden. Jede polizeilich begleitete Vorführung beim Amtsgericht zum Zwecke einer aufenthaltsanordnenden Maßnahme wird zum Stressfaktor. Die in der Regel erfolgenden Ketten-Haftbeschlüsse, in denen die geplanten, aber nicht gewissen Zurückweisungsmodalitäten in den Herkunfts- oder in einen Drittstaat, in den zuvor eingereist wurde, dargelegt werden, sind für einen überwiegenden Anteil an Personen überfordernd und lösen Krisen aus.

Für eine in Freiheit lebende Person scheint es unvereinbar, über ein halbes Jahr in einer geschlossenen Einrichtung, in der die Außenwelt bedeutet, ein Stück vom Himmel sehen zu können, untergebracht zu sein und gleichzeitig psychisch stabil zu bleiben. Das Eingesperrtsein in der Zwangseinrichtung führt bei vielen Menschen zu Verzweiflung, Ängsten und Krisen. Zudem perpetuieren sich traumatische Erfahrungen mit der Dauer des Aufenthalts. Kinder, die mit ihren Familienangehörigen auch über Monate hinweg untergebracht sind, werden nicht beschult und zeigen mitunter regressives Verhalten¹⁴. Auch die Existenz eines Sandkastens mit Schaukel täuscht nicht über den Umstand hinweg, dass Kinder die Verzweiflung und Verzweiflungshandlungen der über Wochen oder Monate in der Zwangseinrichtung eingesperrten Personen hautnah erleben. Bei dem hier stattfindenden, oft als Schnellverfahren titulierten Prozess, wird vergessen, dass Menschen trotzdem, zum Teil über Monate hinweg, in einem kameraüberwachten und mit in den Innenhof gerichteten Fenstern versehenen Gebäude eingesperrt sind, wodurch sie regelrecht mental mürbe werden.

Intendierte Ohnmacht der Asylsuchenden

Im Vergleich zum Asylverfahren im Inland sehen sich die Asylsuchenden mit wenigen Möglichkeiten, auf ihr Verfahren einzuwirken, konfrontiert. Ihnen werden ihre Handys, die mit Kamera ausgestattet sind, abgenommen und sie sind, wenn sie Kontakt zur Außenwelt suchen, vom Kirchlichen Flüchtlingsdienst abhängig. Es besteht die Möglichkeit über den Kauf von Telefonkarten beim Land Hessen die zwei für alle in der Einrichtung zur Verfügung stehenden Telefone in den Gemeinschaftsräumen zu benutzen. Hieran zeigen sich mehrere Defizite: Zum einen besteht keine Möglichkeit, vertrauliche Gespräche zu führen. Zum ande-

Auch die Existenz eines Sandkastens mit Schaukel täuscht nicht über den Umstand hinweg, dass Kinder die Verzweiflung und Verzweiflungshandlungen der über Wochen oder Monate in der Zwangseinrichtung eingesperrten Personen hautnah erleben.

¹⁴ Regression bedeutet den Rückfall in ein früheres Entwicklungsstadium, welcher durch Belastungssituationen ausgelöst wird.

[https://www.familienwortschatz.de/wiki/Regression_\(Psychologie\);](https://www.familienwortschatz.de/wiki/Regression_(Psychologie);)
[https://www.medizin-im-text.de/2019/115/regression/.](https://www.medizin-im-text.de/2019/115/regression/)

ren funktionieren die benannten Telefonkarten nicht immer, sodass dann gar keine Möglichkeit besteht, autonom zu agieren. An dieser Stelle wirkt der Kirchliche Flüchtlingsdienst kompensatorisch, indem er die Asylsuchenden einen Laptop benutzen lässt. Dieser wird mehrheitlich dazu benutzt, für das Verfahren relevante Dokumente auszudrucken oder um nach mehrwöchigem Aufenthalt in der Einrichtung mal mit Vertrauten zu sprechen oder ein Lied zu hören. Sie werden demnach systematisch von der Außenwelt abgeschnitten. Mehrere Wochen oder gar Monate ohne Smartphone und Internet sind für die meisten Menschen heutzutage nur schwer vorstellbar.

Diese Aspekte beziehen sich auf den psychosozialen Bereich, wichtiger noch sind die Konsequenzen, die sich für die Betroffenen in Bezug auf ihr Asylverfahren ergeben. Durch den fehlenden Zugang zu Internet und Telefonie haben die Betroffenen ohne externe Unterstützung praktisch keine Möglichkeit, sich selbstständig einen Rechtsbeistand zu organisieren. Es müsste allzu verständlich sein, dass Asylsuchende, die die Mittel dazu haben, sich anwaltlich unterstützen zu lassen, diese*n frei wählen wollen. Sprachkunde, Freiwilligkeit und ein vertrauliches Mandant*innen-Gespräch sind Elemente, die in einem Inlandsverfahren gegeben wären. Darüber hinaus ist auch der Zugang zu medizinischer Versorgung bzw. Gutachten eine Frage von totaler Abhängigkeit. Dass Fachärzt*innen in die Zwangseinrichtung kommen, um ein medizinisches Gutachten für das Verfahren zu erstellen, scheitert regelmäßig an dem aus dem Verfahren resultierenden engen Zeitfenster von wenigen Tagen und schmälert darüber hinaus nicht den Umstand, dass der Zugang zu ärztlichen Gutachten ein Standard sein müsste. Die Dokumentation von Folterspuren insbesondere im Intimbereich oder ein Gutachten über das (Nicht-) Vorliegen oder den Grad an genitaler Verstümmelung können ein entscheidender Faktor im Verfahren sein, indem sie die Betroffenen in ihrem Vortrag unterstützen und psychisch entlasten.

Die Chancen auf ein faires Asylverfahren dürfen nicht von den Modalitäten des Reisewegs und dem Ankunftsort abhängig gemacht werden.

4.4 FAZIT

Die Auswirkungen des Schnellverfahrens werden von dem überwiegenden Anteil der am Verfahren beteiligten Akteur*innen oftmals relativiert, bagatellisiert und ignoriert. Menschen hinter Grenzen werden nur allzu oft vergessen. Sie sind einem rechtlichen System ausgeliefert, das sie auf Grund seiner Komplexität regelmäßig nicht verstehen.

So auch im etablierten System des Flughafenverfahrens nach §18a AsylG mitten in Deutschland. Nicht-staatliche Organisationen, wie der Kirchliche Flüchtlingsdienst, können dabei nur punktuell Schadensbegrenzung betreiben. Es bleibt ein krankendes System, in welchem EU-rechtliche Verfahrensgarantien nicht eingehalten werden und Asylsuchende ein eindeutig für sie nachteiliges Asylverfahren durchlaufen. Die Chancen auf ein faires Asylverfahren dürfen nicht von den Modalitäten des Reisewegs und dem Ankunftsort abhängig gemacht werden.

Der Zugang zu rechtlichem Beistand, einem dem Inlandsasylverfahren entsprechend vergleichbaren Rechtsweg mit gleichwertigen Rechtsschutzmöglichkeiten, ausreichende psychologische Versorgung, Internet und Telefonie sowie der Schutz vor Retraumatisierung müssen gewährleistet werden.

5. UNTER HOHEM ZEITDRUCK

PRAXISBERICHT EINER ANWÄLTIN AUS FRANKFURT AM MAIN

Von Rechtsanwältin Dr. Annabelle Voßberg

Seit Mitte des Jahres 2017 arbeite ich in Frankfurt am Main als selbstständige Rechtsanwältin in einer Bürogemeinschaft. Meine Tätigkeitsschwerpunkte sind das Migrations- und Strafrecht. Seit Anfang des Jahres 2018 bin ich auf der Beratungsliste des asylrechtskundigen Flughafennotdienstes des Frankfurter Anwaltsvereins. Seit dem Jahr 2019 übernehme ich auch Mandate am Flughafen außerhalb des Notdienstes.

