

# **AWO**

**Schwerpunkt:**

Europäisierung der  
Flüchtlingspolitik



AW III 598

© August 1999

Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband  
Oppelner Str. 130  
53119 Bonn  
Tel.: 0228/66 86 - 0  
Fax: 0228/66 85 - 209  
Internet: <http://www.awo.org>  
eMail: [verlag@awobu.awo.org](mailto:verlag@awobu.awo.org)

Verantwortlich: Wolfgang Barth

Redaktionelle Bearbeitung: Maria Krumrey, Hannelore Bitter-Wirtz

Layout: Maria Krumrey

Druck: Courir-Druck GmbH, Bonn

Best.-Nr.: 04013

Die Publikation wurde gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Sie enthält Vorträge, Referate und Forderungen zur Europäisierung der Flüchtlingspolitik, die anlässlich der 2. Jahrestagung der Arbeiterwohlfahrt zum Thema „Flüchtlinge und Asyl“ gehalten und erhoben wurden.

In Beiträgen abgedruckte Grafiken wurden uns freundlicherweise von PRO ASYL zur Verfügung gestellt. Die Grafik „Globale Gefährdungen“ wurde der CD „Global Lernen“, Hsrg.: Verein für Friedenspädagogik Tübingen e.V., entnommen.

**Beiträge und Materialien der AWO zu Flüchtlinge und Asyl  
- Schwerpunkt: "Europäisierung der Flüchtlingspolitik"**

<u>Inhaltsverzeichnis:</u>	<u>Seite</u>
Vorbemerkungen: <i>Inhalte und Ziele der Publikation</i> Maria Krumrey, Arbeiterwohlfahrt	2
<i>Begrüßung der TeilnehmerInnen der 2. Jahrestagung „Flüchtlinge und Asyl“</i> Michael Rodewald, BMFSFJ	4
<b>Beiträge</b>	6
" <i>Migration und Flucht - weltweite Herausforderungen, europäische Lösungen</i> " - Herbert Leuninger Europareferent, PRO ASYL	7
" <i>Wechselwirkungen nationaler und europäischer Regelungen</i> " - <i>Die deutsche Asylrechtsänderung</i> Wolfgang Grenz, amnesty interational	19
" <i>Rechtliche und soziale Mindeststandards der europäischen Flüchtlingspolitik</i> " - <i>Positionen, Einflußmöglichkeiten und Grenzen der europäischen Nichtregierungsorganisationen</i> Peer Baneke, Generalsekretär, European Council of Refugees and Exiles (ECRE)	25
<b>Materialien</b>	30
" <i>Die Lage von "Flüchtlingen in drei ausgewählten Nachbarländern"</i> - <i>Nationale Flüchtlingspolitik, Asylrecht, Lebenssituation und Perspektiven für Flüchtlinge</i>	
<i>Frankreich (Forum 1):</i> Marie Madeleine Barth, Service social d'aide aux Emigrant (SSAE) Lotfi Ben Brahim, Arbeiterwohlfahrt	31
<i>Niederlande (Forum 2):</i> Gerard Moeken, VluchtelingenWerk Nederland (VWN) Friedhelm Nöh, Arbeiterwohlfahrt	33
<i>Polen (Forum 3):</i> Ernest Zienkiewicz, Helsinki Foundation for Human Rights Holger Schlichting, Arbeiterwohlfahrt	35
<i>EU-Förderprogramme im Flüchtlingsbereich</i>	
- <i>Kurzdarstellung der EU-Förderungen für Flüchtlingsprojekte</i> , Klaus Dittler	37
- <i>Bericht des Projektes "Brücken bauen"</i> , Walter Bayerlein, Arbeiterwohlfahrt	40
<i>Diskussion mit VertreterInnen aus Politik und Nichtregierungsorganisationen</i> " <i>Die Europäisierung gestalten - Akteure, Inhalte, Strategien</i> " Moderation: Wolfgang Barth, Arbeiterwohlfahrt Zusammenfassung: Maria Krumrey, Arbeiterwohlfahrt	43
<b>Anhang</b>	49
- <i>Zusammenstellung von Forderungen, erhoben auf der 2. Jahrestagung „Flüchtlinge und Asyl“</i>	50
- <i>Harmonisierung der Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedstaaten</i>	51
- <i>Einwanderungspolitik in den Niederlanden</i>	53
- <i>Darstellung des Asylverfahrens in den Niederlanden</i>	56
- <i>Skizzierung der gesetzlichen Grundlagen des Asyl- und Flüchtlingsrecht in Polen</i>	57
- <i>Liste der Referenten</i>	59

