Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Niema Movassat, Zaklin Nastic, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

Bericht zu Inhaftierungen Schutzsuchender im Hamburger Flughafentransit

Nach Informationen des Rechtsanwalts P. F., die den Fragestellenden vorliegen, sollen in einer für Schutzsuchende im Flughafen-Asylverfahren genutzten Transitunterkunft auf dem Hamburger Flughafengelände menschenunwürdige Zustände herrschen. Die Unterkunft soll es schon seit Jahren geben, aber selbst langjährigen Kennern der Flüchtlingspolitik in Hamburg unbekannt sein. Auf regelmäßige Anfragen der Fraktion DIE LINKE. zur Asylstatistik nannte die Bundesregierung zuletzt kein Flughafen-Verfahren in Hamburg (insbesondere Frankfurt a. M. und München sind als Standorte von Flughafen-Asylverfahren bekannt; vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 19/13945, 19/11001 und 19/8701), 2016 soll es drei, 2017 ein Flughafen-Asylverfahren in Hamburg gegeben haben (vgl. Bundestagsdrucksachen 18/11262 und 19/1371). Der Rechtsanwalt erhielt persönlich Einblicke in die Unterbringungsbedingungen in der Transitunterkunft, als er seinen dort inhaftierten Mandanten, einen Flüchtling aus Afghanistan, besuchte. Dieser Besuch seines Mandanten sei ihm erst nach einigem Hin und Her erlaubt worden, nachdem die Hamburger Sozialbehörde dies zuvor verboten haben soll. Zuvor wäre der Geflüchtete zwischenzeitlich in den Hamburger Ausreisegewahrsam gebracht worden, unter anderem wegen der dort besseren Unterbringungssituation, vom Bundesgerichtshof wurde dies aber mit Beschluss vom 16. Dezember 2019 für unrechtmäßig erklärt (XIII ZB 136/19), denn nach § 15 Absatz 6 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) muss eine „Abreise aus dem Bundesgebiet“ aus einer Transitunterbringung im Flughafengelände jederzeit eigenständig möglich sein. Nur wegen der jederzeit möglichen Ausreise wurde die haftähnliche Transitunterbringung während eines bzw. im Anschluss an ein Flughafen-Asylverfahren vom Bundesverfassungsgericht 1996 nicht als Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 und Artikel 104 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes bewertet (Urteil vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1516/93). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hatte allerdings kurz darauf mit Urteil vom 25. Juni 1996 (19776/92, „Amuur/Frankreich“) befunden, dass sich ein Festhalten von Asylsuchenden in einer Transitunterkunft je nach den konkreten Umständen von einer einfachen Freiheitsbeschränkung in eine Freiheitsentziehung verwandeln könne. Die theoretische Möglichkeit der freiwilligen Ausreise schließe dies nicht aus. Es komme dabei entscheidend darauf an, ob sich Betroffene der Maßnahme hätten entziehen können und ob tatsächlich die Möglichkeit besteht, in einem anderen Land Zuflucht zu finden. In einem aktuellen Urteil vom 21. November 2019 (47287/15) kam der EGMR zwar zu dem Ergebnis, dass die Unterbringung in einer ungarischen Transitzone keine Frei-

heitsentziehung gewesen sei. Ein wichtiges Argument dabei war jedoch, dass die Betroffenen sich freiwillig in die Transitzonen begeben hätten und die Wiederausreise nach Serbien jederzeit möglich gewesen wäre (<https://rsw.beck.de/aktuell/meldung/egmr-unterbringung-asylsuchender-in-transitzone-durch-ungarn-kein-freiheitsentzug>). Asylsuchende im Flughafen-Verfahren werden hingegen zwangsweise in entsprechenden Transitunterkünften festgehalten und suchen diese nicht freiwillig auf.

