

FLUCHT PUNKTE

Fakten • Positionen • Lösungen

01

FLUGHAFENVERFAHREN



INHALT

Vorwort	3
Fakten	4
Position des Deutschen Caritasverbandes	14
Flughafenverfahren - wie die Caritas vor Ort hilft	16
Die Flüchtlingshilfe der Caritas	17

gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Die Reihe „Fluchtpunkte“ dient der Darstellung der Positionen des Deutschen Caritasverbandes im Bereich Flucht, Asyl und humanitärer Aufenthalt. Enthalten sind neben der Position die zentralen Fakten zum jeweiligen Thema. Des Weiteren finden sich Ausführungen über die Tätigkeit der Caritas, die einen vertieften Einblick in das Engagement der Caritas für Schutzsuchende bieten. Über Hinweise und Rückmeldungen zu dieser Veröffentlichung oder zu Fortentwicklungen im Bereich des behandelten Themas freuen wir uns unter folgender E-Mail-Adresse: migration.integration@caritas.de.

VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

etwa 45 Millionen Menschen befinden sich weltweit auf der Flucht. Sie sind aufgrund von Verfolgung, bewaffneten Konflikten oder politischen Unruhen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen. In ihrer Verzweiflung suchen sie häufig Zuflucht in anderen Staaten, um der Gewalt und den Menschenrechtsverletzungen zu entkommen. Sie werden geleitet von der Hoffnung, sich und ihre Familien in Sicherheit bringen zu können und in ihrer Würde als Menschen geachtet zu werden.

Wenngleich der Großteil der Schutzsuchenden in außereuropäischen Ländern Aufnahme findet, so erhoffen sich doch viele Menschen auch von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Aufnahme und Schutz. Um in die EU-Staaten zu gelangen, wählen die Schutzsuchenden neben den Land- und Wasserwegen vereinzelt auch den Luftweg, sofern sich ihnen eine Möglichkeit hierzu bietet. Für die Fälle von Asylantragstellungen in den Transitzonen der Flughäfen ihres Landes können die Mitgliedstaaten der EU beschleunigte Prüfungsverfahren vorsehen. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und im Asylverfahrensgesetz das sogenannte Flughafenverfahren als beschleunigtes Sonderverfahren im Falle einer Asylantragstellung vorgesehen.

Die nachfolgenden Seiten enthalten Hintergrundinformationen zu diesem beschleunigten Asylverfahren und Ausführungen darüber, wie sich der Deutsche Caritasverband zu dem Thema „Flughafenverfahren“ positioniert hat. Die Darstellung orientiert sich an (noch) geltendem Recht, da die Neufassungen der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) und der Aufnahme richtlinie (2013/33/EU) zunächst durch den Gesetzgeber bis Mitte 2015 in nationales Recht umzusetzen sein werden, bevor sie ihre volle rechtliche Wirkung entfalten.

Wir hoffen mit dieser Veröffentlichung Impulse für den fachlichen politischen Diskurs zu geben.

Freiburg, November 2013

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

FAKTEN

Allgemeine Hintergrundinformationen

Einführung des Flughafenverfahrens und aktuelle Diskussion

Im Jahre 1992 hatten die Asylantragszahlen einen historischen Höchststand von 438.191 erreicht. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Neustrukturierung des deutschen Asylrechts 1993 das Flughafenverfahren eingeführt. Neben anderen Gesetzesänderungen als Folge des sogenannten Asylkompromisses von 1992 sollte das Flughafenverfahren eine Lücke schließen, denn die Einreise auf dem Luftweg wurde fortan als Haupteinreiseoption für potentielle Asylantragsteller(innen) angesehen. Das verkürzte Verfahren der von Beginn an höchst umstrittenen Regelung sollte die Möglichkeit bieten, Asylbewerber(innen) noch vor der Einreise bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen zurückweisen zu können.¹

Die Voraussetzungen, die seinerzeit zur Einführung des Flughafenverfahrens geführt hatten, haben sich zwischenzeitlich jedoch stark verändert. So lagen die Asylerstantragszahlen im Jahre 2012 bei 64.539.² Im Jahre 2012 wurde in Deutschland für 787 Fälle bei den Grenzbehörden an Flughäfen eine Akte für Asylsuchende angelegt. In den Fällen von 59 Akten wurde vor der Einreise, während sich die Antragsteller im Transitbereich des Flughafens aufgehalten haben, entschieden und die Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt angesehen.³ Durchgeführt wird das Flughafenverfahren derzeit an den Flughäfen Frankfurt/Main, Hamburg, Düsseldorf, München und Berlin. Die mit Abstand meisten Verfahren fanden jedoch bislang in Frankfurt statt.