5.1 DIE ANWÄLTICHE ARBEIT IM ASYLRECHT

Die anwaltliche Tätigkeit im Asylrecht ist von verschiedenen Herausforderungen geprägt. Lediglich Grundwissen betreffend einzelner Herkunftsländer reicht für eine professionelle Vertretung im Asylverfahren nicht aus, denn man muss als Anwältin tagesaktuelle Entwicklungen in die Verfahren einbringen. Das macht früher oder später eine Spezialisierung auf einzelne Herkunftsländer erforderlich. Darüber hinaus muss auch bei den verschiedenen Verfahren/Verfahrensschritten (nationales Verfahren, Dublin-Verfahren, sog. Drittstaatenanerkennungs-Verfahren) Unterschiedliches beachtet werden, weshalb sich viele Kolleg*innen auch diesbezüglich spezialisieren. Allgemein steht man im Asylbereich vor der Herausforderung, dass meist eine Sprachbarriere zu den Mandant*innen besteht, sodass die Hinzuziehung eines/einer vertrauensvollen Sprachmittlers/Sprachmittlerin bereits beim Erstkontakt erforderlich ist.

Die Anzahl derjenigen, deren Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wurde, ist im nationalen Verfahren im Inland eher als gering einzuschätzen. Sofern eine »einfache« Ablehnung erfolgt, besteht eine Klagefrist von zwei Wochen, wobei die Klage aufschiebende Wirkung hat.

Da die Asylverfahren bei Gericht oft mehrere Jahre anhängig sind, ehe es zur mündlichen Verhandlung kommt, ist es möglich, mehrfach Besprechungstermine zu vereinbaren, um am Vortrag im Klageverfahren zu arbeiten. Es besteht auch die Möglichkeit, Originaldokumente aus dem Herkunftsstaat übersenden zu lassen und diese dann hier in Deutschland beglaubigt übersetzen zu lassen. Spätestens nach abschließender Fristsetzung des Gerichts (§ 87b Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ist keine Vorlage später eingetreffener Unterlagen mehr möglich. Diese Fristset-

Diese, schon unter »regulären Bedingungen« herausfordernde, Arbeit wird unter den Bedingungen des Flughafenverfahrens noch um ein vielfaches erschwert.

zung erfolgt in der Regel kurz vor dem Termin zur mündlichen Verhandlung, sodass für gewöhnlich viel Zeit besteht, oft Monate oder sogar Jahre, fehlende Unterlagen nachzureichen.

Die Erarbeitung einer abschließenden Klagebegründung erfordert häufig mehrere Besprechungstermine, um mit dem/der Mandant*in die Fluchtgeschichte und den Kontext detailliert zu besprechen. Auch die Vorbereitung auf die mündliche Verhandlung erfolgt kurz vor dem Termin bei Gericht persönlich. Im Rahmen der abschließenden Klagebegründung wird tagesaktuell zu den Umständen im Herkunftsstaat vorgetragen und auch betreffend der Fluchtgründe ggf. nachträglich erfolgtes Geschehen in den Vortrag integriert.

Auch bei einer Ablehnung als »offensichtlich unbegründet« und erfolglosen Eilverfahren besteht häufig die Möglichkeit, dass die Schutzsuchenden noch nicht abgeschoben sind, wenn der Gerichtstermin im Klageverfahren ansteht, und sie diesen mithin persönlich wahrnehmen können und bis dahin auch über den Vortrag im Eilverfahren hinaus die Klage begründet werden kann.

Als selbstständig arbeitende Rechtsanwält*in trifft man bewusst eine Entscheidung, ob man ein Mandat übernimmt oder nicht, abhängig davon, ob man den übernommenen Fall auch mit der notwendigen Expertise und Zeit bearbeiten kann.

Diese, schon unter »regulären Bedingungen« herausfordernde, Arbeit wird unter den Bedingungen des Flughafenverfahrens noch um ein vielfaches erschwert, wie im Folgenden erklärt wird. Denn dort fehlt in der Regel die Zeit, um sich intensiv mit dem/der Mandant*in auseinander zu setzen sowie zu recherchieren, und man kommt zu Fällen, die man aufgrund mangelnder Spezialisierung normalerweise nicht übernehmen würde. Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn ein Mandat über den Anwaltsnotdienst übernommen wird.

5.2 ANWALTliche VERTRETUNG IM FLUGHAFENVERFAHREN

Schutzsuchende, die ohne oder mit verfälschten/gefälschten Ausweisdokumenten am Flughafen in Frankfurt am Main ein Asylgesuch äußern, haben, neben den Schwierigkeiten, die das Flughafenverfahren per se mit sich bringt, einen erschwerten Zugang zu anwaltlicher Beratung und Vertretung, da sie an der Einreise gehindert sind und im Transitbereich des Flughafens verweilen müssen.

Aufgrund der Eilbedürftigkeit der Vertretung und des erheblichen Risikos, dass die Schutzsuchenden binnen kürzester Zeit wieder abgeschoben werden könnten, sind die gängigen Vorschuss- und Ratenzahlungsmodalitäten für Rechtsanwält*innen nicht zu halten. Dies führt dazu, dass die meisten Schutzsuchenden bereits aus finanziellen Gründen keine Möglichkeit haben, einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin ihrer Wahl zu beauftragen. Dies unterscheidet das Flughafenverfahren erheblich vom Asylverfahren im Inland.

Neben der gesetzlich vorgesehenen Vertretung nach Ablehnung über den Anwaltsnotdienst – die aber selten zum Erfolg führen kann, wie unten beschrieben – gibt es für die meisten Asylsuchenden nur die Asylverfahrensberatung des Kirchlichen Flüchtlingsdienstes. In manchen Einzelfällen stellt der Kirchliche Flüchtlingsdienst bei PRO ASYL einen Rechtshilfeantrag, um eine anwaltliche Anhörungsbegleitung und eine Vertretung im Rechtsschutzverfahren zu ermöglichen.

Da die Anhörung im Flughafenverfahren aufgrund des Unverzüglichkeitsprinzips zeitnah erfolgen soll, bedeutet eine Mandatsübernahme, dass man sich als Rechtsanwält*in spontan 2-3 Tage nur Zeit für diesen Fall einräumen können muss. Ich bestehe stets darauf, vor der Anhörungsbegleitung eine Anhörungsvorbereitung durchzuführen, da ich ansonsten den/die Mandant*in nicht entsprechend unterstützen kann, wenn ich über bestimmte Aspekte noch gar nicht informiert bin. Die Anhörung selbst dauert dann häufig einen ganzen Tag.

Am Flughafen stellen die Tage vor der Anhörung und auch die Anhörung selbst für die Schutzsuchenden eine enorme Belastung dar.

Bei normalen Asylverfahren ist es möglich, Anhörungsvorbereitungen im Büro terminlich passend zu arrangieren, im Nachgang ggf. Punkte nachzubesprechen, Unterlagen besorgen und übersetzen zu lassen und mit etwas Zeitabstand in die Anhörung zu gehen. Im Gegensatz dazu wird bei Mandatsübernahme im Flughafenverfahren also eine erhebliche Flexibilität von den Rechtsanwält*innen verlangt und trotzdem kann die Anhörung nicht gleich gut vorbereitet werden.

Am Flughafen stellen die Tage vor der Anhörung und auch die Anhörung selbst für die Schutzsuchenden zudem eine enorme Belastung dar. Die Schutzsuchenden müssen an kurz aufeinander folgenden Tagen viermal (Bundespolizei, Asylverfahrensberatung, Anhörungsvorbereitung, Anhörung) die eigenen, oft sehr belastenden, Fluchtgründe schildern. Manches wird so häufig geschildert, dass die Grenzen, wann die Geschehnisse vorgetragen wurden, verschwimmen – im schlimmsten Fall werden sie bei der Anhörung, dem wichtigsten Teil des Asylverfahrens, vergessen.

Anhörungsvorbereitung

Im Rahmen der Anhörungsvorbereitung wird mit den Schutzsuchenden zunächst der allgemeine Ablauf der Anhörung erörtert.

Eine Besonderheit im Flughafenverfahren, die auch für die Anhörungsvorbereitung eine wichtige Rolle spielt, ist die Einreisebefragung der Bundespolizei. Obwohl dieser Befragung laut Bundesverfassungsgericht kein übermäßiger Stellenwert eingeräumt werden soll, werden Aussagen während dieser Befragung im ablehnenden Bescheid des BAMF immer wieder thematisiert, wenn es darum geht, die Glaubwürdigkeit der schutzsuchenden Person zu bewerten.

