

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 793

**Das Flughafenasylverfahren  
nach § 18a AsylVfG in  
rechtsvergleichender Perspektive**

Von

**Tanja Laier**



**Duncker & Humblot · Berlin**

TANJA LAIER

**Das Flughafenasyilverfahren nach § 18a Asy VfG  
in rechtsvergleichender Perspektive**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 793

Das Flughafenasylverfahren  
nach § 18a AsylVfG in  
rechtsvergleichender Perspektive

Von

Tanja Laier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Laier, Tanja:**

Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in  
rechtsvergleichender Perspektive / von Tanja Laier. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 793)

Zugl.: Frankfurt/Main, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09702-5

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09702-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## **Vorwort**

Dafür, daß diese Arbeit entstehen konnte, habe ich vielen Menschen zu danken: An erster Stelle meinen Eltern, die mir das Studium ermöglichten. Ebenso den Kollegen des Flughafensozialdienstes und all den Personen und Institutionen, die mir Informationen zur Verfügung stellten und mir ihre Erfahrungen mitteilten, meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Michael Bothe für die Begleitung des Vorhabens, dem Zweitkorrektor, Herrn Prof. Dr. Zuleeg, für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens, und den Kollegen aus dem „7. Stock“ für die angenehme Arbeitsatmosphäre. Nicht zuletzt auch meinen Freunden und meinem Partner, die mich in allen Phasen der Arbeit unterstützt und bei der Korrektur mitgeholfen haben.

Literatur und Rechtsprechung sind im Text bis Februar 1998 berücksichtigt, für die Zeit danach z. T. noch in den Fußnoten.

*Tanja Laier*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	19
1. Problemstellung .....	19
2. Fragestellung, Gliederung und Methode der Arbeit .....	23
3. Stand der Forschung .....	24
4. Was diese Arbeit nicht behandelt .....	24

## *Teil 1*

### **Grundlagen**

<b>A. Historische Entwicklung</b> .....	26
I. Zusammenhang mit der Asylrechtsneuregelung 1993 .....	26
II. Weiterer Kontext: Flughafenverfahren als Zugangsbeschränkung .....	27
1. Die Grenzrichterdebatte Anfang der 80er Jahre .....	27
2. Sichtvermerkpflcht und Sanktionen gegen Fluggesellschaften .....	27
3. Schließung des „Berliner Transitlochs“ .....	28
4. Extensive Interpretation des § 9 AsylVfG ('82) .....	29
III. § 18a AsylVfG im Gesetzgebungsverfahren .....	30
IV. Statistik .....	34
V. Bewertung .....	34
<b>B. Anwendungsvoraussetzungen und Verlauf des Verfahrens nach § 18a AsylVfG</b> .....	35
I. Skizze des Verfahrensablaufs .....	35
II. Voraussetzungen für die Anwendung des Verfahrens .....	36
1. Keine Zurückweisung nach § 18 II AsylVfG .....	37
2. Sicherer Herkunftsstaat oder fehlendes Identitätsdokument .....	38
3. Keine Vollendung der Einreise .....	39



4. Möglichkeit zur Unterbringung auf dem Flughafengelände .....	40
5. Sonderfall unbegleitete Minderjährige .....	40
a) Definition .....	40
b) Anwendbarkeit des Verfahrens nach § 18a AsylVfG .....	42
6. Sonderfall Folgeantragsteller .....	45
C. Die Akteure des Verfahrens und die Verteilung der Kosten .....	47
I. Die Asylbewerber .....	47
II. Die Grenzbehörde .....	51
III. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge .....	53
IV. Der Flughafensozialdienst .....	55
V. Die Kosten der Unterbringung im Transitbereich .....	58
D. Der rechtliche Status der Transitzone – die Theorie der „internationalen Zonen“ .....	60
I. Definition .....	60
II. Zugehörigkeit zum Staatsgebiet .....	61
III. Völkerrechtliche Zulässigkeit der Fiktion der Exterritorialität .....	62
IV. Der Status der Transitzone im innerstaatlichen Recht .....	64