Gegenwärtig wird dem Thema viel Aufmerksamkeit zuteil, da für die Durchführung des Flughafenverfahrens auf dem Gelände des noch im Bau befindlichen neuen Berliner Großflughafens eine Gewahrsamseinrichtung mit 30 Unterbringungsplätzen vorgesehen ist. Jährlich werden dort laut Bundesregierung etwa 300 asylsuchende Flüchtlinge erwartet, obwohl es in den letzten Jahren am Berliner Flughafen Schönefeld nur sehr geringe Fallzahlen gab. Im Jahr 2012 beliefen sich die Zahlen auf 9 Aktenanlagen für Asylsuchende und im Falle einer Akte wurde der Asylantrag während des Aufenthalts im Transitbereich als offensichtlich unbegründet abgelehnt.⁴

Kernelement des Flughafenverfahrens ist, dass die Entscheidung über die Begründetheit eines Asylgesuchs noch vor der Einreise durchgeführt werden kann, da der Transitbereich des Flughafens mittels einer Fiktion als „extraterritorial“ angesehen wird, eine Einreise mit Betreten des Flughafens und damit des deutschen Staatsgebietes somit als noch nicht erfolgt angesehen wird (§ 13 Absatz 2 Satz 2 AufenthG). Asylantragsteller(innen) und abgelehnte Asylsuchende können je nach Einzelfall bis zu sieben Monate (§ 15 Absatz 6 AufenthG in Verbindung mit § 62 Absatz 4 Satz 1 AufenthG) in einer Unterkunft im Transitbereich des Flughafens festgehalten werden. In Ausnahmefällen sogar bis zu 19 Monate (§ 62 Absatz 4 Satz 2 AufenthG).

Gesetzlicher Ablauf des Flughafenverfahrens

Betroffen sind Ausländer(innen), die um Asyl nachsuchen und aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen oder sich nicht mit einem gültigen Pass oder Passersatz ausweisen können. Das Flughafenverfahren wird nur dort durchgeführt, wo es eine entsprechende Unterbringungseinrichtung am Flughafen gibt.

Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, ist dem/der Ausländer(in) die Einreise zu verweigern. Dem/der Ausländer(in) ist die Einreise gemäß § 18a Absatz 6 Nr. 2 AsylVfG zu gestatten, wenn das Bundesamt nicht innerhalb von zwei Tagen nach Stellung des Asylantrages über diesen in einem beschleunigten Verfahren entschieden hat. Nach Einreisegestattung durchläuft der/die Antragsteller(in) dann das weitere Asylverfahren. Eine erneute Anhörung nach Einreise findet nicht statt. Der/die Antragsteller(in) wartet dann im Inland auf die Entscheidung des Bundesamtes. Im Falle der Verweigerung der Einreise aufgrund offensichtlicher Unbegründetheit hat der Asylsuchende eine Rechtsbehelfsfrist von drei Tagen, um einen Eilantrag (Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gemäß § 18a Absatz 4 Satz 1 AsylVfG) beim zuständigen Verwaltungsgericht zu stellen. Die Richter müssen dann innerhalb von 14 Tagen über den Eilantrag entscheiden (§ 18a Absatz 6 Nr. 3 AsylVfG), andernfalls wird dem Antragsteller die Einreise gewährt. Die Entscheidung über den Eilantrag soll

¹ Laier, Tanja: *Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in rechtsvergleichender Perspektive*, Frankfurt 1998.

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2012*, S. 13.

³ BT-Drs. 17/12234, *Antwort auf Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke und einiger Abgeordneter*, S.18.

⁴ BT-Drs. 17/12234, *Antwort auf Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke und einiger Abgeordneter*, S.18.

im schriftlichen Verfahren ergehen (§ 18a Absatz 4 Satz 5 AsylVfG). Lehnt das Gericht den Eilantrag ab, wird der Asylsuchende bis zur Durchführung seiner Rückführung in haftähnlicher Lage in der Unterkunft am Flughafen festgehalten. Bis die notwendigen Dokumente für die Rückreise vorliegen, können in vielen Fällen mehrere Wochen oder gar Monate vergehen. Die Einrichtung am Flughafen wird folglich neben der Unterbringung während des Flughafenverfahrens auch als Gewahrsamseinrichtung für im Flughafenverfahren abgelehnte Asylsuchende genutzt.