In dem von Rechtsanwalt P. F. an die Fragestellenden herangetragenen Fall geht es um eine etwa viermonatige faktische Inhaftierung eines am 13. September 2019 vom Iran nach Deutschland gekommenen, aber formell-rechtlich nicht eingereisten afghanischen Flüchtlings, der mit einem Sammelcharter am 14. Januar 2020 nach Afghanistan abgeschoben wurde. Bundesbehörden sind sowohl für das Flughafen-Asylverfahren (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) als auch für die Inhaftierung des Betroffenen zuständig, da die Haftanträge von der Bundespolizei gestellt worden waren.

Nach Angaben des mit den Fragen der Inhaftierung betrauten Rechtsanwalts soll es sich bei der Hamburger Transiteinrichtung um ein eingezäuntes, etwa 200 Quadratmeter großes Gelände handeln. Die Einrichtung befinde sich in unmittelbarer Nähe zu den Start- und Landebahnen, was für eine hohe Lärmbelastung Sorge. Die Unterbringung erfolge in sechs 7 × 2 Meter großen Containern, zudem gebe es einen Sanitär-Container mit einer Toilette und einer Dusche (ohne Geschlechtertrennung). Im Wohncontainer gebe es keine Toilette, kein Bad und keine Waschgelegenheit, nur ein Waschbecken, in dem auch die Wäsche gewaschen werden müsse. Die Nahrungsmittelversorgung soll aus den abgepackten Essensangeboten bestehen, die sonst Flugzeugpassagieren angeboten werden; eine Möglichkeit, warme Getränke oder eigene Speisen zuzubereiten, soll nicht bestehen. Es gibt der Schilderung des Rechtsanwalts zufolge dort auch kein Fernsehen, kein Radio, kein W-LAN, keine Möglichkeit der Bildung, der Religionsausübung (kein Gebetsteppich), der Beschäftigung oder sportlichen Betätigung, nur zwei Stahlrohrbetten, einen Spind mit vier Türen, einen Tisch und einen Stuhl. Am Tag des Anwaltsbesuchs sei am frühen Morgen der Container das erste Mal gereinigt und die Bettwäsche gewechselt worden, habe ihm sein Mandant berichtet. Der afghanische Flüchtling soll dort über lange Zeiträume hinweg allein untergebracht gewesen sein, d. h. er hatte nicht einmal die Möglichkeit eines menschlichen Kontakts und Austauschs. Im Hamburger Flughafentransit gibt es nach Kenntnis der Fragestellenden auch keine soziale und/oder rechtliche Beratung – nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1996 (a. a. O.) müssen Asylsuchende im Flughafen-Asylverfahren aber die Gelegenheit zur asylrechtskundigen Beratung erhalten (der Betroffene war im Asylverfahren rechtsanwaltlich vertreten).

Das Asylbegehren des Afghanen wurde trotz der bedrohlichen Lage in Afghanistan im Eilverfahren als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, nach Meinung der Fragesteller mutmaßlich weil er seine Papiere nach der Ankunft vernichtet hatte (§ 30 Absatz 3 Nummer 5 des Asylgesetzes – AsylG) und vom BAMF keine Gefährdungen gesehen wurden.

564 Asylsuchende waren im Jahr 2018 (2017: 444) von Flughafen-Asylverfahren betroffen. Im Ergebnis wurde 229 Schutzsuchenden (2017: 127) nach einer Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ die Einreise im Rechtsinne verweigert (Bundestagsdrucksache 19/8701, Antwort zu Frage 15) – wie viele von ihnen tatsächlich ausreisen oder abgeschoben wurden oder in Deutschland verbleiben konnten, ist nicht bekannt. Für das Jahr 2018 sind vier Ablehnungen als „offensichtlich unbegründet“ bei afghanischen Schutzsuchenden im Flughafen-Asylverfahren vermerkt (ebd.).