Die Befragung der Bundespolizei zielt hauptsächlich auf den Reiseweg ab. Zur Bewertung, ob ein Schutzersuchen vorliegt, werden jedoch auch ganz allgemein Fluchtgründe erfragt. Diese sollen, so die Angaben der Schutzsuchenden über ihre Erstbefragung bei der Bundespolizei, nur kurz geschildert werden. Häufig werden im Rahmen der Anhörung beim BAMF dann jedoch Vorhalte aus der Befragung bei der Bundespolizei gemacht, sodass dieser Erstbefragung, gerade was die abschließende Bewertung der Glaubwürdigkeit der schutzsuchenden Person angeht, erhebliches Gewicht beigemessen wird. Dabei erfolgt die Erstbefragung oft im Zustand vollständiger Erschöpfung nach einer langen, strapaziösen Reise.

Als Anwältin ist es essentiell, die Aussagen gegenüber der Bundespolizei zu kennen, um mit der schutzsuchenden Person vermeintliche Widersprüche bereits vor der Anhörung zu besprechen, damit diese innerhalb der Anhörung zu Beginn aufgeklärt werden können.

Anhörung beim BAMF

Schutzsuchende haben häufig, dies habe ich aus eigener Erfahrung bisher nicht nur bei besonders vulnerablen Personen feststellen müssen, eine erhebliche Angst vor der Anhörungssituation. Für viele entscheidet vor dem inneren Auge die Anhörung über etwas, das als »Leben oder Tod« bezeichnet werden muss.

Die Situation am Flughafen stellt unbestritten eine psychische Ausnahmesituation für die meisten dar. Zu den allgemeinen Strapazen, denen alle Schutzsuchenden bei der Anhörung ausgesetzt sind, kommt hinzu, dass die Schutzsuchenden am Flughafen wissen, dass eine Ablehnung des Asylantrags als »offensichtlich unbegründet« häufig eine zeitnahe Rückführung in das Herkunftsland zur Folge haben wird.

Für viele entscheidet vor dem inneren Auge die Anhörung über etwas, das als »Leben oder Tod« bezeichnet werden muss.

Schutzsuchende, die auf mich in der Vorbereitung einen stabilen und sortierten Eindruck gemacht haben, tragen in der Anhörung plötzlich unstrukturiert und nicht mehr chronologisch vor. An dieser Stelle ist es umso wichtiger, dass man als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt am Ende über das zustehende Fragerecht vergessene Punkte erfragt oder noch einmal auf die Aufklärung von vermeintlichen Widersprüchen hinarbeitet.

Der Zeitdruck des Flughafenverfahrens führt dazu, dass das BAMF sich lange Unterbrechungen bei der Anhörung nicht leisten kann. So kann es vorkommen, dass nach der übereinstimmenden Entscheidung, dass mit der anwesenden sprachmittelnden Person nicht weiter gemacht werden könne, noch für den gleichen Tag ein neuer Sprachmittler oder eine neue Sprachmittlerin bestellt wird. Die Anhörung, die meist nach der um 8 Uhr erfolgten Aktenanlage beginnt, kann sich damit bis in den Abend erstrecken. Pausen dienen nur kurzen Toilettengängen oder der Nahrungsaufnahme.

Es ist also auch eine wichtige Funktion als Anwältin darauf zu achten, dass die Schutzsuchenden sich trauen, ihre Bedürfnisse zu äußern und so eine möglichst gute Anhörungssituation zu schaffen, die einem kohärenten und umfassenden Vortrag zuträglich ist.

Ablehnung des Asylantrags als »offensichtlich unbegründet«

Mein Eindruck ist, dass im Flughafenverfahren Antragsteller*innen als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt werden, bei denen dies im normalen Asylverfahren nicht der Fall gewesen wäre, da der Fall gar nicht so »offensichtlich« ist. Denn nur dann kann die Rückführung beispielsweise über das ICAO-Abkommen forciert werden.

Sofern der Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wird, sind drei Tage Zeit, um Klage und Eilantrag zu erheben. Weitere vier Tage Zeit stehen dann zur Begründung des Antrags zur Verfügung.

Es muss also unter hohem Zeitdruck gearbeitet und der Eilantrag gestellt werden – was neben dem regulären Büroalltag geschehen muss. Schwierigkeiten ergeben sich zum Beispiel, wenn Erkenntnisquellen bei Gericht eingesehen werden müssen, da dies gewöhnlich einiges an Zeit bedarf, die man meist eigentlich nicht mehr hat.

Auch die Nachsendung von Dokumenten aus dem Heimatland ist häufig unmöglich. Dokumente können in der kurzen Zeit meist nicht auf dem Postweg übersandt werden. Die Echtheit von Dokumenten wird in Asylverfahren häufig angezweifelt, was bei Scans oder Fotos umso mehr der Fall ist. Dabei sind solche Dokumente im Inlandsverfahren häufig ein wichtiger Faktor, um eine Verfolgung zu untermauern.

Da im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Grundsatz »die Gerichtssprache ist Deutsch« gilt, trägt die Vertretung auch noch Sorge dafür, dass potenziell relevante Unterlagen übersetzt werden.

Bei Ablehnung des Eilantrags beantragt die Bundespolizei beim Amtsgericht Frankfurt unmittelbar Zurückweisungshaft, die am Flughafen vollzogen wird. Zu einer Begründung der Klage kommt es nach abgelehntem Eilantrag häufig nicht mehr, da die Schutzsuchenden oft bereits abgeschoben wurden.

Im Inland ist dies anders, eine Vielzahl der als »offensichtlich unbegründet« abgelehnten Schutzsuchenden bekommt noch die Möglichkeit, im Rahmen des Klageverfahrens ergänzend vorzutragen.

Im Ergebnis zeigt sich mithin, dass bereits dann, wenn der Zugang zu anwaltlicher Vertretung vor der Anhörung beim BAMF sichergestellt werden kann, erhebliche Schwierigkeiten auf anwaltliche Vertretung und schutzsuchende Person zukommen. Doch selbst dies ist nur wenigen Personen vorbehalten, die meisten werden nur über den Flughafennotdienst nach Ablehnung – und damit meist zu spät – unterstützt.

5.3 ASYLRECHTSKUNDIGER FLUGHAFEN-NOTDIENST DES FRANKFURTER ANWALTSVEREINS

In Frankfurt am Main organisiert der Frankfurter Anwaltsverein einen asylrechtskundigen Flughafennotdienst. Dieser steht allen im Flughafenverfahren abgelehnten Personen zur Verfügung. Im Rahmen des Notdienstes kann nur noch mittels der Erhebung von Klage und Eilantrag Hilfe geleistet werden. Dies ist mit einer Unterstützung im normalen Asylverfahren, wie ganz zu Beginn geschildert, nicht vergleichbar.

Organisation und Ablauf

Rechtsanwält*innen, die im Schwerpunkt (auch) im Bereich Asylrecht tätig sind, haben die Möglichkeit, sich beim Frankfurter Anwaltsverein auf die Liste der im Flughafenverfahren beratenden Rechtsanwält*innen setzen zu lassen. Auf der Liste befinden sich gut 40 Rechtsanwält*innen, die im jeweils eingeteilten Halbjahr 4-6 Notdienste übernehmen.

Die Vergütung erfolgt direkt über das Prozesskostenreferat des BAMF und ergibt sich aus § 7 Abs. 4 des Vertrages vom 18./25. Mai 1998 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Frankfurter Anwaltsverein.

Es gibt drei Vergütungsstufen:

- Kein Wunsch nach/kein Bedarf an asylrechtskundiger Beratung (Vergütung der Bereitschaft)
- Beratung am Flughafen ohne anschließende Mandatsübernahme
- Beratung am Flughafen mit Mandatsübernahme in Form der Erhebung der Klage und des Stellens eines Eilantrags beim Verwaltungsgericht Frankfurt

Erst nach detaillierter Rücksprache mit dem Rechtsanwalt oder der Rechtsanwältin kommen oftmals Dinge zu Tage, die in der Anhörung falsch verstanden oder gar nicht vorgetragen wurden.

Am Vortag des Notdienstes wird man von der Bundespolizei am Frankfurter Flughafen über bestehenden oder nicht bestehenden Beratungsbedarf informiert.

