

# **Warum Flüchtende nicht mit dem Flugzeug nach Deutschland fliegen**

Sichere Fluchtwege zu schaffen ist eine der zentralen Herausforderungen, der sich die Europäische Union in Zeiten großer Fluchtbewegungen stellen sollte und muss. Refugee Air in Schweden hat diese Diskussion wiederbelebt, welche schon öfter angeklungen, aber nie wirklich geführt wurde. Die Gründe, weshalb Flüchtende nicht mit dem Flugzeug nach Europa fliegen können sind komplex und nur durch einen genauen Blick auf die gesetzlichen Regelungen zu verstehen. Die Verfasser\_innen dieses Textes haben sich mit den rechtlichen Hintergründen in Deutschland genau auseinandergesetzt um das aus dieser Recherche erwachsene Verständnis nun in die Öffentlichkeit zu tragen.

## **Einleitung**

Es gibt kein Gesetz, welches Asylsuchenden verbietet, einen Flug in die EU oder nach Deutschland zu nehmen. Es gibt ebenfalls kein Gesetz, dass Menschen ohne Einreisepapiere verbietet, in ein Flugzeug nach Deutschland zu steigen, dennoch ist dies für sie de facto unmöglich. Sie scheitern nicht an den Kosten des Tickets oder an der Erreichbarkeit von Flughäfen, sondern werden von den Beförderungsunternehmen ohne gültige Papiere nicht mitgenommen.

Dieser Problematik liegt die Inpflichtnahme von Beförderungsunternehmen zu Grunde, die im nächsten Absatz erläutert wird. Im darauf folgenden Abschnitt wird auf die einzelnen Gesetze und Richtlinien eingegangen, die diese Inpflichtnahme ausmachen. Anschließend werden weitere Risiken für Fluggesellschaften dargestellt, wie etwa, ob der Straftatbestand der Schleusung zutreffen, oder weitere Sanktionen verhängt werden könnten. Daraufhin gibt es einen kurzen Überblick, was passiert, wenn Flüchtende am Flughafen ankommen, im Hinblick darauf wird das Flughafenverfahren erklärt. Diesen Teil schließen wir mit einem Fazit ab und stellen dann mögliche Handlungsstrategien vor.

## **Inpflichtnahme von Beförderungsunternehmen**

Beförderungsunternehmen müssen die Verantwortung dafür tragen, wenn von ihnen beförderte Personen die Einreise nach Deutschland verwehrt wird.

Diese Inpflichtnahme von Beförderungsunternehmen gibt es seit 1965. Damals wurde festgelegt, dass die Beförderungsunternehmen diese Personen auf eigene Kosten zurücktransportieren mussten. 1981 und 1987 kamen dann weitere Sanktionen wie Beförderungsverbote und Zwangsgelder hinzu, und schon 1990 gab es die erste EU Regelung dazu im Schengener Durchführungsübereinkommen, in dem die Vertragsstaaten sich verpflichteten, Beförderungsunternehmen mit Sanktionen zu belegen, wenn diese Drittausländer ohne erforderliche Einreisedokumente transportieren vorbehaltlich der Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention.

Beförderungsunternehmen müssen heute nicht nur die Rückreisekosten tragen, sondern alle weiteren entstehenden Kosten übernehmen und können mit Beförderungsverboten und Zwangsgeldern belegt werden.

## **Gesetzliche Grundlagen**

Relevant dafür, dass Flüchtende nicht mit dem Flugzeug nach Deutschland reisen können, sind vor allem drei deutsche Gesetze und eine EU-Richtlinie, die im Folgenden ausführlich dargestellt werden. Dabei muss zwischen Personen mit Anrecht auf Asyl und Personen, welche zurückgewiesen werden, unterschieden werden, da für diese unterschiedlich hohe Kosten und somit finanzielle Risiken aufkommen.

1. § 63 AufenthG
2. § 64 AufenthG
3. § 66 / § 67 AufenthG
4. EU-Richtlinie 2001/51/EU

### 1. § 63 AufenthG - Pflichten der Beförderungsunternehmer

Die Fluggesellschaft muss für jede Person ohne einen für die Einreise erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels, welche sie befördert hat, ein Zwangsgeld nach § 63 zahlen – unabhängig davon, ob ihr Asyl gewährt wurde oder nicht - hierfür muss vorher ein Beförderungsverbot (Untersagungsverfügung) gegenüber dem Beförderungsunternehmen ausgesprochen werden. Dieses Zwangsgeld beträgt zwischen 1.000 Euro und 5.000 Euro. Der Durchschnitt der in Deutschland verhängten Zwangsgelder beträgt ca. 2.000 Euro.

