

Vorladung zu ausländischen Delegationen

Die Drittstaatenregelung und das europäische Abschottungssystem zeitigen als eine Folge, dass immer mehr Flüchtlinge ohne Pässe einreisen und in Konsequenz die Rückführung der abgelehnten Personen immer schwerer ist. Oft ist die Staatsangehörigkeit ungeklärt und, auch wegen fehlender Mitwirkungen der Betroffenen, nicht so einfach klärbar. Sie werden deshalb zu den Auslandsvertretungen der in Frage kommenden Staaten vorgeladen. Zunehmend werden sie verpflichtet, bei so genannten Delegationen vorzusprechen. Ein Beispiel ist die vietnamesische Delegation, die nicht aus Bediensteten der vietnamesischen Botschaft besteht, sondern aus „*vom Ministerium aus Hanoi anreisenden*“ Personen, die die Anhörung dann „*eigenverantwortlich*“ durchführen (Schreiben des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 12.07.05 an den Hessischen Flüchtlingsrat). Die Anhörungen finden in Räumen der Bereitschaftspolizei Mühlheim statt (Land Hessen) bzw. in hierfür zur Verfügung gestellten Unterkünften (Bayern). Ein anderes Beispiel ist eine guineische Delegation, die im August 2005 Hamburg besuchte. Die Delegationsmitglieder wurden angeblich direkt vom guineischen Außenministerium entsandt. Die guineische Botschaft war daran nicht beteiligt. Dies wirft die Frage sowohl nach der Rechtsgrundlage, als auch den anzuwendenden Bestimmungen auf.

1. Als Rechtsgrundlage beruft sich die hanseatische Anordnung auf § 82 IV AufenthG.

Danach kann angeordnet werden, dass ein Ausländer bei der zuständigen Behörde sowie den Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich vorsprechen muss, soweit dies zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen nach diesem Gesetz und anderen ausländerrechtlichen Bestimmungen erforderlich ist. Die Erforderlichkeit der Maßnahmen sei hier unterstellt. Die Frage ist, ob die Vorladung zu den Kommissionen eine zu der zuständigen Behörde bzw. zu der Vertretung des Herkunftsstaates ist.

Die materielle Verpflichtung - also das, wozu die Anordnung nach § 82 IV AufenthG dient - findet sich in § 48 III AufenthG, für abgelehnte Asylbewerber möglicherweise (auch) in § 15 II Nr. 6 AsylVfG (dies ist strittig), nämlich die Pflicht, an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken.

- a) Zuständige Behörde meint die deutsche Behörde, also das Ausländeramt oder, falls ein Bundesland eine Zentralbehörde mit ausländerrechtlichen Aufgaben betraut hat, auch diese, nicht aber eine ausländische Behörde.
- b) Vertretungen des Staates sind nach dem Wiener Übereinkommen vom 18.04.61 über diplomatische Beziehungen, die „*diplomatischen Missionen*“, also die Botschaften. Versteht man den Begriff nicht im engen Begriff der Rechtsvertretung eines Staates, sondern als Repräsentanz eines Staates, sind hierunter auch die „*konsularischen Posten*“ nach dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 04.04.63 zu zählen. Dies dürfte auch von der Aufgabenstellung her sachgerecht sein.

Andere Vertreter des Herkunftsstaates gibt es nicht. Da das Recht des internationalen Verkehrs streng formalisiert ist - Mitglieder einer diplomatischen Mission oder eines konsularischen Postens müssen vom Heimatstaat ernannt und beim Empfangsstaat notifiziert werden - bestehen ernstliche Zweifel daran, dass § 84 IV AufenthG auf die herumreisenden Delegationen anwendbar ist.

Selbst wenn jedoch diese Voraussetzungen auf sie zuträfen, scheint fraglich, ob die Verpflichtung auch dann gilt, wenn die Vorsprache nicht an dem Sitz der Vertretung im obigen Sinne, also der Botschaft oder dem Konsulat erfolgen soll, sondern an einer beliebigen deutschen Adresse. Dies scheint im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz fraglich. Bei einer erzwungenen Vorsprache zu den offiziellen Vertretungen ist die Zusammensetzung derselben im Prinzip eindeutig - es sind Angehörige des diplomatischen Dienstes, die notifiziert sind und deren Funktion klar ist: Es geht um die Erledigung konsularischer Aufgaben. Bei einer Vorladung zu einer x-beliebigen Delegation an einen x-beliebigen Ort ist dies hingegen nicht der Fall. Weder unterliegt die personelle Zusammensetzung strengen diplomatischen Gebräuchen, noch ist deren Aufgabe klar begrenzt. In der Vergangenheit wurden auch oft Klagen geführt, dass Geheimdienstmitarbeiter die Befragungen durchführten und das Interesse weniger auf die Erforschung der Identität, als auf eine Ausforschung zielte.