## *Teil 2*

### **Einschränkungen der Freiheit der Person i. S. von Art. 2, 104 GG und Art. 5 EMRK**

A. Rechtsvergleichung: Niederlande .....	66
I. Normative Grundlagen des niederländischen Asylrechts und -verfahrens .....	66
II. Die Frage der Freiheitsentziehung im Flughafenverfahren .....	69
1. Die Rechtsprechung vor dem 9. 12. 88 .....	69
2. Die vorherrschende Ansicht in der Literatur .....	71
3. Das Urteil des Hooge Raad vom 9. Dezember 1988 .....	73
4. Die weitere Entwicklung bzgl. der Freiheitsentziehung bei Asylsuchenden ..	74

III. Der gegenwärtige Ablauf des Schiphol-Verfahrens .....	76
IV. Die Rechtsberatung .....	80
<b>B. Rechtsvergleichung: Frankreich .....</b>	<b>83</b>
I. Normative Grundlagen des französischen Asylrechts und -verfahrens .....	83
1. Materielles Asylrecht .....	83
2. Verfahren .....	85
3. Rechtsquellen .....	85
II. Die Entwicklung des Flughafenverfahrens .....	86
III. Das Gesetz vom 26. Februar 1992 .....	89
IV. Die Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 25. Februar 1992 .....	91
V. Die Entscheidungen des TGI Paris und des TGI Créteil .....	92
VI. Das Gesetz vom 6. Juli 1992 .....	95
VII. Die Praxis des Flughafenverfahrens .....	96
1. Das Verwaltungsverfahren .....	96
2. Der gerichtliche Rechtsschutz .....	98
3. Die Rolle des OMI und der Zugang des UNHCR sowie humanitärer Organisationen zu der Wartezone .....	101
<b>C. Zusammenfassung .....</b>	<b>103</b>
<b>D. Entscheidungen der europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte .....</b>	<b>104</b>
I. Bericht der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 10. Januar 1995 (Anträge No. 19776/92; Amuur vs. Frankreich) .....	104
II. Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 25. Juni 1996 .....	107
<b>E. Die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>110</b>
I. Unterbringung der Asylbewerber auf dem Flughafengelände .....	110
1. Übersicht .....	110

2. Flughafen Frankfurt/M. ....	110
a) Ort und Bedingungen der Unterbringung .....	110
b) Dauer der Unterbringung .....	111
II. Streitstand zur Frage der Freiheitsentziehung .....	113
1. Die Literatur .....	113
2. Die untergerichtliche Rechtsprechung vor der Entscheidung des ECHR und des BVerfG .....	114
3. Das Bundesverfassungsgericht .....	116
4. Untergerichtliche Rspr. nach der Entscheidung des BVerfG und des ECHR ..	117
5. Analyse der Rechtsprechung .....	119
III. Theoretische Abgrenzung zwischen Freiheitsentziehung und Freiheitsbeschränkung nach Art. 2 , 104 GG und Art. 5 EMRK .....	120
IV. Eigener Ansatz: Fallbezogener Vergleich .....	121
1. Umfang der räumlichen Bewegungsfreiheit .....	122
a) Maßstab .....	122
b) Tatsächlicher Bewegungsspielraum .....	125
2. Art und Weise der Unterbringung .....	126
3. Dauer .....	127
4. Freiwilligkeit .....	127
5. Staatlicher Eingriff .....	129
6. Zweck .....	130
V. Ergebnis .....	133
VI. Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung .....	133
1. Freiheitsentziehung von der Ankunft bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtes .....	133
a) Formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage .....	133
b) Verhältnismäßigkeit .....	135
c) Richterliche Kontrolle .....	136
2. Freiheitsentziehung nach Abschluß des Verfahrens .....	137
a) Formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage .....	137
b) Kriterien für eine eventuelle Neuregelung .....	139