## **Vorbemerkungen zum Thema Flucht und Asyl und zu Zielen der - Veröffentlichung „Europäisierung der Flüchtlingspolitik“**

*Maria Krumrey, AWO Bundesverband, Bonn*

"Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen" heißt es in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Werden Asylrecht und Aufnahmepraxis in den Staaten eines zusammenwachsenden Europas diesem Anspruch gerecht, und was können Nichtregierungsorganisationen tun, um mögliche Defizite zu beseitigen? Diesen Fragen wurde auf der 2. Jahrestagung "Flüchtlinge und Asyl" der Arbeiterwohlfahrt zum Thema "Europäisierung der Flüchtlingspolitik" nachgegangen, deren Vorträge und Berichte in dieser Broschüre zusammengestellt worden sind.

Dem großen Interesse an den Inhalten der Referate und Ergebnissen der Foren wollen wir mit dieser Publikation Rechnung tragen, und wir bedanken uns bei allen Referentinnen und Referenten, dass uns dies durch ihr Mitwirken möglich geworden ist.

Darüber hinaus soll aber auch mit der Veröffentlichung das Ziel verfolgt werden, eine Bestandsaufnahme der aktuellen politischen Lage zu erheben und Möglichkeiten der Einflussnahme für eine humanitäre Flüchtlingspolitik in Europa zu thematisieren.

Die Politik der europäischen Staaten, ihre Grenzen nach innen zu öffnen, nach außen jedoch durch Vertragswerke einheitliche unüberwindbare Hürden gegen Zuwanderung zu errichten, macht Asylgewährung zu einem Problem der inneren Sicherheit und Abwehr sogenannter illegaler Zuwanderung, nicht aber zu einem Refugium für Verfolgte. Im Sinne einer europäischen Harmonisierung der Flüchtlingspolitik fallen bereits heute auf dem Wege europäischer Regierungskooperationen, auch schon vor der durch den Amsterdamer Vertrag angelegten Vergemeinschaftung, die wichtigsten asylpolitischen Entscheidungen.

Die Staaten der EU werden mit ihrer Politik der Abschottung die Probleme von Verfolgung und Flucht jedoch weder lösen noch Zuwanderung von Flüchtlingen verhindern können. Im Gegenteil: Im Zeitalter der Globalisierung ist Europa mehr denn je aufgefordert, sich der selbst mitformulierten Menschenrechtsnormen als einer der Grundlagen eines vereinten Europa zu erinnern.

Gerade die Vorbereitung und die Themen dieser Jahrestagung haben gezeigt, in welchem Widerspruch zu diesen Normen schon die Umsetzung der Flüchtlingspolitik in Deutschland steht. Statt einer angemessenen Form der Beratung und Betreuung der Menschen in Krisensituation auch nur ansatzweise gerecht zu werden, wird durch die rigide Kürzung der finanziellen Grundlagen für diese Arbeit die Zahl der Kolleginnen und Kollegen in diesem Arbeitsfeld stetig geringer. Immer weniger Fachkräfte haben die vielfältigen Arbeitsaufträge in der Beratungsarbeit für Flüchtlinge zu bewältigen. Hieraus ergibt sich für alle eine extreme Arbeitsverdichtung, und es verschlechtern sich die Chancen für eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Arbeitsschwerpunkte. Und das, obwohl gerade die Behandlung der Asylfrage zu einer zentralen Aufgabe in den Verträgen zur Europäischen Union erklärt wurde, aber natürlich nicht aus der Perspektive der zu leistenden Beratungs- und Betreuungsarbeit oder der Schutzgewährung vor Verfolgung.