Sofern Beratungsbedarf besteht, das heißt, dass eine oder mehrere Schutzsuchende einen als »offensichtlich unbegründet« abgelehnten Asylantrag haben, erhält man von der Bundespolizei, auf Nachfrage bereits vorab, die Protokolle der Einreisebefragungen bei der Bundespolizei, die Niederschrift über die persönliche Anhörung beim BAMF sowie den ablehnenden Bescheid des BAMF.

In der Vorbereitung auf die Beratung der Schutzsuchenden zeigt sich häufig, dass man sich mit dem Herkunftsland der zu beratenden Person nicht auskennt, da man mit diesem noch keinerlei Berührungspunkte hatte. Im Gegensatz zur normalen Anwaltstätigkeit kann zumindest die Beratung der Person im Rahmen des Notdienstes nicht abgelehnt werden. Es ist nicht selten der Fall, dass man sich so dann anhand des Vortrags der zu beratenden Person ein Bild von der erlittenen Verfolgung macht und dann mit der Recherche in Erkenntnisquellen und Gerichtsentscheidungen beginnt, ob diese Verfolgung flüchtlingsrelevant ist. Nur dann kann man eine Person auch adäquat beraten, es ist aber auch ein nicht zu unterschätzender Zeitfaktor.

Die Beratung

Wichtig ist, zu Beginn der Beratung der schutzsuchenden Person zunächst zu erklären, welche Funktion man einnimmt.

Dies ist oftmals schwer, da keine Möglichkeit besteht, Vertrauen aufzubauen, da man zeitlich limitiert ist. Die Bundespolizei teilt den Schutzsuchenden, deren Asylantrag als »offensichtlich unbegründet« vom BAMF abgelehnt wurde, mit, dass sie nunmehr einen kostenlosen Rechtsanwalt oder eine kostenlose Rechtsanwältin gestellt bekommen, wenn sie dies wünschen.

Die Skepsis ist häufig groß, da Schutzsuchende oft das deutsche System der Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Rechtsanwaltschaft nicht kennen. Viele der Schutzsuchenden haben im Herkunftsstaat schlechte Erfahrungen mit Judikative und Exekutive gemacht und es ist schwer zu vermitteln, warum sie der eintreffenden Beratungsperson nunmehr vertrauen sollen.

Im Rahmen der Beratung steht man sodann vor der besonderen Schwierigkeit, dass nicht nur die Einreisebefragung bei der Bundespolizei bereits »in Stein gemeißelt« ist, sondern auch die Angaben bei der persönlichen Anhörung beim BAMF. Die Ausgangslage ist also nochmal problematischer als in der zuvor dargestellten Konstellation, in der man vor der Anhörung über den Kirchlichen Flüchtlingsdienst involviert wurde.

Wenn das Beschreiten des Rechtswegs für sinnvoll erachtet und das Mandat übernommen wird, stellt sich die bereits beschriebene Schwierigkeit, das Verwaltungsgericht von der Glaubhaftigkeit des Vortrags zu überzeugen. Denn eine Änderung des Vortrags gegenüber den Aussagen bei der Bundespolizei und in der Anhörung führt häufig dazu, dass das Gericht einer dritten Version keinen Glauben schenkt. Fakt ist jedoch, dass oftmals erst nach detaillierter Rücksprache mit dem Rechtsanwalt oder der Rechtsanwältin Dinge zu Tage kommen, die in der Anhörung falsch verstanden oder gar nicht vorgetragen wurden.

Erst auf anwaltliche Vertretung nach Ablehnung des Asylantrages als »offensichtlich unbegründet« zurückgreifen zu können, wie es das Gesetz aktuell vorsieht, ist vor dem Hintergrund der Wichtigkeit der Anhörung beim BAMF also deutlich zu spät.

5.4 FAZIT

Schutzsuchende erfahren im Flughafenverfahren meiner Erfahrung und Wahrnehmung nach eine deutliche Ungleichbehandlung im Vergleich zu Schutzsuchenden im Inlandsverfahren.

Aus dem Inland sind mir nur Einzelfälle bekannt, in denen vor Asylantragstellung eine Befragung durch die (Bundes-) Polizei erfolgte, der dann bei der Entscheidung über den Asylantrag Gewicht beigemessen wird. Zudem kann die Anhörung oft gut und mit geringem Zeitdruck vorbereitet werden, die Menschen konnten nach der Flucht schon »verschlaufen« und in das deutsche Asylsystem und in ihre rechtliche Vertretung Vertrauen fassen.

Ohne die Möglichkeit der Kostenübernahme durch PRO ASYL oder Kontakte im Inland, die finanziell in Vorleistung treten können, verbleibt für die meisten Asylsuchenden im Flughafenverfahren nur der Verweis auf den asylrechtskundigen Flughafennotdienst, der meiner Auffassung zufolge zu spät ansetzt. Denn nach schon erfolgter Ablehnung kann nur noch der Rechtsweg beschritten werden, der unter den gegebenen Umständen kaum Aussicht auf Erfolg hat. Die häufig bereits aufgetretenen Widersprüche können kaum mehr erklärt und zur Überzeugung des Gerichts ausgeräumt werden.

Eine gute anwaltliche Vertretung ist meinem Empfinden nach unter dem im Flughafenverfahren herrschenden zeitlichen Druck kaum möglich.

Eine gute anwaltliche Vertretung ist unter dem im Flughafenverfahren herrschenden zeitlichen Druck kaum möglich.

Sofern ich vor der Anhörung mandatiert werde, fehlt meist die Zeit, um vor der Anhörung bspw. noch Unterlagen aus dem Herkunftsland anzufordern und diese dann auch noch vor der Anhörung mit der schutzsuchenden Person zu besprechen. Kommen Unterlagen erst nach der Anhörung, verbleiben ab Antragstellung lediglich zwei Tage, um diese dem BAMF noch zu übermitteln, da das BAMF innerhalb dieser Zeitspanne eine Entscheidung (»offensichtlich unbegründet«) treffen muss oder die Einreise genehmigt wird.

Sofern ich erst im Rahmen des Notdienstes zur Beratung gerufen werde, verbleiben nur maximal sieben Tage, um Dokumente zu beschaffen und diese dem Verwaltungsgericht fristgerecht vorzulegen, sich mit den asylrechtlichen Besonderheiten des Herkunftslandes zu befassen und die entsprechende Rechtsprechung zu sichten – während ich mich gleichzeitig meist noch um andere Fälle kümmern muss. Wenn nicht bereits in der Anhörung beim BAMF vermeintliche Widersprüche oder Missverständnisse aufgeklärt werden, ist die Chance, dies noch vor Gericht erfolgreich zu tun, verschwindend gering.

Mir ist es oftmals zeitlich gar nicht möglich, Mandate am Flughafen zu übernehmen, da sie so aufwändig sind – besonders wenn ich mich mit dem Herkunftsland noch nicht auskenne. Auch wenn ich die Zeit aufbringen kann, empfinde ich die kurzen Begründungsfristen und die schwierige Kontaktmöglichkeit zu den am Flughafen sitzenden Personen als sehr einschränkend im Vergleich zu meiner sonstigen Arbeit. Normalerweise habe ich gerade kurz vor Fristablauf mehrere Besprechungstermine und häufigen telefonischen Kontakt zu meinen Mandant*innen, was mit den Mandant*innen im Flughafenverfahren aber nicht möglich ist.

Das Flughafenverfahren weist meiner Meinung nach zahlreiche Missstände auf, die auch das Bundesverfassungsgericht durch seine Rechtsprechung nicht kompensiert hat. Dies wäre Aufgabe des Gesetzgebers.