*Teil 3***Probleme eines grundrechtsangemessenen Verfahrens**

A. Problemaufriß .....	143
B. Der Ablauf des Verfahrens .....	144
I. Das Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt .....	144
1. Das Flughafenverfahren in Zahlen .....	144
2. Das grenzpolizeiliche Verfahren .....	145
3. Die Antragstellung vor dem Bundesamt .....	146
4. Die Anhörung vor dem Bundesamt .....	147
a) Bedeutung .....	147
b) Psychische und kulturelle Einflüsse auf das Aussageverhalten .....	149
aa) Psychische Auswirkungen der Fluchtsituation .....	149
bb) Kulturell bedingte Mißverständnisse .....	151
cc) Gesprächsmittlung durch Dolmetscher .....	153
dd) Extrem traumatisierte Flüchtlinge .....	154
c) Verhältnis von Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten .....	155
5. Präklusionsmöglichkeit nach der Bundesamtsanhörung gem. § 25 III AsylVfG .....	158
6. Entscheidungsalternativen und Prüfungsmaßstab des Bundesamtes .....	159
a) Entscheidungsalternativen .....	159
b) Prüfungsmaßstab .....	161
7. Möglichkeiten der Beratung im Verwaltungsverfahren vor Grenzbehörde und Bundesamt .....	163
a) Information durch die beteiligten Behörden .....	163
aa) Spezielle Informationspflichten nach dem AsylVfG .....	163
bb) Informationspflichten aus § 25 VwVfG .....	164
cc) Information durch die Behörden über § 25 VwVfG hinaus .....	167
dd) Zusammenfassende Beurteilung .....	167
b) Information durch den Sozialdienst .....	168
aa) Tatsächlicher Umfang der Information .....	168
bb) Befugnis des Sozialdienstes zur Beratung .....	170
cc) Keine Pflicht des Sozialdienstes zur Beratung .....	172

c) Betreuung durch Rechtsanwälte .....	172
aa) Zugang zu anwaltlicher Vertretung: der organisatorische Aspekt ....	172
bb) Anspruch auf Beratungshilfe und seine Realisierbarkeit .....	174
II. Ablauf des gerichtlichen Verfahrens .....	178
1. Vorläufiger Rechtsschutz gegen die Einreiseverweigerung .....	178
2. Antragsart .....	180
3. Möglichkeit der Wiedereinsetzung .....	180
4. Rahmenbedingungen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens .....	181
5. Ergehen der Entscheidung und Zeitpunkt der möglichen Zurückweisung ....	182
6. Konsequenzen aus der Entscheidung .....	183
7. Rechtsbehelfe .....	184
8. Verhältnis zur Hauptsache .....	186
9. Beiziehung eines Anwalts im Rahmen der Prozeßkostenhilfe .....	186
III. Zusammenfassung .....	190
C. Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Verfahrensgerechtigkeit .....	191
I. Rechtsstaatsprinzip .....	192
II. Art. 19 IV GG .....	193
III. Art. 103 I GG .....	193
IV. Die verfahrensrechtlichen Auswirkungen der „materiellen“ Grundrechte .....	194
1. Allgemein .....	194
2. Die Rspr. des BVerfG zum verfahrensrechtlichen Schutz des Asylgrund- rechtes .....	196
V. Exkurs: Das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren .....	197
1. Inhalt des Gehörsrechts im Gerichts- und Verwaltungsverfahren .....	198
2. Einfachgesetzliche Umsetzung des Rechts auf Gehör im Bundesamtsver- fahren .....	200
3. Der Grundsatz der „substantiellen“ Anhörung .....	202
VI. Zusammenfassung .....	202

D. Die Entscheidung des BVerfG vom 14. Mai 1996 zum Flughafenverfahren .....	203
I. Zu Art. 16 IV GG .....	203
II. Zu den einfachgesetzlichen Vorschriften zum Flughafenverfahren .....	204
1. Zum Verwaltungsverfahren .....	205
2. Gerichtlicher Rechtsschutz .....	206
E. Verfassungsrechtliche Analyse des Flughafenverfahrens .....	209
I. Das Bundesamtsverfahren .....	209
1. Der Zeitpunkt der Anhörung gem. § 18a I 3, 4 AsylVfG .....	209
2. Die Präklusionsvorschrift des § 25 III 1 AsylVfG .....	214
3. Der Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesamtes .....	216
4. Der Zugang zu rechtlicher Beratung im Bundesamtsverfahren .....	217
a) Auffassung des BVerfG .....	217
b) Das Asylgrundrecht (Art. 16a I GG) .....	218
c) Das Recht auf faires Verfahren (Art. 2 I i.V.m. 20 III GG) .....	219
d) Umsetzung der Beratungsmöglichkeit .....	220
II. Das gerichtliche Verfahren .....	221
1. Auswirkungen des Urteils des BVerfG vom 14. Mai 1996 .....	221
a) Korrekturansätze des BVerfG .....	221
b) Überlegungen zur Sicherung rechtlicher Beratung und Betreuung im Transitbereich .....	222
2. Die Dreitagefrist für den Zugang zum verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren .....	223
a) Auswirkungen der Dreitagefrist .....	223
b) Bisherige Rspr. des BVerfG zur Zumutbarkeit einer Frist .....	224
c) Vereinbarkeit der Dreitagefrist mit Artt. 19 IV, 103 GG .....	225
3. Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gem. § 60 VwGO ..	230
a) Stellung eines Antrages auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand .....	230
b) Bleiberecht während des Wiedereinsetzungsverfahrens .....	231
c) Möglichkeit verfassungskonformer Auslegung? .....	233
4. Die Sachprüfung im gerichtlichen Verfahren gem. §§ 18a IV 6 i.V.m. § 36 IV AsylVfG .....	233
a) Einfluß der Grundgesetzänderung auf die verfassungsrechtliche Beurteilung .....	233

b) Bedeutung des Art. 16a IV GG .....	234
aa) Anwendungsbereich .....	234
bb) Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme .....	234
(1) Bezugspunkt der Zweifel .....	234
(2) Ernstlicher Zweifel .....	235
cc) Prüfungsumfang .....	238
dd) Präklusion .....	238
c) Bedeutung der §§ 18a IV 6 i.V.m. § 36 IV AsylVfG .....	239
aa) Einschränkung des Prüfungsumfangs .....	239
bb) Präklusion verspäteten Vorbringens .....	242
4. Regelausschluß der mündlichen Verhandlung, § 18a IV 5 AsylVfG .....	245
a) Vereinbarkeit der Regelung mit Art. 103 I GG .....	247
b) Vereinbarkeit mit Art. 16a I GG .....	248
5. Ergehen der gerichtlichen Entscheidung: Zeitpunkt der Zurückweisung .....	249
a) Die Entscheidung des BVerfG vom 14. 5. 96 und das Sondervotum .....	249
b) Die Begründung als qualitätssicherndes Element .....	249
c) Die Möglichkeit einer Abänderung gem. § 80 VII VwGO analog .....	250
6. Einleitung des Hauptsacheverfahrens .....	252
7. Gewährung von Prozeßkostenhilfe im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren .....	253
F. Völkerrechtliche Verträge und „soft law“ .....	255
I. Völkerrechtliche Verträge .....	255
1. Die Genfer Flüchtlingskonvention i.V.m. dem Protokoll von 1967 .....	255
2. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) .....	256
a) Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK .....	256
b) Art. 6 EMRK .....	257
II. „Soft law“ .....	258
1. Die Beschlüsse des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR und das Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft .....	258
a) Rechtsnatur .....	258
b) Aussagen in bezug auf das Verfahren .....	259

Inhaltsverzeichnis	15
2. Entschließungen des Europäischen Parlaments .....	261
3. Empfehlung Nr. 1163 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 23. 9. 91. ....	263
III. Bewertung .....	264

*Teil 4*

**Flughafenverfahren: abschaffen oder verbessern?**

A. Bilanz .....	265
B. Ausblick .....	267

**Anhang**

Anhang 1 .....	268
Anhang 2 – Statistik .....	269
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	274



## Abkürzungsverzeichnis

Soweit die im Text verwendeten Abkürzungen nicht im folgenden erklärt sind, richten sie sich nach Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl. 1993.