Es hat sich auch gezeigt, dass das Thema "Europa" im beruflichen Alltag der sozialen Arbeit vielerorts noch weit weg ist, von dem, was uns täglich beschäftigt. Dass die Europäisierung aber nicht nur das wirtschaftlich vereinte Europa, die Einführung des EUROs und die Freizü-

gigkeit an den Grenzen für die Bürger Europas bedeutet, sondern der europäische Kontext auch in der Flüchtlingssozialarbeit mit zu bedenken ist, dessen müssen sich alle mehr und mehr bewußt werden. Denn zur primär ökonomisch bestimmten Integration Europas gehört auch das Projekt eines sozialen Europas. Und dieses Projekt "Soziales Europa" kann nicht nach dem Muster unserer heutigen Vergabe von Leistungen funktionieren, nämlich die Bürger Europas zu privilegieren und dadurch zwischen „europäischen Inländern“ und Ausländern, d.h. Menschen die über Jahre hier leben, aber nicht aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union stammen, zu unterscheiden. Dieses würde ein krasser Widerspruch zu den Zielen eines vereinten Europas bedeuten. Darum müssen wir uns in die Gestaltung dieses sozialen Europas einmischen und Strategien entwickeln. Es darf sich nicht nur ein Europa des freien Kapitals- und Güterverkehrs etablieren.

Wir alle kennen den Begriff "Festung Europa". Migrantinnen und Migranten, die auf der Flucht sind, treffen auf die nach geschlossenen „Mauern“ dieser Festung Europa. Derzeit vorliegende neue Vorschläge zur Befestigung Europas in einem Strategiepapier der Österreichischen EU-Präsidentschaft werden sicher in den weiteren Vorträgen und Diskussionen eine Rolle spielen. Wenn Flüchtlinge trotz der Hürden dennoch in ein Land Europas fliehen konnten, und dort Asyl begehren, dann bekommt die nach außen gezeigte Geschlossenheit Europas von innen ein anderes Gesicht. Ich will sagen, ein äußerlich geschlossenes Europa ist innerlich noch sehr diffus und uneinheitlich. Je nachdem in welches Land Flüchtlinge kommen, erwarten sie Unterschiede in Politik, rechtlichen Rahmenbedingungen, in den Hilfeangeboten und besonders auch den institutionellen Möglichkeiten, diese Hilfeangebote zu organisieren und bereitzustellen.

Diese Uneinheitlichkeit erschwert es einerseits den Flüchtlingen, sich in den europäischen Aufnahmeländern zu orientieren und Lebensperspektiven zu entwickeln. Diese innere Unübersichtlichkeit ergänzt somit die äußere Abschottung durch Abschreckung und Ausgrenzung.

Andererseits verweist diese Geschlossenheit Europas gegenüber Zuwanderung auf den Prozeß zu einer Europäisierung der Flüchtlingspolitik und die Tendenz, die Aufnahmebedingungen und rechtlichen Grundlagen für eine Asylgewährung in den Mitgliedstaaten der EU zu harmonisieren und damit voraussichtlich auch zu nivellieren. Gemäß dem Amsterdamer Vertrag sollen Asyl- und Einwanderungspolitik, die Visapolitik und die Sicherung der Außengrenzen der EU von der Ebene der bisherigen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf EU-Kompetenzen übergehen. Nach Beendigung des derzeit laufenden Ratifizierungsverfahrens des Vertrages wird die Vergemeinschaftung ihren Lauf nehmen, und es ist zu befürchten, dass viele der jetzigen rigiden nationalen Regelungen und Übereinkommen der europäischen Staaten in Gemeinschaftsrecht übergehen werden, und damit eine inhumane und restriktive Abschottungspolitik europaweit umgesetzt wird.

Und wie eine finanzielle Förderung, sprich Finanzierung von Angeboten und Maßnahmen für eine soziale Arbeit mit Flüchtlingen in diesem Zusammenhang aussieht und was es heißt "Geld aus Brüssel" für den Flüchtlingsbereich, darauf wird ein weiterer Text eingehen.