Im Jahr 2014 wurde in 1.208 Fällen ein Zwangsgeld verhängt. Die Gesamthöhe der Zwangsgelder betrug 2.634.500 Euro. Die durchschnittliche Höhe des Zwangsgeldes pro Fall betrug ca. 2.000 Euro.

Im Jahr 2013 wurde in 1.098 Fällen ein Zwangsgeld verhängt. Die Gesamthöhe der Zwangsgelder betrug 2.602.000 Euro. Die Höhe des Zwangsgeldes pro Fall betrug mindestens 1 000 und maximal 4 000 Euro.

### 2. § 64 AufenthG - Rückbeförderungspflicht der Beförderungsunternehmer

Eine Fluggesellschaft muss eine Person, welche sie befördert hat, und welcher die Einreise verwehrt wird, auf eigene Kosten zurückbefördern. Beantragt die Person Asyl, bleibt die Verpflichtung bis zu drei Jahre bestehen, endet jedoch mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels.

### 3. § 66 - Kostenschuldner; Sicherheitsleistung / § 67 - Umfang der Kostenhaftung

Diese Paragraphen legen fest, wer welche Kosten tragen muss. Die entstehenden Kosten umfassen nicht nur die Rückführung, sondern auch alle andere Posten wie Unterbringung, Verpflegung, Abschiebehaf und Dolmetscher, inklusive der entstehenden Personalkosten, welche für den Asylbewerber/die Asylbewerberin anfallen.

Als erster Schuldner/erste Schuldnerin gilt der Ausländer/die Ausländerin, oder eventuell Personen, welche sich verpflichtet haben, die Kosten zu tragen. In Fällen von § 64 AufenthG, also wo die Fluggesellschaft eine Person ohne die erforderlichen Papiere zur Einreise transportiert hat, haftet diese neben dem Ausländer/der Ausländerin ebenfalls für alle Kosten.

## EU-Richtlinie 2001/51/EU

EU-weit ist das Ganze in der 2001 verabschiedeten EU-Richtlinie 2001/51/EU geregelt, welche für die Staaten der EU Regeln und Sanktionen für Beförderungsunternehmen zur Kontrolle der Zuwanderungsströme und wirksamen Bekämpfungen illegaler Einwanderung vorschreibt.

Die EU-Richtlinie haben die einzelnen Länder in ihren nationalen Gesetze umgesetzt. Hierbei ist den Ländern ein gewisser Spielraum in der Ausgestaltung der Gesetze gegeben. So besagt die EU-Richtlinie 2001/51/EU, dass Personen, die unter die Genfer Konvention fallen von der Richtlinie ausgenommen sind. Dies ist aber nicht in allen Ländern umgesetzt worden. Deutschland erhebt Zwangsgelder ungeachtet dessen, während andere Länder diese Zwangsgelder nicht bei anerkannten Flüchtenden erheben.

### **Strafbarkeit und weitere Sanktionen**

Die Kostenhaftung und Zwangsgelder sorgen dafür, dass Fluggesellschaften auf Grund des finanziellen Risikos keine Passagiere ohne die erforderlichen Papiere befördern. Darüber hinaus ist es unklar, ob noch weitere Sanktionen auf die Fluggesellschaften zukommen können.

Ein erster wichtiger Punkt ist, ob Fluggesellschaften sich mit der Beförderung von Flüchtenden der Schleusung schuldig machen könnten. Hierfür wird erst einmal der Status des Flughafengebietes erläutert, und anschließend der Straftatbestand der Schleusung. Im nächsten Absatz werden dann weitere mögliche Sanktionen erörtert.

### Status des Flughafengebietes

Das Gebiet von inländischen Flughäfen ist deutsches Staatsgebiet, somit unterliegt schon der Transitbereich des Flughafens der deutschen staatlichen Hoheitsgewalt. Mit dem Flugzeug angereiste Personen befinden sich also direkt auf deutschem Staatsgebiet. Als eingereist gilt der Ausländer/ die Ausländerin allerdings erst, nachdem er oder sie die Grenzkontrollstellen passiert hat und sich frei in Richtung Inland bewegen kann, sich also nicht mehr in Obhut der Grenzbehörde befindet.