6. ZWISCHENFAZIT ZUM FLUGHAFENVERFAHREN

Mit dem Urteil zum Flughafenverfahren von 1996 hat das Bundesverfassungsgericht zwar die äußerst schwierigen Umstände des Flughafenverfahrens erkannt, hat die damalige Gesetzeslage und Praxis aber grundsätzlich für ausreichend befunden und nur die Notwendigkeit einer asylrechtskundigen Beratung betont und eine zusätzliche Frist von vier Tagen zur Begründung von Eilanträgen eingeführt. Die Praxisberichte fast 30 Jahre nach Einführung des Flughafenverfahrens zeichnen ein ganz anderes Bild: Die Anhörung findet so schnell statt, dass die Menschen noch orientierungslos sind und unter starkem Stress und Angst stehen – ihre physische und psychische Ausnahmesituation nach der Flucht beeinträchtigt nach den Erfahrungen von Dr. Annabelle Voßberg und Roxana Kolb bei vielen Betroffenen die Fähigkeit, ihre Fluchtgründe überzeugend vorzutragen, sehr stark. Dies wird durch die Umstände des Flughafenverfahrens gerade nicht ausgeglichen, sondern durch Maßnahmen wie das Konfiszieren von Handys und nur wenige Möglichkeiten für den Kontakt zur Außenwelt noch verschärft.

Die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass Angaben zur Fluchtgeschichte gegenüber der Bundespolizei kein großes Gewicht im Gegensatz zu den Aussagen gegenüber dem Bundesamt haben sollen, findet in der Praxis keine wirkliche Berücksichtigung. Im Gegenteil ist es eins der großen Probleme im Flughafenverfahren, dass aus den zwei Anhörungen mit grundverschiedenen Akteuren Widersprüche entstehen bzw. konstruiert werden, aufgrund derer die Aussagen der Person als unglaubhaft bewertet werden.

Wenn Rechtsanwält*innen, wie vom Gesetz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgesehen, erst nach der Ablehnung hinzugeholt werden, gibt es, insbesondere da die entscheidende Anhörung beim Bundesamt schon erfolgte, nur wenig Chancen auf eine erfolgreiche Vertretung. Dies zeigen auch die Zahlen zu den Verfahren, in denen nur ein Bruchteil beim Verwaltungsgericht Erfolg hat. In den vergangenen Jahren ist zudem kein einziger Fall bis vor das Bundesverfassungsgericht gekommen.

Das Versprechen des »Grundrechtsschutzes durch Verfahren« läuft unter Bedingungen wie im Flughafenverfahren leer und kann die dort »obwaltenden Umstände« nicht ausgleichen.

Das Versprechen des »Grundrechtsschutzes durch Verfahren« läuft unter Bedingungen wie im Flughafenverfahren leer.

7. DER VORSCHLAG DER EU-KOMMISSION ZU GRENZVERFAHREN IM VERGLEICH ZUM FLUGHAFENVERFAHREN

Die Europäische Kommission stellte mit ihrem »New Pact on Migration and Asylum« am 23. September 2020 mehrere Vorschläge für neue Rechtsakte und geänderte bestehende Rechtsakte vor, die bei Einführung Verfahren an den Außengrenzen stark verändern würden.¹⁵ Wie der folgende Vergleich zeigt, bestehen auffallende Ähnlichkeiten zwischen den Vorschlägen der Kommission und dem deutschen Flughafenverfahren, woraus bestimmte Schlüsse bezüglich der Konsequenzen der vorgelegten Entwürfe gezogen werden können. Es gibt aber auch entscheidende Unterschiede, die zu einer grundsätzlichen Änderung des deutschen Flughafenverfahrens führen würden.¹⁶

Grundsätzlich muss stets bedacht werden, dass Grenzverfahren in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unter grundverschiedenen Voraussetzungen durchgeführt werden. Während in Deutschland in den letzten Jahren mit wenigen Hunderten Fällen pro Jahr weniger als 0,5 % der Asylverfahren im Flughafenverfahren geprüft wurden, wurden in Griechenland im Jahr 2020 mit rund 21.800 Fällen schon 53,9 % der Fälle im Grenzverfahren geprüft.¹⁷

Befragung durch den Grenzschutz

Nach den Vorschlägen der Kommission sollen alle Personen, die nicht die Einreisebedingungen erfüllen, an allen Außengrenzen – also sowohl an Land- und Seegrenzen als auch an Flughäfen – zunächst ein Screening durchlaufen, was in einer extra Screening-Verordnung (COM(2020) 612

final, Screening-VO) geregelt werden soll. Dieser neue Verfahrensschritt erinnert stark an die Befragung durch die Bundespolizei. Auch beim Screening ist davon auszugehen, dass die Grenzschutzbehörden für dieses zuständig sein würden.¹⁸ Im Screening sollen die betroffenen Personen identifiziert und ihre biometrischen Daten erfasst werden. Zudem sollen eine Sicherheitsüberprüfung, eine erste Untersuchung des Gesundheitszustands sowie eine erste Prüfung möglicher Vulnerabilitäten durchgeführt werden (Art. 6 Abs. 6 Screening-VO). Die Überprüfungen sollen unverzüglich erfolgen aber längstens innerhalb von fünf Tagen abgeschlossen sein. Bei einer »[] unverhältnismäßig hohe[n] Zahl von Drittstaatsangehörigen []« soll das Screening auf bis zu zehn Tage verlängert werden können (Art. 6 Abs. 3 Screening-VO).

Zudem sollen Informationen über die »Gründe für die unerlaubte Ankunft« und den Reiseweg gesammelt werden, die in einem Auswertungsformular festgehalten werden sollen (Art. 13 Screening-VO). Ganz ähnlich wie beim Flughafenverfahren würde also eine Erstbefragung durch die Grenzpolizei stattfinden und die dort getätigten Aussagen würden ins Asylverfahren fließen, da das Formular mit einer Einschätzung an die Asylbehörden weitergeleitet werden soll, ob die Voraussetzungen für ein Grenzverfahren erfüllt sind (Art. 14 Abs. 2 Screening-VO). Die Reisewegbefragung würde zudem Anhaltspunkte für mögliche »sichere Drittstaaten« und eine Ablehnung des Antrags als unzulässig bieten (Art. 13 lit. d) Screening-VO, hierzu mehr unter Ent-



¹⁵ Alle Vorschläge der Europäischen Kommission sind hier abrufbar: <https://bit.ly/25dcysO>.

¹⁶ Die Beschreibung der Vorschläge stammt z.T. aus folgendem Beitrag, auf den für weitere Erklärungen verwiesen wird: Wiebke Judith, Der »New Pact on Migration and Asylum«, Asylmagazin 1-2/2021, 7-15. Eine Gesamtübersicht der Vorschläge des New Pacts finden sich zudem bei PRO ASYL, Der »New Pact«: Neue Grenzverfahren, mehr Haft, keine Lösung alter Probleme, 28.10.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3dT4ftn>.

¹⁷ Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2020, Fn. 7, S. 9 und 45; Zahlen des Hellenic Ministry of Migration and Asylum sind abrufbar unter: <https://bit.ly/2SAAtXf0>.

¹⁸ In dem Entwurf der Kommission wird es den Mitgliedstaaten überlassen festzulegen, welche Behörde das Screening durchführt (Art. 6 Abs. 7 Screening-VO). Da das Screening aktuell aber generell dem Grenzschutz zugeordnet wird, ist von einer Durchführung durch Grenzschutzbehörden auszugehen.

scheidung und Rechtsschutz im Grenzverfahren). Durch die Einbindung dieser zwei sehr unterschiedlichen Behörden mit unterschiedlichem Auftrag (Grenzschutz vs. Asyl) ergeben sich absehbar die gleichen Probleme wie im Flughafenverfahren, was Widersprüche in den Aussagen angeht – auch wenn diese u.a. mit einer Angst vor bzw. schlechten Erfahrungen mit Polizeibehörden erklärbar sind. Die 2019 bekannt gewordene Praxis am Frankfurter Flughafen, dass die Bundespolizei die Dublin-Anhörung übernimmt, verdeutlicht, wie schnell die Grenzen zwischen den Aufgaben der Grenzschutzbehörde und der Asylbehörde vermischt werden können.