Weiterhin wurde den Fragestellenden aus der Praxis berichtet, dass zumindest am Flughafen in Frankfurt a. M. auch Dublin-Verfahren unter faktischen Haftbedingungen durchgeführt würden und den Betroffenen so lange die Einreise verweigert würde – auch hierzu gibt es Fragebedarf. Soweit in dieser Kleinen Anfrage von einer „Inhaftierung“ gesprochen wird, sind darunter auch zwangsweise Unterbringungen in Einrichtungen auf dem Gelände von Flughäfen zu verstehen, die im Rechtssinne unter Umständen nicht als Freiheitsentziehung gewertet würden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Seit wann gibt es die in der Vorbemerkung beschriebene Transiteinrichtung auf dem Hamburger Flughafengelände, wie lautet ihre offizielle Bezeichnung, für welche Fallkonstellationen und Personengruppen wird sie genutzt, wer ist für die Einrichtung, die Zustände vor Ort, die materielle und medizinische Versorgung, die Verfahrensabläufe usw. verantwortlich, und welche Regelungen gibt es in Bezug auf diese Transiteinrichtung – z. B. Hausordnung, Vereinbarungen mit dem Land Hamburg, mit dem BAMF, der Bundespolizei oder anderen Behörden (bitte mit Datum und Angaben zum wesentlichen Inhalt auflisten)?
2. An welchen Standorten in Deutschland (bitte genau bezeichnen) werden Transitunterbringungseinrichtungen im Zusammenhang mit Flughafen-Asylverfahren genutzt, wie häufig und für welche Zeiträume geschah dies in den letzten fünf Jahren (bitte nach Jahren, Standorten und wichtigsten Staatsangehörigkeiten differenziert auflisten), und warum wurden gegebenenfalls solche Angaben zu Flughafen-Asylverfahren für die Einrichtung in Hamburg auf regelmäßige Kleine Anfragen der Fraktion DIE LINKE. zur ergänzenden Asylstatistik nicht gemacht (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
3. In wie vielen Fällen und welchen Fallkonstellationen wurde die Hamburger Transiteinrichtung nach Kenntnissen der Bundesregierung durch Bundesbehörden – z. B.: Bundespolizei, BAMF – seit ihrem Bestehen genutzt (bitte nach Jahren und wichtigsten Staatsangehörigkeiten differenziert auflisten, bitte weiterhin nach Geschlecht, Rechtsgrundlage bzw. Fallkonstellation und Alter – Erwachsene/Minderjährige – differenzieren)?
4. Welche Angaben (auch Schätzwerte) können zur Dauer der Inhaftierungen bzw. des Festhaltens in der Hamburger Transiteinrichtung gemacht werden (im Durchschnitt, maximal, so differenziert wie möglich)?
5. Welche Mindeststandards haben Bundesbehörden bzw. das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) bezüglich der Unterbringung in Transitunterkünften auf Flughafengeländen (vgl. § 18a Absatz 1 AsylG bzw. § 15 Absatz 6 AufenthG) mit den jeweiligen Bundesländern, Flughafenbetreibern oder sonstigen Stellen abgestimmt, und wie wird die Einhaltung solcher Mindeststandards in der Praxis kontrolliert und sichergestellt, und wer ist für die diesbezügliche Kontrolle und Aufsicht verantwortlich (bitte so ausführlich wie möglich darstellen, insbesondere mit Blick auf die Transitunterbringung in Hamburg)?
6. Wie werden in diesen Transiteinrichtungen die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Asylsuchender berücksichtigt und gewährleistet (vgl. Artikel 21 der EU-Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013; bitte konkret darstellen)?

