Humanistische Union

"Drittländer" und "sichere Herkunftsstaaten"

Kai Weber

Grundrechte-Report 1997, S. 147-154

Die Flüchtlinge G. und A. hatten noch Glück: Zwar wurden sie, gewissermaßen zur Begrüßung, gleich nach ihrer Flucht mit dem Flugzeug von Lomé über Brüssel nach Hannover im November 1994 auf Betreiben des Bundesgrenzschutzes in die Justizvollzugsanstalt Hannover eingewiesen. Die Sozialarbeiterin in der Haftanstalt informierte aber dann den Niedersächsischen Flüchtlingsrat, dem es noch am selben Tag gelang, einen Rechtsanwalt für die Durchführung eines sofortigen Eilverfahrens aufzutreiben. In letzter Minute stoppte das Verwaltungsgericht Hannover die von den Behörden geplante Zurückweisung der beiden Männer aus Togo mit der Begründung, es bestehe "die Vermutung, daß den beiden Flüchtlingen in Belgien keine Gelegenheit gegeben werden sollte, um Asyl zu bitten".

Daß es überhaupt zu dieser Entscheidung kommen konnte, verdankten G. und A. letztlich dem Flugplan sowie der Ungeschicklichkeit der Grenzschutzbehörden. Diese hatten Zurückweisungshaft gegen die beiden Togoer für den 11. und 12.November 1994 mit der denkwürdigen Begründung beantragt: "Da der nächste Rückflug von Brüssel nach Lomé erst am Sonntag, den 13.11.1994 erfolgt, kann die Zurückweisung nach Brüssel erst am 12.11.1994 erfolgen, da vorher die belgischen Grenzbehörden die Zurückgewiesenen nicht akzeptieren."

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts war in jeder Hinsicht außergewöhnlich: Seit der Änderung des Grundgesetzes zum 1.7.1993 ist eine rechtliche Überprüfung der Zurückweisung in "sichere Drittstaaten" nämlich gar nicht mehr vorgesehen. Der Rücktransport ins Drittland erfolgt im Sofortvollzug. Allein aufgrund der fehlenden Flugverbindung nach Brüssel unterblieb die sofortige Zurückweisung der beiden Flüchtlinge. Angesichts der konkreten Hinweise auf die Gefahr einer Kettenabschiebung, die durch einen Bericht des Münchner Flughafensozialdienstes über einen vergleichbaren Fall bekräftigt wurde, setzte das Gericht den Vollzug der Maßnahme unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Bedenken aus.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 14.Mai 1996 die Drittstaatenregelung ausdrücklich für verfassungsgemäß erklärt. Damit hat das Gericht entschieden, daß es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, Flüchtlingen im selben Atemzug ein individuelles einklagbares Recht zu geben (Art. 16a Abs. 1) und es ihnen im folgenden Absatz faktisch sofort wieder zu nehmen (Art. 16a Abs. 2). Drittstaatenflüchtlingen wird damit in der Bundesrepublik jeglicher Rechtsschutz verweigert, ohne daß geklärt wäre, ob eine Würdigung der Fluchtgründe im Rahmen eines fairen Asylverfahrens im Drittstaat auch tatsächlich gegeben ist: Bei der Bestimmung von Staaten als sicheren Drittstaaten räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen "Spielraum bei der Auswahl seiner Erkenntnismittel" ein. Zwar muß der "sichere Drittstaat" nach seinem Urteil die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sicherstellen, sprich: beiden Konventionen beigetreten sein und ihre Bestimmungen nach ihrer Rechtsordnung auch anwenden. Ausdrücklich verzichtet das Bundesverfassungsgericht jedoch auf die Festlegung von Mindeststandards für das Asylverfahren im Drittland. Selbst ein Nachweis von Verstößen gegen die genannten völkerrechtlichen Konventionen in der Vergangenheit reicht nicht aus, um im Einzelfall die Zurückweisung bzw. Zurückschiebung ins Drittland zu verhindern. Das Bundesverfassungsgericht spricht von "normativer Vergewisserung" und meint damit die Einstufung eines Drittstaats als "sicher" unter Bezugnahme auf gesetzliche Normen, selbst wenn im Einzelfall gegen sie verstoßen wird. Die oben erwähnten togolesischen Flüchtlinge, für die der Rückflug aus Belgien ins potentielle Verfolgerland schon gebucht war, hätten nach dieser Rechtsprechung keine Chance

gehabt.