„Nach § 1 Absatz 1 Satz 4 AufenthG regelt das Gesetz die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern. Das Gebiet von inländischen Flughäfen ist ungeachtet des Erreichens der Grenzkontrollstellen Teil des Staatsgebietes der Bundesrepublik Deutschland. Der Transitbereich eines Flughafens unterliegt in vollem Umfang der deutschen staatlichen Hoheitsgewalt. Dasselbe gilt für das Gebiet von Küstengewässern, Flussmündungen und Freihäfen.“<sup>1</sup>

„Die Einreise an einer Flughafen-Grenzübergangsstelle ist erst erfolgt, wenn der Ausländer die Kontrollstationen der Grenzbehörden (Bundespolizei und Zoll) passiert hat (siehe auch Nummer 13.2.1.1). Ein Ausländer ist nicht eingereist, wenn er sich noch im Transitbereich eines Flughafens oder der Unterkunft nach § 65 aufhält bzw. im Rahmen des asylrechtlichen Flughafenverfahrens gemäß § 18 a AsylVfG auf dem Flughafengebiet untergebracht ist.“

---

<sup>1</sup>Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Drucksache 0669-09

## § 96 AufenthG Einschleusung von Ausländern

Die Schleusung nach § 96 AufenthG ist ein Straftatbestand – strafbar ist die entgeltliche und/oder wiederholte Schleusung.

Der Tatbestand der Schleusung definiert sich über die Hilfe zur Einreise in Verbindung mit einem geldwerten Vorteil oder anderen Tatmerkmalen. Da das Flughafengebiet zwar Teil des deutschen Staatsgebietes ist, allerdings die Einreise erst mit Passieren der Grenzkontrolle geschieht, ist die Frage, ob die Fluggesellschaft bei der Einreise hilft, wenn sie die Passagiere nur auf das Territorium bringt, aber nicht bei der Einreise an der Grenzkontrolle hilft. Sollte der Transport von Passagieren aufs Flughafengebiet als Hilfe zur Einreise verstanden werden, so würde somit bei wiederholter Schleusung ein Straftatbestand erfüllt, der unter anderem auch gem. Abs. 5 den Entzug v. Tatmitteln zur Folge haben kann, also der Flugzeuge. Ein entgeltlicher Vorteil entsteht den Fluggesellschaften nicht, wenn lediglich Fahrtkosten erstattet werden.

## Weitere Sanktionen

Weitere Sanktionen gegen Fluggesellschaften sind in den deutschen Gesetzen § 63 AufenthG und § 64 AufenthG nicht genannt, es gibt also hier keine gesetzliche Grundlage für weitere Sanktionen, aber auch keine, die diese verbietet. Allerdings benötigen belastende Verwaltungshandlungen einer Gesetzesgrundlage. Da der deutsche Gesetzgeber keine rechtliche Grundlage für weitere Maßnahmen geschaffen hat, ist aus diesen Gesetzen also für Fluggesellschaften kein weiteres Risiko vorhanden.

Die EU-Richtlinie 2001/51/EU steht weiteren Sanktionen nicht entgegen und nennt sogar einige mögliche, wie etwa die Einziehung des Verkehrsmittels und den Entzug der Betriebsgenehmigung. In Art. 5 der Richtlinie steht: „Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, gegen die Beförderungsunternehmen, die ihren Verpflichtungen gemäß den Regelungen nach Artikel 26 Absätze 2 und 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens und nach Artikel 2 dieser Richtlinie nicht nachkommen, andere Maßnahmen zu verhängen oder beizubehalten, die andere Sanktionen wie die Untersagung der Fortsetzung der Fahrt, die Beschlagnahme und Einziehung des Verkehrsmittels oder aber die zeitweilige Aussetzung oder den Entzug der Betriebsgenehmigung vorsehen.“

Nachdem nun die Problematik des Transports von Flüchtenden im Flugzeug erläutert wurde, wenden wir uns der Frage zu, was passiert, wenn Flüchtende am Flughafen ankommen und dort Asyl beantragen.

## § 18a AsylVfG Flughafenverfahren

Flughafenverfahren nach § 18a Verfahren bei Einreise auf dem Luftwege (AsylVfG):

Wenn Asylsuchende auf einem der Flughäfen Berlin-Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg oder München ankommen, greift i.d.R. das Flughafenverfahren, welches ein beschleunigtes Abschieben ermöglichen soll. Bei Ankunft auf anderen Flughäfen greift das normale Asylverfahren. Konkret bedeutet dieses Flughafenverfahren, dass die Asylsuchenden am Flughafen interniert werden, bis entschieden ist, ob ihr Asylantrag eine Chance auf Erfolg hat. Innerhalb von zwei Tagen wird entschieden, ob ihr Antrag offensichtlich unbegründet ist (z.B. Sichere Herkunftsländer“), wenn dies so entschieden wird, haben die Antragsteller drei Tage Zeit, einen Eilantrag auf vorläufigen Rechtsschutz zu stellen und gleichzeitig Klage gegen den Ablehnungsbescheid zu erheben.