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Unterbringung in einem nicht speziell schallgedämmten Container in unmittelbarer Nähe des Rollfelds unter den in der Vorbemerkung der Fragesteller beschriebenen Bedingungen über mehrere Monate hinweg unter grundrechtlichen, unionsrechtlichen und menschenrechtlichen Gesichtspunkten, und wer ist hierfür nach ihrer Auffassung verantwortlich (bitte ausführen)?
8. Sind der Bundesregierung oder Behörden im Zuständigkeitsbereich des BMI (insbesondere: BAMF, Bundespolizei) die in der Vorbemerkung der Fragesteller geschilderten Unterbringungsbedingungen im Hamburger Transitbereich bekannt (keine Freizeit- oder Bildungsangebote oder Kommunikationsmöglichkeiten, keine soziale Betreuung, unzureichende bzw. unausgewogene Nahrungsmittelversorgung, keine Möglichkeit, warme Getränke oder kleine Speisen zuzubereiten usw.), sind die Schilderungen des Rechtsanwalts P. F. nach Auffassung der Bundesregierung bzw. der Bundesbehörden, die hierzu Kenntnisse haben (welche sind dies), zutreffend (wenn nein, warum nicht), und wenn ja, inwieweit hält die Bundesregierung die geschilderten Zustände für menschenwürdig und verantwortbar bzw. inwieweit wird sie initiativ, um diese grundlegend zu verbessern oder die Transitunterkunft nicht mehr zu nutzen (bitte ausführen)?
9. Wie wird in Transitunterkünften, die für Flughafen-Asylverfahren genutzt werden, an den einzelnen Standorten sichergestellt, dass Betroffene Verbindung zu einem Rechtsbeistand aufnehmen und/oder eine asylrechtskundige Beratung erhalten können (bitte die konkreten Verfahrensabläufe darstellen, z. B.: welche und wie viele Rechtsanwälte sind gegebenenfalls auf entsprechenden Listen vermerkt, welche Beratungsdienste erhalten Zugang zur Transiteinrichtung, wie werden Betroffene auf ein Beratungsangebot aufmerksam gemacht, wie werden diese Beratungsdienste in der Praxis in Anspruch genommen usw.; bitte nach Standorten auflisten, aber besonders ausführlich zur Hamburger Transiteinrichtung antworten)?
10. Wie sind die räumlichen Bedingungen in den einzelnen Standorten, an denen es Transitunterkünfte im Rahmen des Flughafen-Asylverfahrens gibt (bitte nach Standorten auflisten, aber besonders ausführlich zur Hamburger Transiteinrichtung antworten)?
11. Welche Beschwerdemöglichkeiten haben die Betroffenen an den einzelnen Standorten (bitte nach Standorten auflisten, aber besonders ausführlich zur Hamburger Transiteinrichtung antworten)?
12. Inwieweit erhalten Betroffene an den einzelnen Standorten ein „Taschengeld“ und unter welchen Bedingungen können sie sich dafür etwas kaufen (Essen, Getränke, Zeitschriften usw., bitte nach Standorten auflisten, aber besonders ausführlich zur Hamburger Transiteinrichtung antworten)?
13. Inwieweit ist Betroffenen an den einzelnen Standorten die Nutzung des eigenen Mobiltelefons erlaubt, inwieweit ist ihnen im Übrigen Kommunikation mit der Außenwelt möglich (bitte nach Standorten auflisten, aber besonders ausführlich zur Hamburger Transiteinrichtung antworten)?
14. Inwieweit ist es Betroffenen in solchen Transitunterkünften faktisch und praktisch jederzeit möglich, Deutschland wieder zu verlassen (bitte ausführen, auch mit Blick auf die Rechtsprechung; vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
 - a) Wie werden Betroffene konkret auf diese Möglichkeit einer jederzeit möglichen „freiwilligen“ Ausreise hingewiesen, und was müssen die Betroffenen tun, damit ihnen eine solche freiwillige Ausreise ermöglicht wird?

