

## Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte zur Freiheitsentziehung in Transitzonen von Flughäfen

In letzter Zeit hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) sich mehrfach mit Beschwerden von Ausländern zu befassen, die sich zwangsweise in Transitzonen von Flughäfen aufhalten mussten. Dabei wurde geprüft, ob die als „Anhaltung“- bezeichneten Maßnahmen, als Freiheitsentziehung (FE) gem. Art. 5 I EMRK zu werten und rechtmäßig waren. Einschlägig sind hier Art. 5 Abs. 1 f und Abs. 4 EMRK.

### Art. 5 Recht auf Freiheit und Sicherheit

(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

...  
f) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentzug zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.

...  
(4) Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug nicht rechtmäßig ist.

Bei der Entscheidung, ob eine FE im Sinne von Art. 5 EMRK vorliegt, geht der EGMR von der konkreten Situation aus und berücksichtigt eine Reihe von Kriterien, wie Art, Dauer und Auswirkungen sowie die Art der Durchführung der umstrittenen Maßnahme. Der Unterschied zwischen Entzug und Beschränkung der Freiheit ist für den EGMR lediglich einer des Grades und der Intensität und nicht einer der Art oder der Substanz (EGMR v. 08.12.2005 „Madani/Österreich“; v. 25.6.1996 „Amuur/Frankreich“ = EuGRZ 1996, 577).

So wertete der EGMR im Fall „Amuur“ den zwangsweisen Aufenthalt von somalischen Asylbewerbern im Transitbereich des Flughafens Paris-Orly für die Dauer von 20 Tagen unter dauernder polizeilicher Überwachung und ohne Zugang zu rechtlichen Beistand und sozialer Hilfe als FE. Es komme zudem entscheidend darauf an, ob sich der Betroffene dieser Maßnahme hätte entziehen können. Dabei genüge jedoch die rein theoretische Möglichkeit nicht, sich in ein Drittland zu begeben, sondern es müsse geprüft werden, ob er tatsächlich in einem anderen Land Zuflucht finden könne. Ebenso im Fall „Shamsa“ (EGMR v. 27.11.2003 „Shamsa/Polen“) den Zwangsaufenthalt von zwei Libyern im Transitbereich des Flughafens Warschau, die nach einer Ausweisungs- und Passbeschaffung in ihren Heimatstaat abgeschoben werden sollten und 14 Tage im Transitbereich festgehalten wurden nachdem ihre Abschiebung dreimal wegen Widerstands gescheitert war.

Im Fall „Saadi“ (EGMR v. 29.1.2008 „Saadi/Vereinigte Königreich“) erachtet der EGMR es angesichts des Grads der in Oakington herrschenden Beschränkungen als eindeutig, dass dem während der sieben Tage, die er dort angehalten wurde, seine Freiheit iSv. Art. 5 Abs. 1 EMRK entzogen wurde. Oakington ist ein Anhaltelager für ein Asyl-Schnellverfahren - eine ehemalige Kaserne in der Nähe von Cambridge. Es handelt sich um zwei-stöckiges Gebäude in einem großen Park. Frauen- und Männerhäuser sind durch Zäune getrennt, weiters gibt es einen separaten Familienblock. Das Lager hat Platz für 400 Menschen und gibt durch seine Weitläufigkeit den Eindruck von Freiheit - der Zaun, der den Kontakt zur Außenwelt verhindert, wird nur bedingt wahrgenommen. Grundsätzlich wurde in dem Urteil dargestellt, dass „... nach der allgemeinen Regel des Art. 5 Abs. 1 EMRK jede Person ein Recht auf Freiheit hat, Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK aber eine Ausnahme von dieser generellen Regel vorsieht, indem es Staaten erlaubt, die Freiheit von Fremden in Zusammenhang mit der Einwanderung zu kontrollieren. Die Staaten genießen ein unbestreitbares souveränes Recht, die Einreise von Fremden in ihr Territorium und den Aufenthalt dort zu kontrollieren. Es ist eine notwendige Ergänzung dieses

Rechts, dass es Staaten erlaubt ist, potentielle Einwanderer, die eine Einreiseerlaubnis - sei es im Wege von Asyl oder nicht - beantragt haben, anzuhaltend. Wie aus dem Urteil Amuur/F klar hervorgeht, kann die Anhaltung von potentiellen Einwanderern, einschließlich Asylwerbern, grundsätzlich mit Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK vereinbar sein. Die Große Kammer stellte weiters fest, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip auf eine Haft unter Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK nur insofern anwendbar sei, als sie nicht unverhältnismäßig lange dauern dürfe. Eine Freiheitsentziehung wäre daher nur solange nach Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK gerechtfertigt, als das Abschiebungsverfahren anhängig sei. Wenn ein solches Verfahren nicht mit der gebotenen Zügigkeit durchgeführt wird, wird die Haft unzulässig [Willkürverbot].“ Danach ist es nicht unvereinbar mit Art. 5 1 f, wenn der Betroffene bis zu 7 Tagen unter passenden Bedingungen angehalten wird.