Innerhalb von 14 Tagen wird über den vorläufigen Rechtsschutz entschieden. Wird dieser abgewiesen, wird der Antragssteller/ die Antragsstellerin abgeschoben, über seine Klage gegen den Ablehnungsbescheid wird erst nach der Abschiebung entschieden. Wird der vorläufige Rechtsschutz gewährt, darf die Person einreisen und der Asylantrag wird weiter bearbeitet. Personen wird also entweder nach zwei oder 19 Tagen erlaubt einzureisen, oder aber sie werden zurückgewiesen/abgeschoben. Fehlen hierfür die Dokumente (Pass) kann die Person bis zu 18 Monate im Flughafen interniert werden.

Diese Regelung schränkt die Rechte der Asylsuchenden stark ein, da diese nur sehr wenig Zeit für ihre Argumentation und Rechtsberatung haben und die Entscheidung auf vorläufigen Rechtsschutz meistens auf Grundlage der Akten ohne Anhörung geschieht. Das Verfahren führt zu unbilligen Härten, und ist in seiner Einschränkung der Fristen und des Rechtsschutzes in Deutschland einmalig. Daher besteht breite Kritik an dieser Methode von verschiedensten Institutionen.

### Fazit

Die Gesetze führen defakto zu Privatisierung der Grenzkontrollen und verschieben die Verantwortung von den Staaten zu den Fluggesellschaften. Dies macht für die staatliche Abschreckungspolitik in soweit Sinn, da private Firmen nicht gegen das Refoulement-Verbot (Nicht-Zurückweisung) verstoßen können und auch keine Schutzpflichten im menschenrechtlichen Sinn erfüllen müssen. Die Flüchtenden können also einfach zurück in den Krieg oder die Folter geschickt werden, ohne dass irgendwelche Sanktionen drohen, und vor allem ohne dass sie offiziell vom Staat dorthin zurückgeschickt werden. Die Fluggesellschaften werden sogar unter Umständen in den Memorandum of Understanding dafür belohnt. Die Staaten sind hier raus aus der Verantwortung.

Es ist geradezu ein Skandal: Entweder die Fluggesellschaften halten sich an die staatlichen Vorgaben oder werden bestraft. Und der Staat kann weiter so tun als würde er sich an internationale Verträge halten, und im Fall von Deutschland das Asylrecht achten.

Aber tut er das wirklich, ist dieses Verfahren gesetzlich wasserdicht?

Wir sagen nein! Und das Bundesverwaltungsgericht hat dies 1992 auch so gesehen. Also was können wir tun?

## Mögliche Handlungsstrategien

### 1. Klage

#### Unvereinbarkeit der Zwangsgelder gegen Fluggesellschaften mit dem Recht auf Asyl

Durch die Zwangsgelder werden effektiv Flüchtlinge von ihrem Recht auf Asyl ferngehalten, da diese nicht auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland kommen können, um dort Asyl zu beantragen. Das Nichtzurückweisungsgebot der Genfer Konvention wird hiermit also umgangen. Staaten dürfen Asylsuchende nicht an den Grenzen zurückweisen, aber Fluggesellschaften schon. Eine defakto Verlängerung der Grenzen nach draußen bewirkt hier also eine Asylverhinderung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Beschluss vom 14.04.1992 mit den Az.: BVerwG 1 C 48.89 den Paragraphen §18 Abs. 5 Satz 1 AuslG 1965 für verfassungswidrig gehalten. Dieser Paragraph ist ein Vorläufer von § 63 AufenthG.

Zitate aus dem Beschluss:

„Das Bundesverwaltungsgericht hält § 18 Abs. 5 Satz 1 AuslG 1965 insoweit für unvereinbar mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, als die Beförderung asylsuchender Ausländer auf dem Luftweg in die Bundesrepublik Deutschland untersagt werden kann, wenn diese nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, die sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit vor ihrer Einreise benötigen.“