- b) Wer übernimmt in diesen Fällen die Kosten des Fluges, inwieweit geht es dabei um Reisen in Drittstaaten bzw. in die jeweiligen Herkunftsländer, und wie können diese Ausreisen insbesondere in der häufigen Situation fehlender Reise- und Ausweispapiere rein praktisch von den Betroffenen jederzeit realisiert werden (bitte ausführlich darstellen) – und falls das nicht möglich sein sollte, welche Auswirkungen hat das in Bezug auf die in der Vorbemerkung dargestellte Rechtsprechung zur Frage der Freiheitsentziehung in Transitunterkünften (bitte darstellen)?
15. Wie viele im Rahmen des Flughafen-Asylverfahrens abgelehnte Personen sind in den letzten fünf Jahren aus einer Transiteinrichtung heraus „freiwillig“ wieder ausgereist (bitte nach Jahren, Standorten und wichtigsten Zielländern bzw. Staatsangehörigkeiten differenzieren; soweit keine diesbezüglichen Statistiken vorliegen sollten, bitte zumindest ungefähre Schätzwerte, und sei es für die wichtigsten Standorte Frankfurt a. M. und München, angeben und zumindest erklären, ob es überhaupt jemals eine solche freiwillige Ausreise aus einem Flughafentransit nach negativem Asylverfahren gegeben hat)?
16. Wie wurde die in der Vorbemerkung erwähnte Ablehnung des afghanischen Asylsuchenden als „offensichtlich unbegründet“ inhaltlich und rechtlich begründet, und was ist der Bundesregierung über den weiteren Verbleib und das Schicksal des Betroffenen nach seiner Abschiebung nach Afghanistan bekannt (bitte ausführen)?
17. Wie wurde die Abschiebung des Betroffenen nach Afghanistan durch die Bundespolizei bzw. durch die Hansestadt Hamburg (wer war verantwortlich) begründet, und inwieweit handelte es sich bei ihm insbesondere um einen sogenannten Straftäter, einen sogenannten Gefährder oder einen sogenannten Identitätstäuscher (wenn ja, mit welcher Begründung, wenn nein, ist der Bundesregierung bekannt, ob Hamburg über diese drei Personengruppen hinaus Abschiebungen nach Afghanistan vornimmt)?
18. Inwieweit und auf welcher rechtlichen Grundlage werden Transiteinrichtungen oder andere (faktische) Inhaftierungsmöglichkeiten auf einem Flughafengelände im Rahmen von Dublin-Verfahren genutzt (bitte die Fallkonstellationen, Rechtsgrundlagen, beteiligten Behörden und Verfahrensabläufe so genau und ausführlich wie möglich darstellen)?
19. Wie oft wurden solche geschlossenen Einrichtungen auf einem Flughafengelände in den letzten zehn Jahren im Rahmen von Dublin-Verfahren genutzt (bitte nach Jahren, Standorten, wichtigsten Herkunftsstaaten bzw. Zielstaaten der geplanten Zurückweisung auflisten und zusätzlich Angaben zum Geschlecht und zum Anteil von betroffenen Minderjährigen machen)?
- a) Welche Angaben oder zumindest ungefähren Einschätzungen können gemacht werden zur Dauer solcher Verfahren bzw. zu der damit verbundenen (faktischen) Inhaftierung der Betroffenen in diesen Einrichtungen (durchschnittliche Dauer, maximale Dauer, so differenziert wie möglich), und welche diesbezüglichen Höchstgrenzen gelten infolge welcher Vereinbarungen?
- b) Welche Angaben können dazu gemacht werden, wie viele dieser Personen am Ende der Dublin-Prüfung einreisen durften oder zurückgewiesen wurden (bitte nach Jahren, Standorten, wichtigsten Herkunftsstaaten bzw. Zielstaaten auflisten oder zumindest ungefähre Einschätzungen geben)?