Keine Einreise während des Asylverfahrens

Während des Screenings soll die Einreise nicht erlaubt werden (Art. 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Screening-VO), was auch für das vorgeschlagene Asylgrenzverfahren (Art. 41 Abs. 6 Asylverfahrensverordnung, COM(2020) 611 final, AsylVfVO 2020) und das neue Rückführungsgrenzverfahren gilt (Art. 41a Abs. 1 AsylVfVO 2020). Erneut drängt sich der Vergleich zum Flughafenverfahren auf. Auch wenn die Zentren an den Außengrenzen oder in deren Nähe, in denen die Betroffenen untergebracht werden sollen (vgl. Art. 41 Abs. 13, Art. 41a Abs. 2 AsylVfVO 2020)¹⁹, nicht unbedingt offiziell »Transitzonen« heißen würden, so wird doch auf das gleiche Prinzip gesetzt. Um diese Fiktion der Nicht-Einreise praktisch umzusetzen, ist davon auszugehen, dass, wie am Frankfurter Flughafen, die Asylsuchenden die Einrichtung nicht – oder nur äußerst eingeschränkt – verlassen dürfen. Hierfür spricht auch, dass im Kompromissvorschlag der portugiesischen Ratspräsidentschaft ähnlich dem Flughafenmodell extra geregelt wird, dass, wenn eine Person im Grenzverfahren zur Anhörung bei der Asylbehörde oder zu einem Gerichtstermin gebracht wird, dies nicht als Einreise zählt.²⁰ Im Umkehrschluss wären andere Formen des Verlassens der Einrichtung als Einreise zu sehen, die von den Mitgliedstaaten verhindert werden soll.²¹

Damit stellen sich auch die gleichen Hürden bezüglich des Zugangs zu unabhängiger Beratung und anwaltlicher Vertretung. Am Frankfurter Flughafen gibt es aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein ausgeklügeltes System mit einer ständigen Asylverfahrensberatung vor Ort sowie dem Anwaltsnotdienst in Frankfurt. Jede Person, die abgelehnt wird, hat die Möglichkeit, sich anwaltlich beraten zu lassen. Trotzdem ist diese Unterstützung unter den gegebenen Umständen des Flughafenverfahrens, wie im Praxisteil beschrieben, unzureichend. Bei Verfahren an anderen Außengrenzen ist jedoch davon aus-

zugehen, dass noch nicht einmal ein solches System auf die Beine gestellt werden kann. Am Frankfurter Flughafen, wo die meisten Flughafenverfahren in Deutschland stattfinden, wurden 2019 zum Beispiel 377 Verfahren durchgeführt, wovon 175 Personen als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wurden, und rund 40 Anwält*innen hatten sich auf der Liste zur Übernahme von Mandaten eingetragen.²² Der Bericht von Rechtsanwältin Dr. Voßberg macht deutlich, welche Arbeitsbelastung mit diesen Mandaten unter den Bedingungen des Flughafenverfahrens einhergeht. Wie soll eine solche Begleitung für Tausende Menschen an Standorten, die nicht neben Großstädten mit zahlreichen spezialisierten Anwält*innen liegen, erfolgen?

Während im Kommissionsvorschlag beim Asylgrenzverfahren explizit davon gesprochen wird, dass bei Nichteinhalten der Fristen die Einreise zu gestatten ist (Art. 41 Abs. 11 AsylVfVO 2020), fehlt eine entsprechende eindeutige Formulierung beim Abschiebungsgrenzverfahren. Die entscheidende Frage ist hierbei auch, wie die Einhaltung solcher Regelungen effektiv überwacht werden würde. Am Frankfurter Flughafen ist das mit dem vorhandenen Betreuungsschlüssel noch relativ gut machbar, an anderen Außengrenzen könnte dies viel problematischer werden.

Neue und verpflichtende Kriterien für die Anwendung von Grenzverfahren

Bislang sind Grenzverfahren in der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) geregelt. Die Mitgliedstaaten haben entsprechend einen Spielraum bei der Umsetzung und können entscheiden, ob sie überhaupt ein Grenzverfahren im nationalen Recht einführen. Im Art. 43 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie wird die Dauer eines Grenzverfahrens auf vier Wochen begrenzt, so dass das Flughafenverfahren mit seinen 19 Tagen innerhalb dieser Dauer bleibt. Die Kommission schlägt jetzt aber eine Asylverfahrensverordnung vor, womit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung kein Spielraum mehr bleiben würde. Auch das deutsche Flughafenverfahren in seiner bisherigen Form würde damit Geschichte werden und müsste entsprechend einer neuen Verordnung gefasst werden.

Der Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung sieht eine verpflichtende Anwendung des Grenzverfahrens nach dem Screening für drei Kategorien von Asylsuchenden vor, die bei dem Versuch der irregulären Einreise aufgegriffen werden, die einen Asylantrag an der Grenze stellen oder nach Seenotrettungsmaßnahmen ausgeschifft werden (Art. 41 Abs. 1 und 3 AsylVfVO 2020):

¹⁹ Wenn die Kapazitäten der Zentren an den Grenzen nicht ausreichen, sollen die Betroffenen auch an anderen Orten im Land das Asylgrenzverfahren durchlaufen – wobei weiterhin die Fiktion der Nicht-Einreise bestehen würde (Art. 41 Abs. 14 AsylVfVO 2020).

²⁰ Art. 41f Abs. 3 des Kompromissvorschlags. Council of the European Union, Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international

protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, 15.04.2021, leaked von Statewatch hier: <https://bit.ly/3pbZrEx>.

²¹ Art. 41 Abs. 2 S. 2 des Kompromissvorschlags, Fn. 20.

²² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Linken, Bericht zu Inhaftierungen Schutzsuchender im Hamburger Flughafenstransit, 23.07.2020, BT-Drs. 19/21241, S. 4.

- Asylsuchende, denen vorgeworfen wird, Behörden durch falsche Angaben oder Dokumente oder durch Verschweigen wichtiger Informationen oder durch Zurückhalten von Dokumenten über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit, die sich negativ auf die Entscheidung hätten auswirken können, getäuscht zu haben (Art. 40 Abs. 1 lit. c AsylVfVO 2016),²³
- Asylsuchende, denen vorgeworfen wird, eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darzustellen (Art. 40 Abs. 1 lit. f AsylVfVO 2016),
- Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer europäischen Schutzquote von 20 % oder weniger (Art. 40 Abs. 1 lit. i AsylVfVO 2020).

Eine Ausweitung dieser Kriterien, z.B. auf Personen aus »sicheren Herkunftsstaaten« oder auf Asylsuchende, die über »sichere Drittstaaten« eingereist sind, steht den Mitgliedstaaten offen.²⁴ Die Einführung der Schutzquote von 20 % oder weniger als Kriterium knüpft eindeutig an den gleichen Gedanken wie das Kriterium der »sicheren Herkunftsstaaten« in Deutschland beim Flughafenverfahren an. Asylsuchende aus diesen Ländern sollen den Grenzverfahren zugeteilt werden, da ihre Asylanträge voraussichtlich unbegründet seien.²⁵ In Deutschland würden damit neuerdings auch Asylsuchende aus Ländern wie Pakistan, Nigeria, Bangladesch oder Marokko²⁶ – also Länder in denen z.B. religiöse Minderheiten verfolgt werden, Homosexualität unter Strafe steht oder Frauen Opfer von geschlechtsspezifischer Verfolgung und Menschenhandel werden – allein aufgrund ihres Herkunftslandes bei Asylgesuch am Flughafen in das Flughafenverfahren kommen. Da generell aber nur ein geringer Anteil der Asylsuchenden in Deutschland an EU-Außengrenzen, sprich Flughäfen, ankommen, hätte dies trotzdem geringere Auswirkungen in Deutschland als in anderen Ländern. Im Falle von Italien beispielsweise, wo die meisten Ankommenden aus Herkunftsländern mit einer entsprechenden niedrigen Schutzquote kommen, könnten Grenzverfahren durch die Einführung dieses Kriteriums zum neuen Standardverfahren werden.²⁷

Ausnahmen vom Grenzverfahren

Der Vorschlag der Kommission sieht eine Ausnahme vom Asylgrenzverfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Kindern unter zwölf Jahren mit ihren Familien vor, außer wenn sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen (Art. 41 Abs. 5 AsylVfVO 2020). Im Flughafenverfahren gibt es eine solche Regelung aktuell nicht. Roxana Kolb beschreibt wie problematisch dies ist und dass bei Minderjährigen sogar regressives Verhalten beobachtet wird – also ihre Entwicklung zurückgeworfen wird. Eine solche Umgebung ist nicht mit dem Kindeswohl in Einklang zu bringen. Die Kinderrechtskonvention (KRK) verbietet zudem die Inhaftierung von Kindern, laut Art. 1 KRK alle Personen unter 18 Jahren, zum Zweck der Migrationskontrolle.²⁸ Folglich sollten alle Kinder – auch Kinder über zwölf Jahre mit ihren Familien – vom Grenzverfahren ausgenommen werden.

Der Kommissionsvorschlag sieht den Abbruch des Grenzverfahrens vor, wenn besondere Bedarfe nicht erfüllt werden können oder wenn es medizinische Gründe für die Nichtanwendung des Verfahrens gibt (Art. 41 Abs. 9 lit. b und c AsylVfVO 2020). Letzteres ist im Kompromissvorschlag der portugiesischen Ratspräsidentschaft bereits auf »compelling medical reasons« verschärft.²⁹ Zudem stellt sich die Frage, ob diese besonderen Bedarfe und medizinischen Gründe überhaupt entdeckt werden würden. Wie Roxana Kolb beschreibt, wird diese Identifizierung von Schutzbedürftigkeit im Flughafenverfahren in Frankfurt letztlich vom Kirchlichen Asylendienst geleistet, was die dortigen Angestellten vor erhebliche Herausforderungen stellt. Je größer das Missverhältnis zwischen der Anzahl von Schutzsuchenden und Berater*innen ist, desto unwahrscheinlicher wird es, dass solche Bedarfe erkannt werden – insbesondere wenn sie wie Traumatisierung oder sexualisierte Gewalt schambehaftet sind und erst ein erheblicher Vertrauensaufbau notwendig ist, um davon zu erfahren.

23 Dies ist schon jetzt einer der Gründe warum ein Grenzverfahren angewendet werden kann, wobei die deutsche Regelung hierüber hinausgeht. Denn das Flughafenverfahren ist bereits anwendbar, wenn eine Person keinen gültigen Pass vorweisen kann, unabhängig davon ob ein Täuschungselement vorliegt oder nicht. Damit ist die deutsche Regelung nicht europarechtskonform, so ECRE. Fn. 2, S. 7.

24 Dies wird explizit im vorgeschlagenen Erwägungsgrund 40b zur Asylverfahrensverordnung genannt.

25 Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM(2020) 611 final, S. 15.

26 All diese Länder lagen 2019 laut Eurostat bei den erstinstanzlichen Entscheidungen bei unter 20 % in der EU. Siehe Eurostat, EU-Mitgliedstaaten erkennen im Jahr 2019 nahezu 300 000 Asylbewerber als schutzberechtigt an, Pressemitteilung vom 27.04.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/3hHWRV9>.

27 Vgl. die Hauptherkunftsländer auf der zentralen Mittelmeerroute nach Italien bei UNHCR, Mediterranean Situation, Italy, Stand 17.05.2021, abrufbar unter: <https://bit.ly/3f4N4Xs>.

28 So der zuständige UN-Kinderrechtsausschuss im Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16.11.2017, Rn. 5 ff.

29 Art. 41e Abs. 2 lit. e des Kompromissvorschlags, Fn. 20.

Verdreifachung der maximalen Dauer des Grenzverfahrens

Laut dem Vorschlag der Kommission soll das Asylgrenzverfahren bis zu 12 Wochen, inklusive Rechtsschutz, dauern können (Art. 41 Abs. 11 AsylVfVO 2020) – eine Verdreifachung der nach dem aktuellen europäischen Recht erlaubten maximalen Dauer eines Grenzverfahrens von vier Wochen (Art. 43 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie). Im Rat wird bereits eine mögliche Verlängerung auf bis zu 16 Wochen diskutiert.³⁰ Eine Verfahrensdauer von 12 Wochen hätte gravierende Auswirkungen auf das Flughafenverfahren und wäre sogar eine Vervierfachung der Aufenthaltszeit im Transitbereich der deutschen Flughäfen während des Asylverfahrens. Das würde auch die Frage nach der Geeignetheit und Zumutbarkeit der Unterbringung verschärfen. Roxana Kolb beschreibt in ihrem Praxisteil eindrücklich, wie negativ sich der wochen- bis monatelange Aufenthalt am Flughafen auf Erwachsene und Minderjährige auswirkt. Ähnliche (Re)Traumatisierungen durch eine lange de facto-Inhaftierung in Kombination mit der Ungewissheit und der Angst über die eigene Zukunft sind bei allen Grenzverfahren zu erwarten.

Indem die strengen »Zwischenfristen« der deutschen Regelung, wie der Entscheidung als »offensichtlich unbegründet« nach zwei Tagen, wegfallen würden, könnte es zu weniger »Abbrüchen« des Schnellverfahrens kommen – wodurch mehr Menschen im Flughafenverfahren bleiben würden. Bislang geht eine große Zahl der als Flughafenverfahren begonnenen Asylverfahren nach Einreise im Inland weiter (siehe Tabelle auf Seite 12), wenn das Bundesamt davon ausgeht, nicht »offensichtlich unbegründet« ablehnen zu können, oder wenn das Verwaltungsgericht nicht rechtzeitig entscheidet (§ 18a Abs. 6 AsylG).

Entscheidung und Rechtsschutz im Grenzverfahren

Nach dem Vorschlag der Kommission könnte ein Asylantrag im Grenzverfahren – und entsprechend auch im angepassten Flughafenverfahren – auf die Unzulässigkeit und in einem beschleunigten Prüfverfahren auf die Begründetheit geprüft werden (Art. 41 Abs. 2 AsylVfVO 2020).³¹ Im Flughafenverfahren müsste also nicht mehr »offensichtlich unbegründet« abgelehnt werden, um die Einreise zu verweigern. Damit würden auch kompliziertere Fälle im Schnellverfahren bearbeitet werden und dürften nicht

einreisen. Es ist zu befürchten, dass so deutlich mehr Menschen im Flughafenverfahren bleiben würden, in dem ihre komplexen Fälle nicht angemessen geprüft werden.

Auch das Thema Unzulässigkeitsentscheidungen ist mit Blick auf die Erfahrungen in Griechenland mit dem EU-Türkei-Deal, der die Ablehnung aller auf den griechischen Inseln gestellten Asylanträge als »unzulässig« vorsieht, da die Türkei ein »sicherer Drittstaat« sei, sehr besorgniserregend.³² In Zulässigkeitsprüfungen geht es nicht um die Fluchtgründe sondern darum, ob der Asylantrag überhaupt inhaltlich geprüft wird oder ob die Person in ein Land abgeschoben wird, in dem sie vermeintlich Schutz bekommen könnte. Durch eine flächendeckende Anwendung solcher Zulässigkeitsverfahren können sich EU-Mitgliedstaaten aus dem Flüchtlingsschutz zurückziehen und die Verantwortung auf nicht-europäische Drittstaaten auslagern. Es ist schon seit 2016 Teil der Reform, dass die Anforderungen an »sichere Drittstaaten« erheblich abgesenkt werden sollen. So soll nach dem Vorschlag der Kommission für eine Asylverfahrensverordnung von 2016 nicht mehr zwingend erforderlich sein, dass in dem betreffenden Staat die Möglichkeit zur Erlangung von Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) besteht, sondern es soll bereits »ausreichender Schutz« genügen (Art. 45 Abs. 1 lit. e AsylVfVO 2016). Offenkundig hat die Kommission hierbei die Türkei im Blick, welche die GFK nur mit einem geographischen Vorbehalt ratifiziert hat. Flüchtlinge, die nicht aus Europa stammen, können sich deswegen nicht auf sie berufen.³³ Während heute eine Verbindung der schutzsuchenden Person zu dem Drittstaat, wie ein längerer Aufenthalt, verlangt wird, soll nach dem Willen der Kommission künftig die alleinige Durchreise durch einen Drittstaat, der sich geografisch in der Nähe des Herkunftslandes befindet, ausreichen (Art. 45 Abs. 3 lit. a AsylVfVO 2016). Auch der Rat will eine weitere Aufweichung des Konzepts, indem die Bewertung der Sicherheit sich nur auf Nicht-Staatsangehörige beziehen und die Ausnahme bestimmter Landesteile und Personengruppen von der Einstufung möglich sein soll – Menschenrechtsverletzungen an der eigenen Bevölkerung und Konflikte in manchen Regionen sollen einer Einstufung also nicht entgegenstehen.³⁴ So könnten Kooperationen mit autoritären und menschenrechtsverletzenden Regimen rechtlich gerechtfertigt werden.