„Vielmehr geht es darum, daß die Gewährleistung des Asylrechts im Inland, insbesondere das Zurückweisungsverbot für Asylsuchende an der deutschen Grenze, umgangen wird, wenn auf Veranlassung deutscher Behörden Asylsuchende vor der deutschen Grenze an der Einreise in das Bundesgebiet gehindert werden, indem Luftfahrtunternehmen ihre Beförderung ohne den in der Regel nicht erteilten Sichtvermerk ablehnen müssen. Gegen deren Einreise werden Barrieren vor der deutschen Grenze errichtet, die nach Erreichen des Bundesgebietes aufgrund der Asylgewährleistung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht mehr errichtet werden dürften. Fehlende Sichtvermerke sollen bei Asylsuchenden ein Beförderungsverbot in die Bundesrepublik Deutschland auslösen, obwohl die Verfassung Asylsuchenden die Einreise ohne Sichtvermerk grundsätzlich gewährleistet. Diesen sich aus der Rechtsgrundlage des Beförderungsverbotes zwangsläufig ergebenden Widerspruch zur Asylgewährleistung in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG hält der Senat für verfassungswidrig. „

Verhältnismäßigkeit als Rechtfertigung:

„Nur 20% der Asylbewerber benutzten den Luftweg. Da allenfalls 10% aller Asylbewerber anerkannt würden, seien statistisch gesehen nur 2% der wirklich politisch Verfolgten von der Regelung betroffen. Die Verfassung gebietet nicht, dass jeder potentielle Asylbewerber unter allen Umständen keine Hindernisse für den Zugang zum Asyl erfahre“

Das Bundesverwaltungsgericht hatte den Fall an das Bundesverfassungsgericht weitergereicht, um die Frage zu klären, ob „§ 18 Abs. 5 Satz 1 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353) in der Fassung des Art. 6 Nr. 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 15. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1390) wegen Verletzung des Grundgesetzes nichtig ist, soweit durch diese Vorschrift die

Beförderung asylsuchender Ausländer auf dem Luftweg in die Bundesrepublik Deutschland untersagt werden kann, wenn diese nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, die sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit vor ihrer Einreise benötigen.“

Das Verfassungsgericht hat sich damit nicht beschäftigt, da die klagende Fluggesellschaft sich nicht auf das Asylrecht berufen kann, denn das können nur Asylsuchende selber tun, und eine Verfassungswidrigkeit zwar unter Umständen das Beförderungsverbot verbieten würde, aber hier raus nicht ableitbar ist, dass die Fluggesellschaft in ihren Rechten beschränkt wird, da diese aufgrund von Internationalen Abkommen verpflichtet sind Einreisebestimmungen zu erfüllen „BVerfG, Mitteilung vom 11. 2. 1998 – 8-98 wichtig“

So gibt es keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, dass die Zwangsgelder verfassungswidrig sind und diese werden weiter erhoben. Die Kritik daran, dass diese das Asylrecht aushöhlen, in dem das Refoulement-Verbot umgangen wird, und außerdem staatliche Aufgaben auf Privatunternehmen übertragen werden, bleibt bestehen.

## **2. Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften: Risiko- und Kostenübernahme**

Dies kann sowohl öffentlich, als auch versteckt geschehen, je nachdem was für die Fluggesellschaften besser ist.

### Kostenübernahme durch Flüchtende

Die Kosten nach § 64 AufenthG können von Flüchtenden übernommen werden.

Für die Kosten der Unterbringung, Verpflegung und sonstigen Versorgung des Ausländers, die von seiner Ankunft auf dem Flughafen bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise entstehen, haftet im Fall der Zurückweisung der Ausländer. Neben dem Ausländer haftet der Beförderungsunternehmer, der den Ausländer auf den deutschen Flughafen transportiert hat (§ 66 Absatz 3 Satz 1 i.V.m. § 67 Absatz 2 Nummer 2).

Der Beförderungsunternehmer, der den Transport an die Grenze oder in das Bundesgebiet durchgeführt hat, haftet in den Fällen des § 66 Absatz 3 gleichrangig neben dem Ausländer und dem Verpflichtungsschuldner (siehe Nummer 66.2.2). Grundsätzlich handelt es sich um eine rein verschuldensunabhängige Haftung

Inwieweit die Übernahme der Zwangsgelder nach §63 AufenthG übernommen werden können, oder ob es hier z.B. steuerrechtliche Probleme gibt muss nochmal überprüft werden. Auch ob der damit verbundene Effekt das die Beugende Wirkung des Beugemittels Zwangsgelder verlor geht diese nicht obsolet und damit nichtig werden lassen.

### Kostenübernahme durch Solidarität, als Rechtsform z.B. eine Versicherung

Idee, die Kosten über eine Versicherungen aufzuteilen und zu steuern.

## **3. Öffentlichkeitsarbeit:**

Neben den konkreten Vorgehen, ist es auch wichtig das Thema allgemein in die öffentliche Debatte zu bringen, und die Lage transparent zu machen.