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
AJDA	L'Actualité juridique – Droit administratif
AJP	Aktuelle juristische Praxis
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
Ass. Nat.	Assemblée Nationale
C. Cass.	Cour de Cassation
CC	Cour Constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
Déc.	Décisions
DPDE	Dictionnaire permanent – Droit des étrangers
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Gaz.Pal.	Gazette du Palais
HR	Hoge Raad
IJRL	International Journal of Refugee Law
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IZA	Informationsdienst zur Ausländerarbeit
JDI	Journal du droit international
JO	Journal Officiel de la République Française
KG	Kort geding
MvT	Memorie van toelichting
NAV	Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM	NJCM-Bulletin
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMI	Office des migrations internationales
Publ.	Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme / Publications of the European Court of Human Rights
Rb	Rechtbank
Rec.	Recueil

Rev. dr. publ.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française du droit administratif
RIAA	Reports of International Arbitral Awards
RV	Rechtspraak Vreemdelingenrecht
RvdW	Rechtspraak van de Week
Stb	Staatsblad
Stct	Staatscourant
TGI	Tribunal de Grande Instance
TK	Tweede Kamer
Trb	Tractatenblad
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VfGH	(österreichischer) Verfassungsgerichtshof
VJIL	Virginia Journal of International Law
VR	Verwaltungsrundschau
VV	Voorschrift Vreemdelingen



# Einleitung

## 1. Problemstellung

„Die Einrichtung des Asyls ist in einem schmalen Grenzstreifen beheimatet, in dem sich mancherlei stößt: nationales und internationales Recht, Mitgefühl und egoistisches Interesse, Staatsräson und das dem Menschen eigene Vermögen, Scham zu empfinden. Obgleich ihr damit enge Grenzen gezogen sind, hat diese Einrichtung mit dem Schrumpfen der Entfernungen zwischen den Ländern der Erde an Bedeutung gewonnen. (...) Für das Asylrechtsproblem sind infolgedessen Resolutionen internationaler Juristentagungen, gesetzgeberische Kodifizierungsentwürfe und die neuerdings beliebten nationalen und internationalen Menschenrechtserklärungen, auch wenn rechtskräftige zwischenstaatliche Abkommen sie untermauern, von geringerer Tragweite als die jeweilige Haltung der herrschenden politischen Systeme und die durch politische Machtverschiebungen bedingte Veränderung in der Zusammensetzung der Masse derer, die auf Asyl angewiesen sind“.

(Otto Kirchheimer)<sup>1</sup>

Diesen Worten ist auch 30 Jahre, nach denen sie geschrieben wurden, nichts hinzuzufügen.

Ob das Asyl in ihren Zufluchtsstaaten als von der Regierung gewährtes Privileg oder als Anspruch des Verfolgten aus gestaltet war, die Flüchtlinge<sup>2</sup> hat das kaum jemals gekümmert: Die Kräfte, die die Menschen zum Verlassen ihrer Heimat bewegten – Krieg, Bürgerkrieg, wirtschaftliches Chaos, ökologische Zerstörung, politische, religiöse oder rassische Verfolgung oder mehrere dieser Faktoren – waren stets stärker: All diese Menschen hatten gute Gründe, nicht dort zu bleiben, wo sie waren. Die Globalisierung der Kommunikations- und Transportmittel, von der andernorts so viel die Rede ist, zeigte auch hier Wirkung und führte dazu, daß immer mehr Menschen aus den Ländern der Dritten Welt die Länder Europas und Nordamerikas erreichten. Weil mangels Bedarfs nicht in entsprechendem Ausmaß Visa zum Zweck der Arbeitsmigration erteilt wurden, konzentrierte sich der Migrationsdruck zunehmend auf das Asylrecht<sup>3</sup>, das die meisten dieser Länder in der einen

---

<sup>1</sup> Politische Justiz, Hamburg 1993, deutsche Erstausgabe Frankfurt 1965.