Mit anderen Worten, - weil eine Europäisierung der Flüchtlingspolitik stattfindet, sind wir aufgefordert, uns im Interesse einer sozialen europäischen Flüchtlingsarbeit einzumischen. Da hier der Blick über die Grenzen gefragt ist, kann das auch nicht mehr nur im nationalen Rahmen diskutiert werden. Vertreterinnen und Vertreter aus Nichtregierungsorganisationen der drei Nachbarländer Frankreich, Niederlande und Polen werden darstellen, wie die Aufnahme von Flüchtlingen in ihrem Lande gestaltet wird, aber auch was Flüchtlinge erwartet, wenn sie über die Drittstaatenregelung bzw. das Dubliner Übereinkommen in eines dieser Länder zurückgeschickt werden.

Berücksichtigt wird dabei, welche landesspezifischen Hilfekulturen und Hilfetraditionen das Handeln und die politischen Entscheidungen in den jeweiligen Ländern beeinflussen.

Wichtig scheint darüber hinaus, als übergeordnetes Thema, auch die Frage danach, wie zukünftig mit den Kolleginnen und Kollegen aus den Nichtregierungsorganisationen der Nachbarländer kooperiert werden kann. Es gibt seit Jahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Vertreter der Nichtregierungsorganisationen (NGO) auf der Ebene von ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles), dem europäischen Flüchtlingsrat, dessen Ziele und Forderungen Peer Baneké, ECRE-Generalsekretär aus London in seinem Referat vorstellen und erläutern wird. Erweitern wir diese Kooperation. Die weltweite Vernetzung, das Schreckgespenst der Globalisierung, könnte in einer derartigen Kooperation eine positive Wendung erhalten.

Diesem Anliegen entspricht auch, aufgrund der abschließenden Vergleiche der praktischen und politischen Flüchtlingsarbeit der eben erwähnten Nachbarländer, modellhafte übertragbare Beispiele herauszuarbeiten, die bei der europäischen Vergemeinschaftung der Asylpolitik nicht unter den Tisch fallen dürfen, sondern gemeinsam von den Verantwortlichen aus den mehr oder weniger beteiligten Nichtregierungsorganisationen auf die Tagesordnungen zu setzen sind.

Trotz der etwas düsteren Situation gibt es hier in der BRD aber seit dem 27. September 1998 einen kleinen Lichtblick am Horizont. Was ist möglich mit der neuen rot-grünen Regierung? Die ersten positiven Signale sind da, z.B. das Vorhaben „Reform des Staatsbürgerschaftsrechts“. Darum betonen wir noch einmal eine Forderung, die Herr Rodewald als Vertreter des Ministeriums unter der alten Bundesregierung auf der ersten Jahrestagung 1997 erhob: Die Schere im Kopf weglassen und phantasiereich argumentieren und diskutieren. Das sollten wir uns nicht nehmen lassen.

## **Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 2. Jahrestagung der Arbeiterwohlfahrt „Flüchtlinge und Asyl“**

*Michael Rodewald, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)*

Ich freue mich ganz besonders über die Einladung und die Möglichkeit zu einem Austausch zwischen Praxis und Verwaltung auf der Bundesebene. Meine Tätigkeit im Ministerium zeigt mir, wie wichtig dieser Austausch ist, und darum habe ich mir auch für Morgen und Übermorgen Zeit genommen, um aus diesem Elfenbeinturm der Verwaltung einmal herauszukommen. Auch gibt mir mein Hiersein die Möglichkeit, die Konsequenzen der Entscheidungen des Ministeriums für Ihre Arbeit zu erfahren. Ich verknüpfe das gleichzeitig mit der Anregung, Frau Krumrey nimmt ja hin wieder meine Worte mit auf, vielleicht auch bei der nächsten Jahrestagung, die hoffentlich wieder stattfindet, noch einen größeren Kreis von Verwaltungsleuten einzuladen, vielleicht auch aus anderen Ressorts, damit das, was hier gesagt und diskutiert wird, immer weitere Kreise zieht.