Die Kommission will bezüglich der Grenzverfahren auch Vorgaben zum Rechtsschutz machen. Dieser soll laut den Vorschlägen auf eine Instanz beschränkt werden und Kla-

³⁰ Art. 41b Abs. 2. des Kompromissvorschlags, Fn. 20.

³¹ In ihrem Vorschlag stellt es die Kommission den Mitgliedstaaten frei, ob sie zu Beginn des Grenzverfahrens eine Zuständigkeitsprüfung nach der die Dublin-III-Verordnung ersetzende Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (COM(2020) 610 final) durchführen (Art. 41 Abs. 7 AsylVfVO 2020). Zumindest wenn es um Familienzusammenführung geht, sollte eine solche Prüfung aber nicht optional sein.

³² Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, Presseerklärung vom 18.03.2016, abrufbar unter: <https://bit.ly/3yNZfzU>.

³³ Zur Türkei als »sicherer Drittstaat« siehe auch Dr. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur unionsrechtlichen Zulässigkeit des Plans der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, die Türkei als »sicherer Drittstaat« zu behandeln, Gutachten im Auftrag von PRO ASYL, 14.03.2016, abrufbar unter: <https://bit.ly/3cbegBQ>; PRO ASYL, Die Türkei ist kein sicheres Land für Flüchtlinge, News vom 14.03.2020, abrufbar unter: <https://bit.ly/2SJNJF9>.

³⁴ Art. 45 Abs. 1 und 1a im Kompromissvorschlag, Fn. 20.

gen sollen keine automatisch aufschiebende Wirkung haben (Art. 53 Abs. 9, Art. 54 Abs. 3 lit. a, Abs. 4 AsylVfVO 2020). Auch dies erinnert stark an das Flughafenverfahren. Selbst wenn in den meisten Ländern nach der einen Instanz theoretisch noch ein Weg zur jeweiligen Verfassungsinstanz sowie in jedem Fall zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestehen würde, ist wohl davon auszugehen, dass dies wie in Deutschland gar nicht oder nur in den seltensten Fällen zum Tragen kommen würde.

Neues Abschiebungsgrenzverfahren

An das Asylgrenzverfahren soll sich bei Ablehnung »nahtlos« ein neues Abschiebungsgrenzverfahren anschließen, das ebenfalls 12 Wochen umfassen kann. Während des Abschiebungsgrenzverfahrens würden die betroffenen Personen weiterhin als »nicht-eingereist« gelten und sie sollen ebenfalls im Regelfall an der Grenze oder in Grenznähe untergebracht werden. Wenn eine Unterbringung in Grenznähe nicht möglich ist, können die Betroffenen auch an anderen Orten untergebracht werden (Art. 41a Abs. 1 und 2 AsylVfVO 2020).

Wenn für eine Person schon während des Asylgrenzverfahrens Haft angeordnet wurde, dann soll die betroffene Person während des Rückführungsgrenzverfahrens weiterhin inhaftiert werden können, um die Einreise in das Territorium zu verhindern, um die Rückkehr der Person vorzubereiten oder um die Rückführung durchzusetzen (Art. 41a Abs. 5 AsylVfVO 2020). Damit wird eine neue Haftmöglichkeit geschaffen, deren Voraussetzungen unterhalb der Abschiebungshaft nach der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) liegen. Da asylsuchende Personen während des Asylgrenzverfahrens bereits für die Prüfung der Einreisevoraussetzungen inhaftiert werden können (Art. 8 Abs. 3 lit. c Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU)),³⁵ könnten so die Betroffenen in der Praxis für bis zu 24 Wochen unabhängig von ihrem individuellen Verhalten inhaftiert werden.

Wenn während des Asylgrenzverfahrens keine Haft angeordnet wurde, könnte dies während des Abschiebungsgrenzverfahrens erfolgen, wenn Fluchtgefahr im Sinne der Rückführungsrichtlinie vorliegt, wenn die Person die Vorbereitungen ihrer Abschiebung behindert oder wenn sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 41a Abs. 6 AsylVfVO 2020). In den Fällen, in denen tatsächlich Haft angeordnet wird, soll diese Zeit auf die maximale Haftdauer von 18 Monaten nach der Rückführungsrichtlinie angerechnet werden.

An das deutsche Flughafenverfahren schließt sich die sogenannte Zurückweisungshaft an, da der Person die Einreise verweigert wurde. In der Theorie ist die Rückführung der betroffenen Menschen leichter als bei Personen, die nach Einreise im Inlandsverfahren abgelehnt wurden, da über das ICAO-Abkommen die Fluggesellschaften zum Rücktransport in das Abflugland verpflichtet werden. Auch wenn es in der Praxis trotzdem nicht immer so einfach verläuft und sich die Rückbeförderung durch die Fluggesellschaft wegen Unklarheiten oder Abspracheproblemen häufig verzögert und sogar Monate dauern kann, so gibt es diesen »Vorteil« für die Behörden an anderen Außengrenzen nicht. Denn wenn die Personen an Land- oder Seegrenzen selbstständig oder mit Schmugglern einreisen, gibt es auch kein Transportunternehmen, das zur Rücknahme verpflichtet werden kann. Auch ist ein Transitland erst einmal nicht verpflichtet, eine Person aus einem Drittstaat aufzunehmen. Damit stellt sich auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit der pauschalen Einführung einer Fiktion der Nicht-Einreise in allen Grenzverfahren. Die letztlich zu erwartende primäre Auswirkung dieser Fiktion wird das Festhalten der Menschen sein, nicht aber schnellere Abschiebungen.

³⁵ Dies wird auch beim Vorschlag für eine überarbeitete Aufnahmerichtlinie von 2016 (COM(2016) 465 final) in Art. 8 Abs. 3 lit. d so vorgesehen.

8. FAZIT

Im Asylverfahren wird über die Zukunft von Menschen entschieden: Bekommen sie Schutz oder nicht? Für manche Menschen ist es eine Entscheidung über Leben und Tod. Wird ihre Verfolgungsgefahr von den Behörden nicht erkannt, dann droht die Abschiebung in das Land, in dem die Gefahr droht. Entsprechend entscheidend ist die Qualität dieser Verfahren. Asylverfahren an den Grenzen sind mit verschiedenen systemischen Mängeln behaftet: Oft sind es Schnellverfahren und es werden Schutzsuchende diesen Verfahren zugeteilt, denen unterstellt wird, dass sie keinen Schutz brauchen. Hinzu kommt, dass die Betroffenen meist kurz nach der Ankunft angehört werden und sich zu dem Zeitpunkt zumeist noch in einem physischen und psychischen Ausnahmezustand befinden. Um sich in dieser Extremsituation zu orientieren, ist unabhängige Beratung und Unterstützung essentiell. Doch gerade dies ist in einem Schnellverfahren unter Haftbedingungen oder an entlegenen Orten nur schwer oder gar nicht möglich. Die Praxisberichte von Dr. Annabelle Voßberg und Roxana Kolb machen dies mehr als deutlich, denn selbst unter den vergleichsweise guten Umständen des Frankfurter Flughafenverfahrens gibt es gravierende Probleme.

Die Studie zeigt somit, dass die strukturellen Probleme bei Grenzverfahren dazu führen, dass diese unfair und mangelhaft sind. Der Europäische Gesetzgeber sollte deswegen bei einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems die Regeln zu Grenzverfahren grundsätzlich streichen und auf das Screening verzichten. Jede schutzsuchende Person hat ein Recht darauf, dass ihr Asylantrag in einem unvoreingenommenen, fairen und rechtsstaatlichen Asylverfahren mit ausreichend unabhängiger rechtlicher Unterstützung geprüft wird.

Um sich in der Extremsituation eines Grenzverfahrens zu orientieren, sind unabhängige Beratung und Unterstützung essentiell. Doch gerade diese sind in einem Schnellverfahren unter Haftbedingungen oder an entlegenen Orten nur schwer oder gar nicht möglich.