In einem ersten Verfahren zu dem gleichen Sachverhalt (EGMR v. 11.7.2006 „Saadi/Vereinigte Königreich“) wurde allerdings eine Verletzung von Art. 5 2 EMRK (Recht auf Information über die Gründe der Festnahme) festgestellt, da die Gründe für die Festnahme erst nach 76 Stunden mitgeteilt wurden.

Im Fall „Čonka“ führte der Zwangsaufenthalt im Transitbereich eines Flughafens aufgrund fehlender oder nur theoretisch aber praktisch nicht oder nur schwer erreichbaren Möglichkeit Rechte durchzusetzen, zu einer Verletzung des Art. 5 I EMRK (EGMR v. 05.02.2002 „Čonka/Belgien“). „...Dies beinhaltet die Tatsache, dass die Information über die Rechtsbehelfe auf den den Bf. bei ihrer Ankunft auf der Polizeibehörde ausgehängten Informationsblättern klein gedruckt und in einer für sie nicht verständlichen Sprache abgefasst war. Nur ein Übersetzer war für eine große Anzahl von Roma-Familien verfügbar, der zwar auf der Polizeistation anwesend war, aber im geschlossenen Transitzentrum fehlte. Unter diesen Umständen hatten die Bf. geringe Aussichten, mit Hilfe des Übersetzers von der Polizeistation einen Anwalt zu kontaktieren. Obwohl sie diesen vom geschlossenen Transitzentrum hätten anrufen können, hätten sie dabei aber keine Unterstützung durch den Übersetzer gehabt. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten waren von den Behörden weder auf der Polizeistation noch im Transitzentrum andere Formen rechtlicher Unterstützung vorgesehen.“

Wie sehr der EGMR seine Entscheidung aber vom Einzelfall und der Dispositionsfreiheit der Betroffenen abhängt macht, zeigt der Fall „Madani“ (EGMR v. 8.12.2005 „Madani/Österreich“). Das Gericht sah bei einem 40-tägigen Transit-aufenthalt (03.11. - 13.12.1996) von vier tunesischen Asylbewerbern, die ihre Pässe nach Ankunft auf dem Flughafen Wien vernichtet hatten, um ihre Abschiebung zu verhindern, keine FE. Die Tunesier hatten das Angebot, im so genannten Sondertransit - einem mit Betten ausgestatteten Container in der Nähe des Flughafens - untergebracht zu werden, abgelehnt und hielten sich weiterhin in der regulären Transitzone auf. Zwei Abschiebeversuche scheiterten, weil die Betroffenen im Transitbereich nicht auffindbar waren, ein weiterer, weil Tunesien die Rückübernahme der passlosen Männer verweigerte. Während des letzten Abschiebeversuchs wurden die Tunesier für einige Stunden unter polizeiliche Überwachung gestellt, hielten sich im Übrigen aber ungehindert im Transitbereich auf. Schließlich wurde den Männern die Einreise gestattet. Anders als im Fall „Amuur“ waren sie sich hier selbst überlassen und konnten ihr tägliches Leben selbst organisieren und ohne Einschränkungen oder Kontrolle durch die österreichischen Behörden mit dritten Personen in Kontakt treten und kommunizieren. Abgesehen von ein paar Stunden vor einer geplanten Abschiebung nach Tunis standen sie unter keiner besonderen polizeilichen Überwachung. Sie standen von Beginn ihres Aufenthalts in der Transitzone an in Kontakt mit einer humanitären Organisation, die ihnen soziale und rechtliche Unterstützung bot.

Demgegenüber aber wieder der EGMR in dem jüngsten „Fall Riad“ (EGMR v. 24.01.2008 Riad/Belgien), wonach die Transitzone des Brüsseler Flughafens nicht der geeignete Aufenthaltsort für die Festhaltung für die Dauer von 11 bzw. 15 Tagen war. Das Gericht ging davon aus, dass die Beschwerdeführer mehrere Tage ohne Essen und Trinken auskommen mussten und Nahrung lediglich von den Reinigungskräften bekommen hatten. Waschen und Kleidung reinigen war ebenso

wenig möglich, wie die Kontaktaufnahme mit der Außenwelt. Das Gericht führte aus „...die Transitzone vermag bei den Betroffenen Gefühle der Einsamkeit und Trostlosigkeit zu erzeugen. Sie hat keinen Zugang nach außen für Spaziergänge, es gibt keinen Restaurantbetrieb und auch keinen Kontakt mit der Außenwelt über Radio oder Fernsehen. Kurzum ist sie für einen Aufenthalt in der Dauer von mehr als zehn Tagen nicht geeignet. ...Der Gerichtshof findet es inakzeptabel, dass Personen unter derartigen Umständen angehalten werden, ohne dass auf ihre essentiellen Lebensbedürfnisse abgestellt wird. Die Tatsache, dass gewisse Bedürfnisse der Beschwerdeführer vom Reinigungspersonal gestellt wurden, spricht für die untragbare Situation, in der sie sich befanden.“ Der EGMR ging hier nicht nur von einer FE sondern auch von einer menschenrechtswidrigen Behandlung gem. Art. 3 I EMRK aus. Im Übrigen ändert sich daran nach Auffassung des Gerichtshofs auch nichts, wenn die Möglichkeit besteht, das Land freiwillig zu verlassen.

#### **Auswirkungen auf das Flughafenverfahren nach § 18a AsylVfG**

Berücksichtigt man die Gegebenheit in den für Asylbewerber im Flughafenverfahren (§ 18a AsylVfG) eingerichteten Bereichen der deutschen Flughäfen, die gesondert von der Transitzone der übrigen Fluggäste bestehen und polizeilich überwacht werden, so wird man angesichts der Rechtsprechung des EGMR davon ausgehen müssen, dass die zwangsweise Verweildauer (i.d.R. bis zu 19 Tagen) während des Asylverfahrens als FE im Sinne des Art. 5 I EMRK zu gelten hat.

Dem steht nicht entgegen, dass das BVerfG diese Maßnahmen nicht als Freiheitseingriff oder FE im Sinne der Art. 2 II S. 2, 104 GG wertet (BVerfG NVwZ 1996, 678 [681]). Das GG steht der Gewährung von Rechten, die günstiger sind, als es das GG selbst vorschreibt, nicht im Wege. Aufgrund der völkerrechtlichen Bindung an die EMRK muss Deutschland es daher hinnehmen, dass die Begriffe Freiheit und FE im Sinne des Art. 5 I EMRK abweichen und - zugunsten des Betroffenen - umfassender verstanden werden, als dies für die entsprechenden Rechte des GG gilt.

Die konkreten Verfahren müssen dann rechtlich so ausgestaltet werden, dass sie den Vorgaben der EMRK entsprechen. Das gesetzlich geregelte Flughafenverfahren gem. § 18a AsylVfG dürfte allerdings eine ausreichende Regelung für einen Freiheitseingriff im Sinne des Art. 5 I S. 2 EMRK sein. Die Grenzpolizei muss von Amts wegen weder eine vorherige richterliche Anordnung noch eine nachträgliche richterliche Bestätigung der Freiheitsentziehung is der EMRK einholen (solange nicht zugleich eine FE im Sinne des GG vorliegt). Jedoch gewährt Art. 5 IV EMRK jeder Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, das Recht, zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der FE entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die FE nicht rechtmäßig ist. Ein Ausländer im Flughafenverfahren hat demnach das Recht die „Anhaltung“ während des Flughafenverfahrens einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen. Das Amtsgericht (Art. 19 IV S. 2 GG) wird, dabei allerdings im Wesentlichen lediglich prüfen können, ob die Voraussetzungen für das Verfahren nach § 18a AsylVfG vorliegen, die Menschenwürde und die Verhältnismäßigkeit gewahrt sind, um die „Anhaltung“ zu rechtfertigen.

#### **Auswirkungen auf § 15 VI AufenthG**

§ 15 VI AufenthG ist bei verfassungskonformer Auslegung sowohl mit dem GG als auch mit der EMRK vereinbar. Voraussetzung ist, dass es dem Ausländer **tatsächlich** und **rechtlich** möglich ist, **umgehend** Deutschland auf dem Luftwege zu verlassen und er Wartezeiten lediglich reisebedingt hinzunehmen hat (z.B. ein Flug in den Heimatstaat geht erst am nächsten Tag, ein Fluglotsenstreik führt zu Verzögerungen etc.) oder diese durch seine und grundsätzlich jederzeit abänderbare Entscheidung bedingt ist (z.B. Weigerung mit einer bestimmten Fluggesellschaft zu fliegen, aufgrund renitentes Verhalten weigert sich eine Fluggesellschaft ihn mitzunehmen; siehe auch Report Nr. 16 S. 2; ausführlich dazu auch mit weiteren Beispielen West-

phal/Stoppa Seite 583 ff). Er darf, während er auf die Rückreisemöglichkeit wartet, keinen Überwachungsmaßnahmen unterzogen werden, die ihn im Vergleich zu anderen Reisenden in seiner Bewegung oder Kommunikation einschränken, ansonsten wird die Grenze zur FE im Sinne der EMRK überschritten. Zu berücksichtigen sind auch die Verhältnisse in der Transitzone (Übernachtungsmöglichkeit, Restauration, Waschgelegenheit, Kommunikation - vgl. EGMR „Riad“ siehe oben).

#### **Fazit**

Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Rechtsprechung des EMRK in der Rechtspraxis auswirken wird. Der Gesetzgeber sollte zumindest die Regelung des Art. 5 IV (Möglichkeit richterliche Entscheidung über die Anhaltung herbeizuführen) in das Flughafenverfahren implementieren. Ansonsten ist die EMRK unmittelbar anzuwenden.