<sup>2</sup> Damit sind im Kontext dieser Arbeit Menschen gemeint, die sich auf der Flucht befinden, vor wem oder was auch immer. Wird der Begriff im Sinne eines Konventionsflüchtlings nach der GFK verwendet, so geht das aus der Bezeichnung oder dem Kontext eindeutig hervor.

<sup>3</sup> In diesem Kapitel ist der Einfachheit halber oft zusammenfassend von Asylrecht, Asylverfahren, Asylbewerber, usw. die Rede, obwohl es sich in den verschiedenen Staaten um

oder anderen Form kennen. Zumindest sind sie als Vertragsstaaten der GFK an das Refoulmentverbot nach Art. 33 GFK gebunden, was mangels aufnahmebereiter Drittstaaten oft auf eine Pflicht zur vorläufigen Aufnahme hinausläuft.

Die westeuropäischen Länder gingen – nicht zuletzt unter dem Druck populistischer Parolen – „das Boot ist voll“- zu Gegenmaßnahmen über<sup>4</sup>. Zu diesen gehörten neben dem Entzug sozialer Rechte von Asylbewerbern und Verfahrensverkürzungen von Anfang an auch Zugangsbeschränkungen. Die derzeit am weitesten verbreiteten sind: Listen sicherer Herkunfts- und Drittstaaten; das Ausfiltern „offensichtlich unbegründeter“ Asylanträge möglichst schon an den Grenzen; Visumspflicht für Bürger „flüchtlingsproduzierender“ Staaten verbunden mit Sanktionen gegenüber Transportgesellschaften, die Passagiere ohne die erforderlichen Einreisepapiere befördern. Letzteres ist nunmehr in Art. 26 Abs. 2 des Schengener Durchführungsabkommens für alle seine Vertragsstaaten sogar zwingend vorgesehen.

Die Erfahrung zeigte jedoch, daß das Recht allein die unerwünschte Zuwanderung nicht verhindern konnte: Visumsbestimmungen wurden durch illegale Einreisen umgangen und eine Abschiebung durch Vernichtung der Identitätspapiere erschwert. Arbeitsverbote und soziale Härten erwiesen sich als ebensowenig geeignet, Asylbewerber abzuschrecken wie Verfahrensverkürzungen. Der eng mit der Vorstellung nationalstaatlicher Souveränität verbundene Grundsatz, daß jeder Staat über die Aufnahme oder Abweisung von Ausländern an seinen Grenzen frei bestimmen kann, ließ sich immer weniger durchsetzen.

In diesem Zusammenhang sind die Flughafenasylverfahren zu sehen, die in zahlreichen europäischen Ländern wie z. B. Frankreich<sup>5</sup>, den Niederlanden<sup>6</sup>, Belgien<sup>7</sup>, Dänemark<sup>8</sup>, Spanien<sup>9</sup> und seit 1993 nunmehr auch in Deutschland existieren<sup>10</sup>.

Trotz der durch das nationale Recht bedingten Unterschiede ist ihnen gemeinsam, daß sie durchgeführt werden, während der Asylbewerber als noch nicht ein-

---

sehr unterschiedliche Rechtsstellungen handeln kann, z. B. oft den Status eines Flüchtlings nach der GFK verbunden mit einem wie auch immer gearteten Aufenthaltstitel nach nationalem Recht.

<sup>4</sup> Mutatis mutandis gilt das auch für die anderen Industriestaaten – USA, Kanada, Japan, Australien. Die Konzepte von Asylgewährung und Einwanderung haben sich dort jedoch in einem anderen politisch-historischen Kontext entwickelt als in Europa und sind daher nur bedingt vergleichbar.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Literatur in dem rechtsvergleichenden Teil dieser Arbeit.

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Literatur in dem rechtsvergleichenden Teil dieser Arbeit.

<sup>7</sup> Carlier, in: ANAFE, *Frontières* . . . , S. 131 ff.

<sup>8</sup> Vedsted-Hansen, in: ANAFE, *Frontières* . . . , S. 143 ff.