Höchstrichterliche Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung im Jahre 1996 das Flughafenverfahren nach § 18a AsylVfG als grundsätzlich verfassungskonform beurteilt und darauf hingewiesen dass die gesetzlichen Vorschriften über das Flughafenverfahren einen Rahmen für behördliche Entscheidungen über Asylanträge schaffen, in dem ein Mindeststandard eines fairen rechtsstaatlichen und (...) effektiven Verwaltungsverfahrens gewahrt werden könne.⁵ Die Begrenzung des Aufenthalts während des Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG auf die für ihre Unterbringung vorgesehenen Räumlichkeiten im Transitbereich stelle laut BVerfG keine Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung dar.⁶ Die Regelung, wonach das Gericht im Falle der Ablehnung der Einreise im schriftlichen Verfahren über den Eilantrag entscheidet, wird vom BVerfG nicht beanstandet.⁷

In ihrem Sondervotum⁸ weisen die Verfassungsrichterinnen Limbach und die Verfassungsrichter Böckenförde und Sommer jedoch darauf hin, dass bei Eilanträgen, die regelmäßig im schriftlichen Verfahren durch Einzelrichter entschieden werden und eine Beschwerdemöglichkeit nicht gegeben ist, unanfechtbare Fehlentscheidungen nicht fernliegend seien. Der Einzelne habe Anspruch auf ein faires verwaltungsgerichtliches Verfahren, in dem er Subjekt und nicht bloßes Objekt sei.

Zu erwähnen ist, dass im Jahre 1996 das Bundesverfassungsgericht wesentliche europäische Rechtsakte zum Asylverfahren und zu Aufnahme- und Rückführungsbedingungen noch nicht berücksichtigen konnte, da diese seinerzeit

⁵ BVerfGE 94, 166; Leitsatz 3b.

⁶ BVerfGE 94, 166 (198/199).

⁷ BVerfGE 94, 166 (206).

⁸ BVerfGE 94, 166 Sondervotum (240).

⁹ EGMR, Urt. v. 02.02.2012 - 9152/09 - I.M. vs. Frankreich.

¹⁰ siehe auch Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme Nr. 16/12 zum Flughafenverfahren, März 2012.

noch nicht existierten. Mittlerweile prägen die Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), die Aufnahme richtlinie (2003/09/EG) und die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) das deutsche Asylrecht nachhaltig. Einzelheiten hierzu im folgenden Kapitel.

In einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 25.06.1996 (Amuur vs. Frankreich) zum zwangsweisen Aufenthalt von Asylbewerber(inne)n im Transitbereich des Flughafens Paris-Orly ist für die Beurteilung als Freiheitsentziehung im Sinne des Artikel 5 EMRK laut Gerichtshof entscheidend, ob sich der Betroffene dieser Maßnahme hätte entziehen können. Die theoretische Möglichkeit sich in ein Drittland zu begeben genüge jedoch nicht. Vielmehr sei entscheidend, ob der Betroffene tatsächlich in einem anderen Land Zuflucht finden könne.

Am 02.02.2012 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Fall zum Asylschnellverfahren in Frankreich geurteilt (I.M. vs. Frankreich). Durch die kurzen Rechtsbehelfsfristen (48 Stunden) im Schnellverfahren an der Grenze sei der effektive Rechtsschutz gefährdet und damit das Recht auf wirksame Beschwerde gemäß Artikel 13 EMRK verletzt.⁹

Zentrale Kritikpunkte

Das Flughafenverfahren führt in seiner Eigenschaft als beschleunigtes Sonderverfahren dazu, dass die Verfahrensqualität beeinträchtigt wird. Durch die kurzen Verfahrens- und Rechtsbehelfsfristen ist eine angemessene Prüfung der individuellen Fluchtursachen kaum möglich und die Anforderungen an ein faires Verfahren werden nicht erfüllt. Der Deutsche Caritasverband sieht besonders in den folgenden Bereichen des Flughafenverfahrens Änderungsbedarf.

Rechtsberatung und Verfahrensinformation

Artikel 5 der Aufnahme richtlinie sieht vor, dass Asylbewerber(innen) Informationen darüber erhalten, welche Personengruppen oder Organisationen Rechtsbeistand gewähren. Diese Informationsrechte lassen sich im Rahmen des beschleunigten Flughafenverfahrens genauso wenig realisieren wie die in Artikel 15 Absatz 1 Asylverfahrensrichtlinie geregelten Zugangsrechte zu Rechtsberater(inne)n in Fragen des Asylantrages.¹⁰

Laut Gesetz muss erst nach der Anhörung Gelegenheit gegeben werden, eine(n) Anwalt/Anwältin zu kontaktieren. Ein für das Asylbegehren wesentlicher Verfahrensschritt ist dann jedoch schon gemacht. Fehler in der Anhörung beeinträchtigen im Fall der Ablehnung eines Antrags nicht nur die Entscheidung des Bundesamts, sondern können sich auch auf ein nachfolgendes Gerichtsverfahren auswirken.¹¹ Die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) greift diesen Gedanken in Artikel 22 Absatz 1 n.F. auch auf, indem sie nunmehr regelt, dass Antragstellende künftig in allen Phasen des Verfahrens Zugang zu Rechtsberater(inne)n erhalten sollen.

Auch der UN-Ausschuss gegen Folter fordert „den Vertragsstaat (Deutschland) auf, Asylbewerbern vor einer Anhörung durch die Asylbehörden Zugang zu unabhängiger, qualifizierter und unentgeltlicher Rechtsberatung zu garantieren.“¹²

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

Rechtsschutz

Die extrem kurzen Rechtsbehelfs- und Begründungsfristen beeinträchtigen den Rechtsschutz im Flughafenverfahren in besonderem Maße. Nichtregierungsorganisationen, UNHCR und Rechtsanwälte können oftmals keine Rechtsberatung gewähren, da sie in der Kürze des Verfahrens kaum Gelegenheit dazu haben. Eine etwaige anwaltliche Verfahrensvorbereitung wird zudem durch die kurzen Fristen stark erschwert. Die Eilfristen behindern auch eine etwaige Möglichkeit der Beweiserbringung zur Erläuterung der Fluchtgründe. So spricht Artikel 22 Absatz 1 Asylverfahrensrichtlinie n.F. nun auch von einer effektiven Gelegenheit, eine(n) Rechtsberater(in) zu konsultieren.

¹¹ Vgl. auch die UNHCR-Pressmeldung zum Flughafenverfahren vom 20.01.2012.

¹² UN-Ausschuss gegen Folter, Siebenundvierzigste Tagung vom 31.10.2011 bis 25.11.2011, Abschließende Bemerkungen zu dem Bericht Deutschlands gemäß Artikel 19 des Übereinkommens.

¹³ siehe auch Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme Nr. 16/12 zum Flughafenverfahren, März 2012.

¹⁴ UN-Report A/HRC/19/57/Add.3, Working Group on Arbitrary Detention, Mission to Germany, 22.02.2012, S. 12.

¹⁵ EGMR, Urt. v. 02.02.2012 – 9152/09 – I.M. vs. Frankreich.

Für Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben, oder deren Asylantrag abgelehnt wurde und deren Zurückweisung (noch) nicht vollzogen wird, ist aufgrund der fehlenden Mittel in der Regel gar keine Rechtsberatung möglich.¹³ Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits 1996 im Rahmen von zu gewährenden Mindeststandards eines fairen rechtsstaatlichen und effektiven Verwaltungsverfahrens effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bei den Verwaltungsgerichten angemahnt. Das Bundesamt und die Grenzschutzbehörden müssten gewährleisten, dass die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes nicht durch die obwaltenden Umstände (insbesondere Abgeschlossenheit des asylsuchenden Ausländers im Transitbereich, besonders kurze Fristen, Sprachunkundigkeit) unzumutbar erschwert oder vereitelt wird. Für die Gewährleistung des Rechtsschutzes müsse es den Antragstellenden möglich sein, auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Einfluss zu nehmen.

Auch die UN-Arbeitsgruppe zu willkürlicher Inhaftierung betont in ihrem Bericht vom 22.02.2012, dass sie darüber besorgt ist, dass für einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Flughafenverfahren in Deutschland lediglich eine Antragsfrist von 3 Tagen vorgesehen ist.¹⁴ Sie schätzt diese Frist für eine Vorbereitung des Eilrechtsantrages als unzureichend ein.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die zuständigen Verwaltungsgerichte über die Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz de facto nur nach Aktenlage entscheiden. Das Verwaltungsgericht sollte jedoch eine reale sich an der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen orientierende Gelegenheit haben, sich einen persönlichen Eindruck verschaffen zu können und nicht nur nach Aktenlage entscheiden zu müssen. Dies ist bei der Prüfung der Eilanträge der Asylsuchenden gegen die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ in der Regel wegen des beschleunigten Verfahrens jedoch nahezu unmöglich. Hier ist dem Sondervotum der BVerfG-Entscheidung von 1996 zu folgen, das zum Ausdruck bringt, dass in schriftlichen Verfahren unanfechtbare Fehlentscheidungen nicht fernliegend sind. Der Einzelne hat Anspruch auf ein faires verwaltungsgerichtliches Verfahren, in dem er Subjekt und nicht bloßes Objekt ist.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sieht in fehlender effektiver Rechtsschutzmöglichkeit eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde gemäß Artikel 13 EMRK. In seinem Urteil zum französischen Schnellverfahren begründet er dies insbesondere mit Verweis auf die kurzen Fristen.¹⁵

Außerdem werden am Flughafen ohne klare rechtliche Grundlage, im Rahmen der europäischen Zuständigkeitsregelung für die Prüfung von Asylanträgen, Dublin-II-Verfahren durchgeführt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seiner Entscheidung N.S. und M.E. vom 21. Dezember 2011 darauf hingewiesen, dass es keine automatische Überstellung in den Staat geben darf, der formal zuständig ist, wenn dort systemische Mängel zu einer Menschenrechtsverletzung führen könnten. Solche Umstände können jedoch im Flughafenverfahren nicht wirksam vorgebracht werden. Effektiver Rechtsschutz gegen eine Überstellung im Dublin-II-Verfahren durch Stellung eines Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz gemäß § 34a Absatz 2 AsylVfG ist in der Kürze des Flughafenverfahrens entweder gar nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich.

Anhörung

Meist wird das Asylgesuch bereits unmittelbar nach der Ankunft am Flughafen in einer außergewöhnlichen psychischen Belastungssituation von der Bundespolizei aufgenommen. Mit der Anhörung des Asylsuchenden im Flughafenverfahren wird aus dem Asylgesuch formal die Asylantragstellung. Unter dem Zeitdruck der meist kurz auf das Asylgesuch folgenden Anhörung können sich die Betroffenen, die in der Regel auch die deutsche Sprache nicht sprechen nicht adäquat auf die Anhörung vorbereiten. Zudem ist es den Asylsuchenden innerhalb der kurzen Fristen nicht möglich aus der Unterbringungssituation heraus die notwendigen Dokumente zur Beweiserbringung zu besorgen. Die Verfahrensbeschleunigung und die Bedingungen der Unterbringungssituation erschweren eine ordnungsgemäße Anhörung im Sinne des Artikel 13 der Asylverfahrensrichtlinie (Artikel 15 Asylverfahrensrichtlinie n.F.). Eine qualitative Überprüfung der Anhörungen und Entscheidungen ist angesichts des beschleunigten Verfahrens nicht möglich.

Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen

Die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen (Traumatisierte, Minderjährige, Kranke) ist im beschleunigten Verfahren unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum möglich und bleibt dem Zufall überlassen. Den besonderen Bedürfnissen dieser Flüchtlinge, kann im Flughafenverfahren nicht Rechnung getragen werden. Wird die besondere Schutzbedürftigkeit nicht erkannt, kann dies insbesondere bei Traumatisierten und bei als erwachsen eingestuftem Minderjährigen leicht zu einer Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ führen.

Der durch Artikel 17 der Aufnahme richtlinie (Artikel 21 Aufnahme richtlinie n.F.) vorgeschriebenen Feststellung und Berücksichtigung einer besonderen Schutzbedürftigkeit, insbesondere Traumatisierungen durch Folter und Misshandlungen kann man unter den Bedingungen der haftähnlichen Situation des Flughafenverfahrens nicht gerecht werden.¹⁶ Daher dürfte auch die in Artikel 24 Absatz 1 Asylverfahrensrichtlinie n.F. geregelte Feststellung, ob der/die Antragsteller(in) aufgrund einer besonderen Schutzbedürftigkeit besondere Verfahrensgarantien benötigt unter den Bedingungen des Flughafenverfahrens künftig nur schwer möglich sein.

Laut Artikel 39 der UN-Kinderrechtskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur physischen und psychischen Genesung von Kindern zu treffen. Diese sollen in einer Umgebung durchgeführt werden, die „der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist“. Eine Gewahrsamseinrichtung am Flughafen erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

Gemäß Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Flüchtlingskinder ‚angemessenen Schutz‘ und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer Rechte erhalten. Die in Artikel 17 der Asylverfahrensrichtlinie vorgesehenen Garantien für unbegleitete Minderjährige können im Flughafenverfahren jedoch nicht gewährleistet werden. Artikel 25 Absatz 6 a) Asylverfahrensrichtlinie n.F. sieht zwar vor, dass künftig nur im Ausnahmefall unbegleitete Minderjährige das Flughafenverfahren durchlaufen sollen. Wie die Rechte Minderjähriger nach Artikel 25 Asylverfahrensrichtlinie n.F. angesichts der weiterhin bestehenden Schwierigkeiten bei der Identifizierung der besonderen Schutzbedürftigkeit im beschleunigten Verfahren gewährleistet werden soll, bleibt jedoch weiterhin unklar.

Auch Artikel 17 der Rückführungsrichtlinie, der eine Inhaftierung von Minderjährigen im Grundsatz ausschließt und nur im äußersten Falle zulässt, wird durch die haftähnliche Situation in der Unterbringungsanstalt nicht eingehalten. Der UN-Ausschuss gegen Folter fordert daher auch gegenüber Deutschland Minderjährige nicht in das Flughafenverfahren aufzunehmen.¹⁷

¹⁶ siehe auch Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme Nr. 16/12 zum Flughafenverfahren, März 2012.

¹⁷ UN-Ausschuss gegen Folter, Siebenundvierzigste Tagung vom 31.10.2011 bis 25.11.2011, Abschließende Bemerkungen zu dem Bericht Deutschlands gemäß Artikel 19 des Übereinkommens.

Haftähnliche Unterbringung

Die Betroffenen befinden sich während des Flughafenverfahrens für einen nicht genau definierten Zeitraum in einer haftähnlichen Lage. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seiner Entscheidung von 1996 die Unterbringung im Flughafenverfahren nicht als Freiheitsentziehung oder als Freiheitsbeschränkung eingestuft. Diese Einschätzung widerspricht jedoch den realen Umständen, denn die theoretische Möglichkeit die Unterkunft luftseitig zu verlassen, worauf sich das Urteil bezieht, besteht in der Regel nicht, da die Flüchtlinge meist nicht über die notwendigen Reisedokumente verfügen, um tatsächlich ausreisen zu können, selbst wenn sie es wollten.

Laut Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist für die Beurteilung als Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 5 EMRK entscheidend, ob sich der Betroffene dieser Maßnahme hätte entziehen können. Die theoretische Möglichkeit sich in ein Drittland zu begeben genüge jedoch nicht. Vielmehr sei entscheidend, ob der Betroffene tatsächlich in einem anderen Land Zuflucht finden kann.

Die haftähnliche Lage widerspricht den Vorschriften des Artikels 6 der Rückführungsrichtlinie, der regelt, dass eine Inhaftierung erst dann zulässig ist, wenn eine Rückführungsentscheidung vorliegt. Da diese jedoch frühestens nach Ende des Verfahrens vorliegen kann, ist eine vorherige Inhaftierung unzulässig. Artikel 18 der Asylverfahrensrichtlinie (Artikel 26 Asylverfahrensrichtlinie n.F.) schließt eine Ingewahrsamnahme allein deshalb, weil die betroffene Person ein Asylbewerber ist, von vornherein aus.

Da auch im Falle einer Ablehnung des Asylgesuchs ein Großteil der abgelehnten Personen nicht umgehend abgeschoben werden können, bleiben diese zunächst in der haftähnlichen Situation, die Wochen und Monate dauern kann. Die gleichzeitige Unterbringung (teils im selben Raum) von abgelehnten Antragsteller(inne)n, die auf ihre Abschiebung warten und Asylsuchenden, die sich noch im Flughafenverfahren befinden, wirkt sich negativ auf die Atmosphäre und die Zustände in der Unterkunft aus.

¹⁸ Sichere Herkunftsstaaten sind Staaten, bei denen aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse die gesetzliche Vermutung besteht, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.

Folgerungen

Die substantiellen rechtsstaatlichen Mängel sprechen auch vor dem Hintergrund der seit der Einführung des Flughafenverfahrens als Notstandsmaßnahme deutlich zurückgegangenen Fallzahlen von ca. 60 pro Jahr für eine grundlegende Reform. Die Statistiken der letzten Jahre zeigen außerdem, dass im Flughafenverfahren keine Asylanträge von Asylsuchenden aus Senegal oder Ghana gestellt wurden. Bei Senegal und Ghana handelt es sich um die beiden einzigen als sicher eingestuften Drittstaaten außerhalb der EU, die als sichere Herkunftsstaaten gemäß Artikel 16a Absatz 3 Grundgesetz gelten¹⁸ und damit unter den Anwendungsbereich des § 18a Absatz 1 AsylVfG also das Flughafenverfahren fallen.

Um die strukturellen Defizite im Verfahren zu beseitigen und es an die inzwischen eingeführten europäischen Standards zum internationalen Schutz anzupassen, müsste das Flughafenverfahren dem regulären Asylverfahren nahezu angeglichen werden. Eine Fortführung des Flughafenverfahrens als aufwendiges Sonderverfahren macht jedoch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit dann keinen Sinn mehr.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich daher nachdrücklich für die Abschaffung des Flughafenverfahrens und der damit verbundenen Unterbringung in eigens dafür geschaffenen Gewahrsamseinrichtungen aus.

POSITION DES DEUTSCHEN CARITAS- VERBANDES

Der Deutsche Caritasverband spricht sich nachdrücklich für die Abschaffung des Flughafenverfahrens und der damit verbundenen Unterbringung der Asylantragsteller(innen) in eigens dafür geschaffenen Gewahrsamseinrichtungen aus.

Grundlage der Position des Deutschen Caritasverbandes zum Thema Flughafenverfahren sind die im Kapitel „Fakten“ getroffenen Erwägungen.

Das Flughafenverfahren führt in seiner Eigenschaft als beschleunigtes Sonderverfahren dazu, dass die Verfahrensqualität beeinträchtigt wird. Durch die kurzen Verfahrens- und Rechtsbehelfsfristen ist eine angemessene Prüfung der individuellen Fluchtursachen kaum möglich und die Anforderungen an ein faires Verfahren werden nicht erfüllt. Der Deutsche Caritasverband sieht besonders in den folgenden Bereichen des Flughafenverfahrens Änderungsbedarf:

- Möglichkeit der Rechtsberatung und Verfahrensinformation
- Rechtsschutzmöglichkeiten im Flughafenverfahren
- Anhörung im Flughafenverfahren
- Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen
- Haftähnliche Unterbringung in Gewahrsamseinrichtungen

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 1996 konnte wesentliche europäische Rechtsakte zum Asylverfahren und zu Aufnahme- und Rückführungsbedingungen noch nicht berücksichtigen. Diese existierten seinerzeit noch nicht. Mittlerweile prägen die Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG), die Aufnahmerichtlinie (2003/09/EG) und die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) das deutsche Asylrecht nachhaltig.

Um die strukturellen Defizite im Flughafenverfahren zu beseitigen und es an die inzwischen eingeführten europäischen Standards zum internationalen Schutz anzupassen, müsste das Flughafenverfahren dem regulären Asylverfahren nahezu angeglichen werden. Eine Fortführung des Flughafenverfahrens als aufwendiges Sonderverfahren macht jedoch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit dann keinen Sinn mehr.

Freiburg, Oktober 2013

Deutscher Caritasverband e. V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Abteilung Soziales und Gesundheit
Theresia Wunderlich
Abteilungsleiterin

FLUGHAFENVERFAHREN WIE DIE CARITAS VOR ORT HILFT

Der Caritasverband Frankfurt bietet gemeinsam mit dem Evangelischen Regionalverband Frankfurt Personen, die sich im sogenannten Flughafenverfahren am Frankfurter Flughafen befinden, Beratung an, um das komplizierte Verfahren Schritt für Schritt zu erläutern. Daneben stehen sie während des gesamten Aufenthalts in der haftähnlichen Unterbringung beratend und unterstützend zur Seite.

- Für neu eingetroffene Schutzsuchende werden Dolmetscher(innen) bestellt, um sich in einem persönlichen Gespräch zügig ein Bild von der Situation des Asylsuchenden machen zu können.
- Stellt sich heraus, dass ein Schutzsuchender traumatisiert oder unterstützungsbedürftig ist, wird u. a. für die Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt zur Begleitung beauftragt.
- Während des gesamten Aufenthalts werden die Schutzsuchenden begleitet. Es findet eine unabhängige individuelle Aufklärung und Information über das Verfahren und die Behörden statt, u. a. sind das Informationen über die bevorstehenden Befragungen, den Ablauf des Asylverfahrens, die Inhalte, Fristen, Rechtsschutz.
- Im Dialog mit den Behörden wird stets versucht die Situation der Schutzsuchenden zu verbessern.

DIE FLÜCHTLINGS- HILFE DER CARITAS

Die Flüchtlingshilfe der Caritas nimmt diejenigen Personen in den Blick, die ihre Heimat nicht aus freiem Willen verlassen, sondern gezwungen sind, sich in ein anderes Land zu begeben. Dabei kann es sich um Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, um Asylberechtigte, um Personen mit einem subsidiären oder sonstigem humanitären Schutz handeln oder um Menschen, die ausreisepflichtig sind, wie z. B. Personen in Duldung.

Ziel ist es, diesen Menschen eine menschenwürdige Aufnahme und ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Inhaltlich bearbeitet die Flüchtlingshilfe ein breites Themen-Spektrum. Es reicht von fluchtauslösenden Faktoren in einer Vielzahl von Herkunftsländern, dem Umgang mit Fluchtschicksalen, den Schutz- und Eingliederungsmöglichkeiten im Zufluchtsland bis hin zu Rückkehrmöglichkeiten in das Herkunftsland oder Weiterwanderungsmöglichkeiten in ein Drittland. Dabei wird die Flüchtlingshilfe tätig in lokalen, regionalen, nationalen, EU-weiten und globalen Inhalten und Bezügen.

Neben direkter Unterstützung in Form von Beratungs- und Unterstützungsleistung wirkt die Flüchtlingshilfe der Caritas auch an der Gestaltung politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen mit:

Hilfe vor Ort

Bundesweit stehen Flüchtlingsdienste der Caritas den Schutzsuchenden zur Verfügung. Dabei bieten die Flüchtlingssozialdienste ihren Klient(inn)en insbesondere Information, Orientierung, individuelle Hilfen sowie Integrationsmaßnahmen für die Zeit des Aufenthalts, während Asylverfahrensberatungsstellen Asylantragsteller(inne)n in der Vorbereitung und Durchführung des Asylverfahrens unterstützen.

Daneben hält die Flüchtlingshilfe der Caritas einige spezialisierte Einrichtungen für Flüchtlinge vor:

- Das Therapiezentrum der Caritas für Folteropfer in Köln bietet schwer traumatisierten Flüchtlingen therapeutische und sozialarbeiterische Unterstützung an.
- Die unabhängigen Abschiebebeobachtungsstellen der Caritas an den Flughäfen Frankfurt und Berlin arbeiten mit dem Ziel, mögliche Verletzungen von Grund- und Menschenrechten der Abzuschiebenden – auch durch präventiv wirkende Deeskalation – zu verhindern. Daneben sollen sie Abläufe von Abschiebungen transparenter machen.
- Der Kirchliche Flüchtlingsdienst am Flughafen Frankfurt bietet im Rahmen des Asylschnellverfahrens am Flughafen eine Verfahrensberatung an. Den Betroffenen wird der Ablauf des Flughafen-Asylverfahrens und daraus resultierende Anforderungen erläutert und erklärt.

Beratungsstellen für Rückkehr- und Weiterwanderungsberatung des Raphaelswerks und der Caritas stehen ebenfalls bundesweit zur Verfügung.

Die Caritas arbeitet im Bereich des Flüchtlings- und Ausländerrechts bundesweit mit ca. 30 Rechtsanwält(inn)en zusammen. Die Anwältinnen und Anwälte sind jeweils in Einzel- und Gruppenberatungen von Flüchtlingen tätig. Weiter unterstützen sie die Caritas-Flüchtlingsdienste durch Beratung und im Rahmen von Weiterbildungsmaßnahmen. Außerdem stellen sie ihre fachlichen Erfahrungen in Rundschreiben oder Merkblättern sowie für die rechtspolitische Arbeit der Caritas auf Bundes- und Länderebene zur Verfügung.

Neben den Diensten und Einrichtungen, die für spezifische Fragen und Hilfen in Zusammenhang mit Flucht, Asyl, Aufenthaltsstatus und Integrationsmöglichkeiten zuständig sind, stehen grundsätzlich auch alle anderen sozialen Dienste wie der Caritas in einschlägigen Fachfragen für die Betroffenen zur Verfügung.

Diözesan- und Landesebene

Die Referate für Migration und Integration der Diözesan- und Landescaritasverbände haben Koordinierungsaufgaben auf der Ebene der Diözesen bzw. der Bundesländer, sie stellen Fachinformationen zur Verfügung, veranstalten Fach-

tagungen, Fort- und Weiterbildungen, erstellen Positionspapiere und flüchtlingspolitische Stellungnahmen, führen Aktionen und Initiativen zu Flüchtlingsanliegen durch.

Bundesebene

Das Referat für Migration und Integration des Deutschen Caritasverbandes hat Koordinierungsaufgaben auf Bundesebene, stellt Fachinformationen zur Verfügung, veranstaltet Fachtagungen, Fort- und Weiterbildungen, erstellt Positionspapiere und flüchtlingspolitische Stellungnahmen, führt Aktionen und Initiativen zu Flüchtlingsanliegen durch. Zentral ist der anwaltschaftliche Einsatz für die Betroffenen. Darüber hinaus werden strukturelle Partnerschaften auf Bundesebene entwickelt.

Caritas international, das Hilfswerk des Deutschen Caritasverbandes und seine Partnerorganisationen leisten Hilfe vor Ort in den Herkunfts- und Erstzufluchtsstaaten von Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Personen. Sie sorgen u. a. gemeinsam für die existentielle Grundversorgung im Sinne von Behausungen, Nahrungsmitteln, Kleidung, Medikamenten und Hygieneartikeln.

Der Informationsverbund Asyl und Migration e.V. ist ein Zusammenschluss der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und von in der Flüchtlings- und Migrationsarbeit aktiven Organisationen. Ziel ist es, für die Beratungs- und Entscheidungspraxis relevante Informationen zugänglich zu machen.

Europäisches und weltweites Caritasnetzwerk

Das europäische Caritasnetzwerk Caritas Europa und das weltweite Caritasnetzwerk Caritas Internationalis engagieren sich hauptsächlich auf politischer Ebene, mit dem Ziel eine Verbesserung der Lebenssituation und Bedingungen für Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Personen zu erreichen.



Herausgegeben im Januar 2014 von
Deutscher Caritasverband e.V.
Abteilung Soziales und Gesundheit
Referat Migration und Integration
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon: 0761 200 327
Telefax: 0761 200 211
E-Mail: migration.integration@caritas.de
ISBN: 978-3-9813880-5-3

Foto: kalafoto - Fotolia.com
Redaktion: Martin Reißwenger, Tobias Mohr
Gestaltung: Simon Gümpel, Freiburg
Druck: Kniebühler Druck, Teningen