20. Welche Verfahrensregelungen und Absprachen gibt es zum Verfahren und zu Mindeststandards der Unterbringung in diesen Fällen eines Dublin-Verfahrens in geschlossenen Unterkünften auf Flughäfen (bitte nach Datum, beteiligten Behörden und wichtigsten Inhalten auflisten), und inwieweit gelten hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen (auch: Zugang zu sozialer und/oder rechtlicher Beratung, Kommunikationsmöglichkeiten usw.) dieselben oder andere Regelungen als bei der Transitunterbringung im Rahmen des Flughafen-Asylverfahrens (siehe Fragen oben)?
21. Inwieweit wird bei solchen „Flughafen-Dublin-Verfahren“ der Grundsatz nach Artikel 28 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung (Dublin-VO) gewahrt, wonach „eine Person nicht allein deshalb in Haft“ genommen werden darf, „weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegt“ (bitte ausführen), und welche Angaben, gegebenenfalls auch ungefähre Einschätzungen, können dazu gemacht werden, in welchem Ausmaß Schutzsuchende an Standorten, an denen ein solches „Flughafen-Dublin-Verfahren“ durchgeführt wird, (faktisch) inhaftiert werden bzw. ihnen die Einreise und Weiterreise zur zuständigen Behörde im Inland ermöglicht wird (bitte ausführen)?
22. Inwieweit wird bei solchen „Flughafen-Dublin-Verfahren“ im Einzelfall geprüft, ob eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, ob die Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen, wie es Artikel 28 Absatz 2 Dublin-VO vorschreibt (bitte ausführlich, konkret und bezogen auf alle drei Unterfragen antworten)?
 - a) Warum wird als weniger einschneidende Maßnahme in solchen Fällen nicht die Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung angesehen, wo die Möglichkeiten der Wohnsitzauflage, Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und weitere Auflagemöglichkeiten zur Sicherung einer möglichen Überstellung genutzt werden könnten (bitte ausführen)?
 - b) Inwieweit wird bei der Frage der Verhältnismäßigkeit insbesondere berücksichtigt, ob geplante Überstellungen in den jeweiligen Mitgliedstaat nach allgemeiner Erfahrung überwiegend wahrscheinlich sind (z. B.: tatsächliche Überstellungsquote, gemessen an der Zahl der Ersuchen, unter Berücksichtigung gerichtlicher Entscheidungen), und wenn nein, warum nicht?
 - c) Ist eine solche Inhaftierung nicht (spätestens) dann unverhältnismäßig, wenn gar nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden kann, dass die mit der Inhaftierung angestrebte Maßnahme überhaupt durchführbar ist (bitte ausführen)?
23. Wie wird in der Praxis das nach Artikel 28 Absatz 2 Dublin-VO geltende Erfordernis einer „erheblichen“ Fluchtgefahr umgesetzt, die im Aufenthaltsgesetz nicht näher umschrieben wird (Kriterien zur Fluchtgefahr im Allgemeinen finden sich in § 2 Absatz 14 AufenthG), und welche Regelungen und Verfahren gelten diesbezüglich in entsprechenden Vereinbarungen, internen Vorgaben und Erlassen und in der Praxis (bitte ausführlich darstellen, bei Erlassen mit Datum und wesentlichem Inhalt)?
24. In welchen Fallkonstellationen und in welchem Umfang wird Betroffenen nach einem Dublin-Verfahren eine freiwillige Ausreise in den nach der Dublin-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat ermöglicht, und inwieweit ist eine Inhaftierung zur Sicherung einer gewaltsamen Dublin-Überstellung zu begründen, wenn den Betroffenen zuvor nicht die Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise in den zuständigen Mitgliedstaat zur Abwendung einer Abschiebung bzw. Überstellung und damit verbundenen Inhaftierung eröffnet wurde (bitte darlegen und begründen)?

25. Wie wird bei solchen „Flughafen-Dublin-Verfahren“ sichergestellt, dass die Haft so kurz wie möglich ist, wie es Artikel 28 Absatz 3 Dublin-VO verlangt, und welche konkreten Regelungen gelten diesbezüglich, und welche Erfahrungswerte oder Einschätzungen zu entsprechenden Inhaftierungsdauern liegen vor (bitte darstellen)?

Berlin, den 28. Januar 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion