

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe der PDS – Drucksache 13/8291 –

Zur Situation im asylrechtlichen „Flughafenverfahren“

Bei auf dem Luftweg ankommenden Asylsuchenden, die aus einem „sicheren Herkunftsland“ stammen oder sich nicht mit einem gültigen Paß ausweisen können, wird das Asylverfahren vor der Einreise durchgeführt. Hierfür werden die einreisenden Asylsuchenden auf den Flughäfen Frankfurt/M., Berlin-Schönefeld, Hamburg, Düsseldorf und München im Transitbereich untergebracht.

Für die Dauer einer Vorprüfung ihres Asylersuchens wird diesen Personen durch den Bundesgrenzschutz (BGS) die Einreise verweigert. Derzeit werden diese Personen nach einem Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt/M. (vom 5. November 1996) im Flughafen-Transit in Räumen festgehalten, „die als Hafträume anzusehen sind“ (Informationsbrief Ausländerrecht 1997, S. 47).

Aus Verzweiflung haben 1995 sich allein in der psychisch extrem belastenden Situation im Transitbereich des Frankfurter Flughafens zehn dieser Menschen selber schwere Verletzungen zugefügt (vgl. Drucksache 13/3769).

Die sanitären Einrichtungen des Transitbereichs sind – nach einem Bericht des Kirchlichen Sozialdienstes am Frankfurter Flughafen vom 20. November 1995 zufolge – „vollkommen unzureichend“. Er berichtete überdies, daß unstrittig sein dürfte, „daß sich die Unterbringungssituation – zumal bei steigender Verweildauer der Flüchtlinge – auf die psychische Verfassung der Betroffenen auswirkt und zu Reaktionen, wie Apathie, Depressionen, Aggressivität (auch gegen sich selbst) bis hin zu Suizidversuchen beiträgt“.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 14. Mai 1996 ist gemäß § 18 a AsylVerfG eine Dauer von höchstens 23 Tagen im Flughafentransit zulässig. In dem o. g. Urteil des OLG Frankfurt wurde zudem entschieden, daß die Inhaftierung von abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern die Dauer von 19 Tagen nicht überschreiten darf – ansonsten handele es sich um eine rechtswidrige Freiheitsentziehung. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. So wurden – nach einem Bericht des Kirchlichen Sozialdienstes am Frankfurter Flughafen vom 24. April 1997 – im vergangenen Jahr 102 Personen länger als 25 Tage im Transitbereich des Flughafens festgehalten. Die längste Verweildauer betrug 1996 268 Tage.

Der längste Aufenthalt überhaupt dauerte nicht weniger als 396 Tage (davon acht Monate in der Psychiatrie).

Der BGS am Frankfurter Flughafen soll nach Berichten aus dem Bereich des Flughafens seit dem Urteil des OLG Frankfurt vom November 1996

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 8. August 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schriftgröße – den Fragetext.

damit begonnen haben, Personen im Flughafen transit – unter Hinweis auf eine ansonsten drohende „Abschiebehaft zur Sicherung einer Zurückweisung“ – Erklärungen unterschreiben zu lassen, demzufolge sie sich fortan „freiwillig“ im Transitbereich aufhalten würden. Die Fristenregelungen des OLG könnten so umgangen werden.

In einer neuerlichen Entscheidung hat das OLG Frankfurt im Februar 1997 die Auffassung vertreten, daß eine Verpflichtung, abgelehnte Asylsuchende zum Zwecke der sog. Zurückweisunghaft in besondere Haftzellen oder Justizvollzugsanstalten (JVA) verbringen zu müssen, einer gesetzlichen Grundlage entbehre (Informationsbrief Ausländerrecht 1997, S. 226).

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum asylrechtlichen Flughafenverfahren entschieden, daß der Bund zu gewährleisten habe, daß asylantragstellende Personen zu jeder Zeit eine kostenlose asylrechtskundige Beratung in Anspruch nehmen könnten. Nach dem o. g. Bericht des Kirchlichen Sozialdienstes am Frankfurter Flughafen (vom 24. April 1997) erweist sich diese Rechtsschutzgarantie in der Praxis des Kirchlichen Dienstes als „faktisch wertlos“. Nicht nur die rechtlich vorgeschriebenen „extrem kurzen Fristen“ im Asylverfahren, sondern auch die mangelhafte Ausstattung mit Telefonapparaten und (aufgrund des enormen Zeitdrucks) unabdingbarer Faxgeräte, einer „de facto unbrauchbaren“ unspezifizierten Liste von über 2 000 in Frankfurt/M. zugelassenen Anwältinnen und Anwälten sehen sich die kirchlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kirchlichen Sozialdienstes am Frankfurter Flughafen allein gelassen: „Auch ein Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gibt es de facto überhaupt keinen Rechtsschutz am Flughafen Frankfurt/M. Die in diesem Urteil geforderte ‚asylrechtskundige Beratung‘ ist nach wie vor nicht realisiert.“

Statt dessen müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kirchlichen Sozialdienstes am Frankfurter Flughafen immer wieder entscheiden, in welchen Fällen sie verstärkte rechtliche Vermittlungsbemühungen unternehmen – und wo nicht. Damit würden sie zu einem selektiven Verhalten gezwungen, „zu dem sich Kirche weder berufen fühlt, noch sich als kompetent ansieht“.

Vorbemerkung

Die Betreuung der Asylbewerber im Flughafenverfahren erfolgt durch von den Ländern beauftragte Personen oder Organisationen, z. B. den Kirchlichen Sozialdienst auf dem Flughafen Frankfurt/Main. Die in den Vorbemerkungen erhobenen Vorwürfe gegen die Unterbringungseinrichtungen (z. B. sanitäre Einrichtungen) richten sich daher gegen die Hessische Landesregierung.

In der Entscheidung zur Flughafenregelung vom 14. Mai 1996 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, „die Begrenzung des Aufenthalts von Asylsuchenden während des Verfahrens nach § 18 a AsylVfG auf die für ihre Unterbringung vorgesehenen Räumlichkeiten im Transitbereich des Flughafens stellt keine Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung (Artikel 104 GG i. V. m. Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG) dar“ (BVerfGE 94, 166 [198 f.]).

Die Ausführungen in der Vorbemerkung der Kleinen Anfrage, „daß die Inhaftierung von abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern die Dauer von 19 Tagen nicht überschreiten darf“, mit denen suggeriert werden soll, daß der Aufenthalt auf dem Flughafengelände eine Inhaftierung darstellt, widersprechen insoweit den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts.

Die Verzögerungen beim Vollzug der Zurückweisung und der damit im Zusammenhang stehende längere Aufenthalt der Ausländer beruhen in der Regel auf dem Verhalten der Betroffenen selbst, die durch Paßvernichtung, mangelnde Mitwirkung bei der

Paßbeschaffung bzw. willkürliche Herbeiführung der Fluguntauglichkeit eine schnelle Rückführung verhindern.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich der in der Anfrage verwendete Begriff „Flüchtlinge“ auf die Gesamtheit der Asylsuchenden bezieht. Die Flüchtlingseigenschaft im rechtlichen Sinne liegt nur bei Personen vor, die die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, was in der Regel erst in einem Prüfungsverfahren durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge festzustellen ist.

Bei der statistischen Erfassung unbegleiteter Minderjähriger wurde 1996 lediglich zwischen Asylsuchenden und Nichtasylsuchenden unterschieden. Bei asylbegehrenden Minderjährigen richtete sich die Altersobergrenze der Erfassten nach § 12 AsylVfG. Eine weitere Differenzierung zwischen Kindern und Minderjährigen erfolgte nicht.

1. Wie viele Personen sind 1996 in das Transitverfahren an den fünf bundesdeutschen Flughäfen (Frankfurt, Düsseldorf, Hamburg, Berlin-Schönefeld und München) aufgenommen worden (bitte aufschlüsseln)?

Wie viele hiervon waren Kinder, und bei wie vielen handelte es sich um sog. minderjährige unbegleitete Flüchtlinge?

1996 sind 4 358 Personen dem Flughafenverfahren gemäß § 18 a AsylVfG zugeführt worden. Davon auf dem Flughafen

Frankfurt/Main: 3 656,
Düsseldorf: 133,
Hamburg: 45,
München: 491 und
Berlin-Schönefeld: 33.

Von den Genannten wurden als asylbegehrende unbegleitete Minderjährige (siehe Vorbemerkung) auf dem Flughafen

Frankfurt/Main: 265,
Düsseldorf: 13,
Hamburg: 4,
München: 4 und
Berlin-Schönefeld: 4 Personen erfaßt.

Dem größten Teil dieser Personen wurde gemäß § 18 a Abs. 6 AsylVfG die Einreise gestattet.

2. Wie viele der um Asyl nachsuchenden Personen befanden sich 1996 während ihres Asylverfahrens nach § 18 a AsylVerfG länger als 23 Tage im Flughafentransit (bitte auch nach Flughäfen aufschlüsseln)?

Wie viele hiervon waren Kinder, und bei wie vielen handelte es sich um minderjährige unbegleitete Flüchtlinge?

(Siehe Vorbemerkung)

Auf dem Flughafen Frankfurt/Main haben sich 1996 199 Personen länger als 23 Tage im Transitbereich des Flughafens aufgehalten, davon 20 von ihren Eltern begleitete Kinder; jedoch keine unbe-

gleiteten Minderjährigen (siehe Vorbemerkungen). Auf den übrigen Flughäfen wurden 1996 keine Ausländer dem Flughafenverfahren zugeführt.

3. Wie viele in einem Verfahren nach § 18 a AsylVerfG abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber befanden sich 1996 länger als 19 Tage im Flughafentransit (bitte auch nach Flughäfen aufschlüsseln)?

Wie viele hiervon waren Kinder, und bei wie vielen handelte es sich um minderjährige unbegleitete Flüchtlinge?

(Siehe Vorbemerkung)

Auf dem Flughafen Frankfurt/Main haben sich 1996 225 Personen länger als 19 Tage im Transitbereich des Flughafens aufgehalten, davon 32 von ihren Eltern begleitete Kinder; jedoch keine unbegleiteten Minderjährigen (siehe Vorbemerkung). Auf den übrigen Flughäfen wurden 1996 keine Ausländer dem Flughafenverfahren zugeführt.

4. Geht die Bundesregierung mit dem OLG Frankfurt davon aus, daß ein zwangsweiser Aufenthalt im Flughafentransit nach Ablauf von 23 bzw. 19 Tagen (für abgelehnte Asylsuchende) eine freiheitsentziehende bzw. -beschränkende Maßnahme darstellen würde; wenn nein, warum nicht?

Der Bundesregierung ist die Rechtsprechung des OLG Frankfurt/Main bekannt; sie berücksichtigt die Rechtsprechung auch. Die Bundesregierung strebt an, in dieser Frage eine grundsätzliche Entscheidung des BGH herbeizuführen.

5. Hat die Bundesregierung ungeachtet ihrer kritischen Sicht bzw. haben die zuständigen Landesregierungen – nach Kenntnis der Bundesregierung – dennoch Konsequenzen aus der inzwischen verfestigten Rechtsprechung des OLG Frankfurt gezogen, und wenn ja, welche?

Siehe Antwort zu Frage 4.

Den ausländischen Staatsangehörigen werden weder Vordrucke noch sonstige Schriftstücke vorgelegt, in denen sie die Bereitschaft zum freiwilligen Verbleib im Transitbereich erklären können. Um ihrer persönlichen Interessenlage jedoch entgegen zu kommen, wird selbstverfaßten schriftlichen Bitten dieser Art entsprochen.

- a) Ist es zutreffend, daß der BGS am Frankfurter Flughafen spätestens seit dem Urteil des OLG Frankfurt vom November 1996 damit begonnen hat, Personen im Flughafentransit Erklärungen unterschreiben zu lassen, demzufolge sie sich fortan „freiwillig“ im Transitbereich aufhalten würden?

Nein. Siehe vorstehende Vorbemerkung.

- b) Wie viele derartige „Freiwilligkeitserklärungen“ wurden seither von Personen im Flughafentransit abgegeben?

Siehe vorstehende Vorbemerkung.

154 für 181 Personen.

- c) In wie vielen Fällen überschritt die Dauer des nunmehr „freiwilligen“ Aufenthaltes im Flughafentransit
- 10 Tage,
 - 20 Tage,
 - 1 Monat,
 - 2 Monate,
 - 3 Monate?