Die Regelungen über Asylgewährung und Asylverfahren bei Asylbewerberinnen und -bewerbern aus "sicheren Herkunftsstaaten" (Art. 16a Abs. 3 GG) wurden vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls vollinhaltlich bestätigt. Auch die in Absatz 4 getroffene Regelung, wonach die Aussetzung der Abschiebung von Flüchtlingen, deren Asylantrag als "offensichtlich unbegründet" abgelehnt wurde, nur bei "ernstlichen Zweifeln" an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme zulässig ist, begegnet nach Ansicht der Bundesverfassungsrichter keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Gemäß § 53 AuslG darf ein Flüchtling nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihm menschenrechtswidrige Behandlung, Folter oder die Todesstrafe droht. Unabhängig davon hält die Mehrheit des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts es für vertretbar, auch einen Staat wie Ghana, wo die Todesstrafe verhängt und exekutiert wird, zum "sicheren Herkunftsstaat" zu erklären: Entscheidend sei, so die Richter, für welche Taten die Todesstrafe angedroht werde, wie das Verfahren ausgestaltet sei, wie häufig die Todesstrafe ausgesprochen und auch vollzogen werde und in welcher Weise sie vollstreckt werde.

Diese Herleitung einer verfassungs- und völkerrechtlich nicht zu beanstandenden "humanen" Todesstrafe schwächt alle Bemühungen, zu einer internationalen Ächtung der Todesstrafe zu kommen. Fragwürdig erscheint die Entscheidung darüber hinaus insbesondere im Hinblick auf das sogenannte Flughafenverfahren: Für Flüchtlinge, die aus einem "sicheren Herkunftsstaat" (oder ohne Paß) über einen Flughafen in die Bundesrepublik einzureisen versuchen, ist der Rechtsweg drastisch eingeschränkt. Gemäß § 18a Asylverfahrensgesetz muß spätestens zwei Tage nach der Ankunft auf dem Flughafen eine Anhörung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge erfolgen. Bei Ablehnung des Asylantrags bleiben dem Flüchtling (bzw. seiner Rechtsvertretung) bis zu sieben Tage Zeit, um Klage und Eilantrag beim Verwaltungsgericht einzureichen. Das Verwaltungsgericht muß daraufhin innerhalb von 14 Tagen über den Eilantrag entscheiden. Lehnt das Verwaltungsgericht den Eilantrag ab, kann der Flüchtling sofort in das Herkunftsland zurückgeschoben werden.

Zwischen 1993 und 1996 ist es Flüchtlingen im Flughafenverfahren immer wieder gelungen, die Rückschaffung ins Drittland per Eilantrag beim Bundesverfassungsgericht zu stoppen. Mit Eilanträgen will sich das Bundesverfassungsgericht zukünftig jedoch nicht mehr herumplagen - Flüchtlinge sollen den Ausgang des Verfahrens im Herkunftsland abwarten. "Auch wenn dem Beschwerdeführer nicht gewährleistet wird, von den tatsächlichen Auswirkungen des gerügten Grundrechtsverstoßes verschont zu bleiben, kann er immerhin mit seiner Verfassungsbeschwerde die Feststellung der Verletzung seines Grundrechts unter rechtlicher Aufhebung des Hoheitsaktes erreichen", heißt es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

Die rechtspolitische Bedeutung dieser Entscheidung reicht weit über die Flüchtlingsthematik hinaus: Wenn das Bundesverfassungsgericht der Exekutive selbst bei drohenden irreparablen, schwerwiegenden Grundrechtsverletzungen nicht in die Parade fährt, sondern erst nach Vollzug der angegriffenen Maßnahmen entscheidet, hat es als Garant der Grundrechte des einzelnen faktisch abgedankt. In deutlichen Worten weisen die Verfassungsrichter Sommer und Böckenförde sowie die Verfassungsrichterin Limbach in ihrem Minderheitsvotum auf diesen Zusammenhang hin: Es widerspreche, so die Richterin und die Richter, "dem Gewaltenteilungsprinzip und dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue, der Exekutive die Möglichkeit einzuräumen, durch Vollzugsmaßnahmen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ins Leere laufen zu lassen. Damit verlören die Grundrechte jeden praktischen Sinn."

Seit eh und je wird in dieser Republik an Flüchtlingen vorexerziert, was Programm für eine zukünftige Gesellschaft ist. Wird das Bundesverfassungsgericht, wie Rolf Lamprecht in seiner Kommentierung der Asylentscheidung mutmaßt (in: Der Spiegel, vom 20.Mai 1996), einen Schutz gegen exekutive Übergriffe demnächst etwa auch verweigern, wenn "Blitzgerichte gegen den 'massenhaften Mißbrauch' des Demonstrationsrechts" eingeführt oder "Polizeiaktionen gegen Pressehäuser" geplant werden?

Viele Flüchtlinge haben seit der Grundgesetzänderung faktisch ohnehin keine Möglichkeit, sich an das

Bundesverfassungsgericht zu wenden: Rund 28000 Beamte sind inzwischen an den deutschen Außengrenzen im Einsatz, um Menschen zu jagen, die ohne gültige Papiere in die Bundesrepublik einzureisen versuchen. Ein Großteil von ihnen kommt an den deutschen Ostgrenzen zu Polen und der Tschechischen Republik zum Einsatz. Unterstützt von Überwachungstechniken, die einen Vergleich mit denen der ehemaligen innerdeutschen Grenze kaum zu scheuen brauchen, wurden 1995 allein an den Ostgrenzen 24000 Flüchtlinge aufgegriffen, verhaftet und ohne weitere Formalitäten zurückgewiesen. Wie viele dieser Menschen im Zuge von Kettenabschiebungen durchgereicht werden bis ins Verfolgerland, ohne tatsächlich eine reelle Chance auf die Durchführung eines fairen Asylverfahrens zu haben, läßt sich nur erahnen. Der Europäische Flüchtlingsrat ECRE hat im Februar 1995 eine ganze Reihe versuchter bzw. tatsächlich durchgeführter Kettenabschiebungen aus europäischen Ländern dokumentiert ("Sichere Drittstaaten" - Mythen und Tatsachen. Dokumentation von ECRE, 3 Broadway, London SW 8 1 SJ, United Kingdom, London Februar 1995).

Nicht immer gelingt es dem Bundesgrenzschutz, Flüchtlinge beim Versuch der Grenzüberquerung, gewissermaßen "auf frischer Tat", festzunehmen. Während eine Zurückweisung direkt an der Grenze ohne weitere Formalitäten erfolgt, gestaltet sich eine Zurückschiebung nach erfolgter Einreise in die Bundesrepublik sehr viel schwieriger. Die vertragliche Grundlage für einen derartigen Verwaltungsakt stellen sogenannte Rückübernahmeabkommen dar, welche die Bedingungen und Fristen der Zurückschiebung regeln. Der Staat, in den die Zurückschiebung erfolgen soll, verlangt unter anderem einen Nachweis dafür, daß die Einreise in die Bundesrepublik tatsächlich über sein Staatsgebiet erfolgte. Allein diesem Umstand ist es zu verdanken, daß dem überwiegenden Teil der Flüchtlinge, denen die Einreise in das Bundesgebiet gelungen ist, eine Rückschiebung ins "sichere Drittland" bislang erspart bleibt. Im vergangenen Jahr wurden weniger als zehn Prozent aller nach der Einreise im Bundesgebiet Asyl beantragenden Flüchtlinge in Anwendung der Drittstaatenregelung ohne weitere Prüfung des Asylantrags in einen der "sicheren Drittstaaten" zurückgeschoben, davon etwa 1000 Flüchtlinge in einen der Schengener Vertragsstaaten.

Zu ihnen gehörte der iranische Flüchtling K., der im September 1996 mit einem französischen Visum eingereist war und daher nach Frankreich abgeschoben wurde, obwohl seine Familie im Bundesgebiet ein Asylverfahren durchführt. Die Abschiebung erfolgte trotz des besonderen Schutzes, den das Grundgesetz in Art. 6 Ehe und Familie einräumt. Das Bundesinnenministerium spricht hier von "voller Ausschöpfung des durch das Schengener Durchführungsübereinkommen erweiterten Kooperationsrahmens durch den Bundesgrenzschutz, das Bundeskriminalamt und die Polizeien der Länder" und ist bestrebt, die "Rückführungszahlen" auch in westeuropäische Länder weiter in die Höhe zu treiben. Hierzu empfiehlt das Innenministerium unter anderem die "Errichtung eines Sicherheitsschleiers an den Binnengrenzen" durch "Einführung der verdachts- und ereignisunabhängigen Befugnis zur Identitätsfeststellung in den Polizeigesetzen der Länder".

Noch düsterer sieht es an den Ostgrenzen aus: Die Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) hat in ihrem jüngsten Bericht von Anfang November 1996 die Fälle von 21 Flüchtlingen dokumentiert, die vom BGS aus Deutschland nach Polen abgeschoben worden waren und dort in Abschiebungsarresten landeten (Der FFM-Bericht "Auswirkungen der Festung Europa auf Polen. Für Menschen aus Südasien gilt: Statt Asyl - Haft und Abschiebung" ist im Rundbrief 40 des Niedersächsischen Flüchtlingsrats - Lessingstr. 1, 31135 Hildesheim - vom Dezember 1996 dokumentiert). Wörtlich heißt es in der Darstellung:

... [Die Flüchtlinge] berichteten, daß die Vernehmungen beim deutschen Grenzschutz äußerst aggressiv waren. Mehrere Male wurden ihnen Papiere, die sie nicht lesen konnten, mit der Aufforderung vorgelegt, diese unverzüglich zu unterschreiben. Nach Angaben von mehreren Personen wurden sie wegen ihrer Weigerung, Unterschriften zu leisten, von den BGS-Beamten mit Schlägen bedroht. Über DolmetscherInnen wurde ihnen nahegelegt, zuzugeben, aus Polen eingereist zu sein. Einer der Befragten erklärte, daß ein BGS-Beamter ihn auf den Koran schwören ließ, daß er nicht über Polen eingereist sei. Mehrere Flüchtlinge versichern, daß der BGS für seine Ausgaben Geld von ihnen einbehielt... Nach Ansicht der von uns Befragten hatte der BGS keine Beweise für die illegale Einreise über Polen. Trotzdem wurden sie über

Slubice abgeschoben. Lediglich 2 Afghanen aus dieser Gruppe... gelang es, beim polnischen Grenzschutz Asyl zu beantragen."

Auch der Flüchtlingsrat Leipzig weiß von ruppigen Methoden des Bundesgrenzschutzes zu berichten. Im März 1996 dokumentierte die Organisation den Fall von vier irakischen Kurden, die Anfang September 1995 bei Dresden, also weit hinter der Grenze, von Grenzschutzbeamten festgenommen wurden. Anschließend wurden die vier Flüchtlinge zur Grenzschutzstelle Krippen verbracht und dort eingesperrt. Erkennungsdienstlicher Behandlung und gründlicher Durchsuchung - die Männer mußten sich nackt ausziehen - folgten Einzelverhöre. An der ausführlichen Darstellung der politischen Fluchtgründe der Kurden waren die BGS-Beamten nicht interessiert; sie wollten vor allem den Fluchtweg in Erfahrung bringen. Nach zweitägiger Inhaftierung unter unsäglichen Bedingungen - die Betroffenen schliefen auf Holzbänken und erhielten kaum etwas zu essen - erfolgte der Versuch einer Zurückschiebung in die Tschechische Republik. Vorher wurde ihnen das vorhandene Bargeld zur Finanzierung der Auslagen des BGS abgenommen.

Die tschechischen Beamten schickten die Flüchtlinge wegen mangelnder Nachweise einer tatsächlichen Einreise durch die Tschechische Republik jedoch nach Deutschland zurück. Dennoch wurden die Kurden nun nicht etwa an das für die Annahme der Asylanträge zuständige Aufnahmelager verwiesen, sondern landeten in Abschiebungshaft. Erst nach neun Tagen wurden sie aufgrund eines formellen Asylantrags, der mit Hilfe einer Sozialarbeiterin gestellt werden konnte, aus der Haft entlassen.

Die genannten Beispiele führen drastisch vor Augen, daß die Kritiker und Kritikerinnen der Asylrechtsänderung recht hatten mit ihrer Befürchtung, die Anwendung der Drittstaatenregelung könne im Effekt dazu führen, daß kein Staat sich mehr für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig fühlt: "Indem ausweisende Staaten nicht gewährleisten, daß ein Asylsuchender Zutritt zum Staatsgebiet und Zugang zu einem fairen Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft erhalten kann, riskieren sie direkt oder indirekt die Verletzung des Prinzips der Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) und heben so das grundlegende Prinzip auf, das in der üblichen internationalen Gesetzgebung als bindend für alle Staaten und nicht nur für die Unterzeichner der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des New Yorker Zusatzprotokolls von 1967 anerkannt ist."

Die Beispielfälle verweisen aber auch noch auf eine weitere Gefahr: Das "Grenzregime" des Bundesgrenzschutzes funktioniert offensichtlich nach Gesetzmäßigkeiten, die einer demokratischen Kontrolle weitgehend enthoben sind. Die vom BGS in Grenznähe festgenommenen Flüchtlinge haben in der Regel keine Chance, ein zumindest vorläufiges Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet unter Berufung auf politische Verfolgung durchzusetzen. Sie sind den Grenzbeamten im wahrsten Sinne des Wortes ausgeliefert, haben faktisch keine Chance, eine faire und menschenwürdige Behandlung gegebenenfalls im Klageverfahren durchzusetzen. Hier droht die Herausbildung eines "Staates im Staate", in dem der BGS nach eigenem Gutdünken schalten und walten kann, ohne in der Regel strafrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen. "Menschenrechtsverletzungen an der Grenze sind keine Ausnahmen oder Einzelfälle, sondern Folge der staatlichen Abschreckungs- und Abschottungspolitik gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen", schreibt die Forschungsgesellschaft Flucht und Migration. Dem ist nichts hinzuzufügen.

Weitere Informationen sind u. a. erhältlich bei der Forschungsstelle Flucht und Migration e. V., Gneisenaustr. 2a, 10961 Berlin.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte-report/1997/publikation/drittlaender-und-sichere-herkunftsstaaten/
Abgerufen am: 16.11.2026