<sup>9</sup> *El Pais*, 29. 8. 94; Niemeyer, *ZAR* 95, 187, 188,

<sup>10</sup> Ein Überblick über mehrere Länder findet sich in: Council of Europe, *ADOC* 6490 v. 12. 9. 91 sowie in ANAFE, *Frontières* . . .

gereist gilt. Von den Verfahren erfaßt werden in aller Regel diejenigen Asylbewerber, die bei der Einreisekontrolle wegen fehlender oder gefälschter Einreisepapiere auffallen<sup>11</sup>. Es fungiert somit gewissermaßen als „zweite Verteidigungslinie“ gegen diejenigen Asylbewerber, denen es gelungen ist, ohne das erforderliche Einreisevisum ein Flugzeug nach Europa zu besteigen<sup>12</sup>. Die Verfahren zielen in erster Linie auf eine Entscheidung über die Einreise des Ausländers, die mangels anderweitigen Aufenthaltstitels von den Erfolgchancen seines Asylantrages abhängig ist. Unabhängig davon, ob ein vollständiges oder nur ein summarisches Asylverfahren durchgeführt wird, wird die Einreise in der Regel gestattet, wenn der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet angesehen wird.

Flughafenasylverfahren entwickeln sich quasi naturwüchsig aus der normalen Einreisekontrolle heraus, in dem Moment, wo die Berufung auf das Asylrecht allein nach dem nationalen Recht nicht mehr ausreicht, um dem Ausländer einen Anspruch auf Einreise zu verschaffen. Sie entstehen also im Zusammenhang mit Zugangsbeschränkungen. Eine besondere, von der reinen Einreisekontrolle abgelöste Qualität bekommen diese Verfahren in dem Augenblick, wo über die inhaltliche Begründetheit des Asylgesuchs ganz oder teilweise schon an der Grenze entschieden wird. Damit werden die Verfahren länger, institutionalisierter und komplexer. Es treten in besonderem Maße ihre charakteristischen Vor- und Nachteile zutage, auf die unten noch näher einzugehen ist.

Warum aber ein *Flughafenverfahren*? An der Gesamtzahl der Asylbewerber stellen die auf dem Luftweg einreisenden nicht nur in Deutschland einen sehr geringen Anteil. Zudem sind mit der Durchführung dieses Spezialverfahrens erhebliche Kosten verbunden.

Internationale Flughäfen sind im Gegensatz zu der nur punktuell kontrollierbaren Landgrenze sicherheitstechnisch ausgeklügelt gebaut und hervorragend überwacht. Hier ist also eine nahezu lückenlose administrative Erfassung der Passagiere möglich. Zudem sind Räumlichkeiten für Büros und Unterkünfte vor Ort vorhanden. Ähnliches gilt übrigens für Seehäfen, weshalb in vielen Ländern dort ein ähnliches Verfahren eingerichtet ist. Hinzu kommt, daß dort traditionell mit der Transitzone ein Ort zur Verfügung steht, der zwar dem Zugriff der nationalen Behörden unterliegt, in dem der Ausländer aber als noch nicht eingereist gilt und somit auch dann, wenn er keinen Paß besitzt, relativ problemlos wieder in den letzten Abflugstaat zurückbefördert werden kann. Aus innenpolitischer Sicht sind die

---

<sup>11</sup> Daß jemand trotz gültiger vollständiger Einreisepapiere in das Flughafenverfahren geraten kann, ist, wie der Fall der „sicheren Herkunftsländer“ in § 18a AsylVfG zeigt, zwar theoretisch möglich, aber in der Praxis nicht sonderlich häufig, weil diese Personen sich meist entschließen, zuerst einzureisen und dann vom Inland aus Asyl zu beantragen.

<sup>12</sup> Im deutschen Flughafenverfahren ist dies streng genommen nicht der Fall, weil § 18a wörtlich nur auf den Paß abstellt, also auf das Identitätsdokument. Praktisch geht es aber um dieselben Personengruppen, da häufig gefälschte Pässe und/oder Visa benutzt werden, um das Personal der Fluglinien zu täuschen und an Bord zu gelangen und diese Dokumente auf Weisung der Schleuser später zerstört werden.