2. Der fragwürdigen Zwitterstellung der Delegation ist es zu danken, dass höchst unklar ist, welches Recht nun anzuwenden ist.
- a) Einfach wäre es, wenn es in der Tat nur um eine Vorladung zu einer offiziellen Vertretung des Staates ginge. In diesem Falle würde sich nach dem Betreten der

Mission bzw. des konsularischen Postens das weitere Vorgehen ausschließlich nach dem Herkunftsrecht handeln. Gleiches gilt für eventuelle Hoheitsakte, wie etwa die Verweigerung eines Passes.

- b) Werden die Ausländer nicht in einem Botschaftsgebäude geladen, sondern - wie meist - in Räumlichkeiten deutscher Behörden, ist die Rechtslage unklarer. Da die Vorladung zu einer Delegation erfolgt, handelt es sich nicht um eine Vorladung vor die deutsche Behörde, auch wenn die Anhörung in Räumlichkeiten von deutschen Behörden stattfindet. Die Frage, welches Recht anzuwenden ist - deutsches oder ausländisches - richtet sich wohl danach, wer die Sachherrschaft hat. Dies wird regelmäßig die ausländische Delegation sein, da sie die Befragung eigenständig vornimmt und deutsche Teilnehmer - wenn es sie überhaupt gibt - regelmäßig nur als Zuschauer agieren oder allenfalls beratende Funktion haben.

So kommt auch in diesen Fällen grundsätzlich das ausländische Recht zur Anwendung.

Nicht zu verwechseln ist diese Konstellation mit einer Anhörung die auf Veranlassung deutscher Behörden stattfindet und zu der ausländische Personen, etwa vom Konsulat, hinzugezogen sind. Hier findet deutsches Recht vollumfänglich Anwendung.

- c) Auch wenn in den obigen Fallkonstellationen das ausländische Recht anzuwenden ist, bedeutet dies nicht, dass die Ausländer den Anhörungen hilflos ausgeliefert sind. Die Mindestrechte müssen auch hier gewährleistet sein - auch dann, wenn das Heimatrecht solche nicht vorsehen sollte. Zu diesen Mindestrechten zählt das Recht, dass ein Minderjähriger in Begleitung seiner Eltern oder seines Vormunds erscheint oder das Recht, sich anwaltlicher Hilfe und Begleitung zu bedienen. Auch inhaltlich muss dieses Recht gewährleistet sein - eine Vorgehensweise, dass Anwalt oder Vormund zwar dabeisitzen dürfen, aber kein Wort sagen dürfen, ist eine Unterbindung und keine Beachtung des Rechts.

Auch materiell-rechtlich müssen Mindestrechte gewährleistet sein, etwa das Recht, die Auskunft auf Fragen zu verweigern, die einen selbst oder nahe Verwandte eventuell einer Strafverfolgung aussetzen würden.

Selbstverständlich ist, dass Übergriffe oder sonstige Maßnahmen, man denke etwa an die Anwendung oder Androhung körperlicher Gewalt oder nötigende Handlungen, nicht zulässig sind.

Wenn die oben beschriebenen, elementaren Rechte nicht gewährleistet sind oder Übergriffe stattfinden, ist der Betreffende berechtigt, die Vorsprache abubrechen, ohne dass ihm dann später Nachteile drohen dürfen oder der Vorwurf der Verweigerung einer Mitwirkungshandlung gemacht werden könnte. Eine weitere Konsequenz ist, dass die deutschen Stellen dann Vorsorge zu treffen haben, sei es, indem sie derartiges wirksam unterbinden, sei es, dass sie künftig von Vorladungen zu derartigen Delegationen absehen.

3. Zu beachten ist, dass viele Vorladungen nicht als solche gestaltet sind. Ein freundliches Schreiben ist nicht unbedingt ein Verwaltungsakt. Liegt ein solcher vor, ist aber kein Sofortvollzug angeordnet, hat ein Widerspruch oder eine Klage aufschiebende Wirkung. Eine zwangsweise Durchsetzung der Anordnung ist nur dann möglich, wenn die Bestimmungen des jeweiligen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Bundeslandes eingehalten sind, insbesondere das Zwangsmittel zuvor mit Fristsetzung angedroht worden ist, was aber mit der Anordnung zum persönlichen Erscheinen verbunden werden kann.

Hubert Heinhold
Rechtsanwalt