Siehe die einleitenden und die vorstehenden Vorbemerkungen.

Der Aufenthalt im Transitbereich dauerte länger als

10 Tage in 14 Fällen,
20 Tage in keinem Fall,
1 Monat in 3 Fällen,
2 Monate in 1 Fall,
3 Monate in keinem Fall.

6. In wie vielen Fällen wurde in Fällen einer verzögerten Zurückweisung von (abgelehnten) Asylsuchenden im Flughafentransit, die sog. Abschiebehaft zur Sicherung der Zurückweisung angeordnet?
Wie viele hiervon waren Kinder, und bei wie vielen handelte es sich um minderjährige unbegleitete Flüchtlinge?

In 42 Fällen, dabei keine unbegleiteten Minderjährigen (siehe Vorbemerkung). Die Notwendigkeit, Haft zu beantragen, beruhte im wesentlichen auf dem Verhalten der Betroffenen (siehe auch Vorbemerkung).

7. In wie vielen Fällen dauerte die Zurückweisungshaft länger als
- 10 Tage,
 - 20 Tage,
 - 1 Monat,
 - 2 Monate,
 - 3 Monate?

10 Tage in 4 Fällen,
20 Tage in 3 Fällen,
1 Monat in 2 Fällen,
2 Monate in 1 Fall,
3 Monate in 2 Fällen.

8. Bei wie vielen Kindern bzw. minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen dauerte die Zurückweisungshaft länger als
- 10 Tage,
 - 20 Tage,
 - 1 Monat,
 - 2 Monate,
 - 3 Monate?

In Zurückweisungshaft befanden sich keine Kinder und unbegleiteten Minderjährigen (siehe Vorbemerkung).

9. Wo werden diese Personen in Zurückweisungshaft genommen (bitte nach Flughäfen aufschlüsseln)?

Die Zurückweisungshaft verbringen Personen, die das Flughafenverfahren auf dem Flughafen betrieben haben, in

Frankfurt/Main	JVA Offenbach, Wiesbaden, Frankfurt/M-Preungesheim, in Ausnahmefällen: Gewahrsamsbereich des Grenzschutzamtes Frankfurt/Main,
Düsseldorf	Abschiebehaftanstalten Neuss und Moers,
Hamburg	UHA/JHV Hamburg,
München	1996 keine Zurückweisungshaftfälle,
Berlin-Schönefeld	1996 keine Zurückweisungshaftfälle.

- a) Inwiefern werden Personen in Zurückweisungshaft in gesonderten Haftzellen bzw. in JVA inhaftiert?

Die von Straftätern getrennte Unterbringung erfolgt wegen des besonderen Charakters der Haft.

- b) Stimmt die Bundesregierung mit dem OLG Frankfurt überein, daß eine Verpflichtung, abgelehnte Asylsuchende zum Zwecke der sog. Zurückweisungshaft in besondere Haftzellen oder JVA verbringen zu müssen, einer gesetzlichen Grundlage entbehrt, und welche Konsequenzen gedenkt die Bundesregierung hieraus zu ziehen?

Das OLG Frankfurt hat lediglich die gesetzliche Rechtslage nachgezeichnet, nach der es nach richterlicher Anordnung der Zurückweisungshaft dem Exekutivorgan freigestellt ist, in welchen Räumlichkeiten die Maßnahme vollzogen wird. Dem entspricht die bisherige Praxis.

10. Werden auch Kinder und minderjährige unbegleitete Flüchtlinge in Zurückweisungshaft genommen?

Wenn ja,

- welche Altersgrenzen sind hierbei zu beachten und
- wie kann eine kindgerechte Unterbringung und Betreuung in der Zurückweisungshaft gewährleistet werden?

In Einzelfällen unbegleitete Minderjährige, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Eine altersgerechte Unterbringung wird von den Einrichtungen sichergestellt.

11. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Verletzungen, die sich Personen im Zuge der psychischen Extremsituation im Transitbereich des Frankfurter Flughafens 1996 selber zugefügt haben (bitte mit Namensinitialen, Alter, Herkunftsland, Ort und Datum der selbstverletzenden Handlung angeben)?

Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung, in welchen Fällen 1996 Personen aus dem Transitbereich des Flughafens in psychiatrische Krankenhausabteilungen eingewiesen worden sind (bitte mit Namensinitialen, Alter, Herkunftsland, sowie die Dauer des Krankenhausaufenthaltes angeben)?

Es ist nicht festgestellt, daß die angesprochenen Selbstverletzungen aufgrund von „psychischen Extremsituationen“ im Transitbereich der Frankfurter Flughäfen vorgenommen wurden, sondern es ist zu vermuten, daß die Rückzuführenden sich überwiegend oberflächlich verletzt haben, um ihre Rückführung zu verzögern bzw. zu verhindern.

Folgende Selbstverletzungen sind bekannt:

Namen	Alter	Herkunftsland	Ort	Datum
M.A.	31	Iran	Gebäude C 183	26. 08. 1996
M.M.	31	Libyen	Gebäude C 183	24. 12. 1996
G.P.	28	Liberia	Gebäude C 183	23. 04. 1996
S.A.	18	Afghanistan	Gebäude C 183	02. 04. 1996
K. I.	32	Zaire	Gebäude C 183	07. 08. 1996
O.T.	18	Nigeria	Gebäude C 183	23. 07. 1996
M.I.	26	Nigeria	Gebäude C 183	09. 05. 1996

Die zuständigen Behörden haben 1996 keine Einweisungen von Asylbewerbern in psychiatrische Anstalten vorgenommen.

12. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Verletzungen, die sich Personen im Zuge der psychischen Extremsituation in den Transitbereichen der vier anderen hierfür vorgesehenen bundesdeutschen Flughäfen 1996 selber zugefügt haben (bitte mit Namensinitialen, Alter, Herkunftsland, Ort und Datum der selbstverletzenden Handlung angeben)?

Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung, in welchen Fällen 1996 Personen aus den Transitbereichen dieser Flughäfen in psychiatrische Krankenhausabteilungen eingewiesen worden sind (bitte mit Namensinitialen, Alter, Herkunftsland, sowie die Dauer des Krankenhausaufenthaltes angeben)?

Im Jahr 1996 sind von den übrigen Flughäfen keine Selbstverletzungen bekannt. Die zuständigen Behörden haben 1996 keine Einweisungen von Asylbewerbern in psychiatrische Anstalten vorgenommen.

13. Welche der Personen, die sich in einer der Flughafenverfahrens-Unterkünfte derartige Verletzungen zugefügt hat bzw. psychisch erkrankte, ist anschließend zurückgeschoben worden?

M. A., G. P., K. I. und O. T.

- a) Nach welchen Fristen sind diese Rückschiebungen jeweils vorgenommen worden?

Die Rückführungen erfolgten nach rechtskräftigem Abschluß der Verfahren gemäß § 18 a AsylVfG.

- b) Welche dieser Personen ist in den angeblich „sicheren Drittstaat“ abgeschoben worden?

Keine.

- c) Welche dieser Personen ist in ihr/sein Herkunftsland ausgeflogen worden?

O. T.

- d) Von welchem Personal (BGS, ärztliche Betreuung) wurde der Vollzug der Zurückweisung begleitet?

Soweit erforderlich, wurden die Rückzuführenden durch Beamte des BGS begleitet.

- e) In wie vielen Fällen wurden Personen 1996 hierbei welche Beruhigungsmittel in welchen Dosen verabreicht?

In keinem Fall.

14. Welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen, um den Auftrag des BVerfG (von Mai 1996) umzusetzen, asylantragstellenden Personen im Flughafentransit zu jeder Zeit eine kostenlose asylrechtskundige Beratung anbieten zu können?

Welche diesbezüglichen Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung in Zukunft zu ergreifen?

Die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14. Mai 1997 geforderte Rechtsberatung (BVerfGE 94, 166 [206/297]) soll Rechtsanwälten übertragen werden. Die Bundesregierung steht kurz vor dem Abschluß einer entsprechenden Vereinbarung mit der Anwaltschaft.

15. Durch wen soll diese asylrechtskundige Beratung erfolgen, und wie soll diese Beratung personell und materiell ausgestattet werden?

Siehe Antwort zu Frage 14.