Ich erwähne den Bezug zwischen Theorie und Praxis noch vor einem anderen Hintergrund der auch zu Ihrer Arbeit gehört. Am Wochenende und zwar am Samstag waren mal wieder verstärkt Nazis hier in Bonn, und weil ich grundsätzlich etwas gegen Nazis habe, wollte ich mich aktiv an der Gegendemonstration beteiligen. Ich bin dann aber auf dem Wege zur Beetho-

venhalle in den Bonner Polizeikessel – die Medien berichteten über diesen - geraten, wurde dort mit den sogenannten, mit den „sogenannten“ muß ich sagen, Links-Chaoten festgesetzt. Nun glaube ich kaum, dass ich wie ein Linkschaot aussehe, Steinwerfer oder so ähnlich aussehe. Ca 4 ½ Stunden war ich in diesem Polizeikessel, bei strömendem Regen und durfte die Atmosphäre genießen, sehr rechtlos zu sein. Das war für mich persönlich eine wichtige Erfahrung.

Ich hatte dabei auch Gelegenheit, mich mit jungen türkischen Mitbürgern zu unterhalten und auch über unsere unterschiedlichen Ausgangssituationen zu sprechen. Ich bin Lebenszeitbeamter, seit 30 Jahren im öffentlichen Dienst und rechtlich geschult. Ich weiß von daher mit solchen Situationen umzugehen, und diese Sache wird sicherlich noch ein rechtliches Nachspiel haben. Welche Möglichkeiten haben aber ausländische Mitbürger unter uns, die sich in ähnlichen Situationen befinden oder die so wie ich nur geschaut haben, was geht da vor, dann aber von der Polizei festgehalten werden. Was heißt es, von der Polizei angeschuldigt zu werden, Randalie gemacht zu haben. Von daher, denke ich, ist es wichtig, Austausch zwischen Theoretikern und Praktikern zu haben und bitte versuchen Sie, Ihre Jahrestagung vielleicht das nächste Mal noch auf ein breiteres Podest zu heben, damit wir aus dem Denken in verschiedenen Schubladen herauskommen.

# Beiträge

## Migration und Flucht - weltweite Herausforderungen, europäische Lösungen

Herbert Leuninger, Europareferent, PRO ASYL

Pro Asyl und Arbeiterwohlfahrt arbeiten seit Jahren eng bei der Verfolgung der nationalen Flüchtlingspolitik und deren Umsetzung zusammen. Diese gute Zusammenarbeit, auch mit den verschiedensten Gliederungen und verschiedensten Menschen der Arbeiterwohlfahrt vor Ort, zeigt sich in vielen gemeinsam herausgegebenen Stellungnahmen und Forderungen im Sinne einer menschengerechten Flüchtlingsarbeit. Diese Zusammenarbeit wird immer wichtiger, soll eine Humanisierung in der Asylpolitik erreicht werden. Ohne eine Kooperation auf europäischer Ebene, ohne ein europäisches Netzwerk, geknüpft vom europäischen Flüchtlingsrat, von amnesty international oder anderen europäischen und internationalen Organisationen des Nicht-Regierungsbereiches werden keine Fortschritte zu erzielen sein.

Fortschritte und Lösungen zu erreichen, wird immer dringender notwendig sein. Das zeigt z.B. die Behandlung des Themas „Migration und Flucht“ auf einer Lern-CD, die gezielt junge Menschen ansprechen und sie für dieses Thema sensibilisieren soll. Auf dieser Lern-CD wird sehr deutlich der Zusammenhang zwischen Migration und Flucht und den "globalen Gefährdungen" (s. Abb. 1) hervorgehoben.



Abbildung 1

Es wird dargestellt, wie groß das Ausmaß der globalen Gefährdung ist. Da ist z. B. das Ozonloch mit den starken Klimaveränderungen: Wenn sich der Wasserspiegel der Ozeane nur

um einige wenige Zentimeter erhöht, werden künftig verschiedene Länder erhebliche Anteile ihres Staatsgebietes verlieren und die dort wohnenden Menschen ihre Lebensgrundlagen. Denken wir nicht zuletzt an Bangladesch. Als Weiteres besteht die atomare Bedrohung fort, trotz Ende des Ost-West-Konfliktes. Da ist die Frage des Bevölkerungswachstums, wobei es mir aus humanitären Gründen allerdings äußerst schwer fällt, das Anwachsen der Bevölkerung als eine Gefährdung und Bedrohung anzusehen. Und dann ist da die echte Gefährdung durch Armut und Hunger, und als Konsequenz die damit verbundenen Flucht- und Migrationsbewegungen. Die aber auch wiederum zum Katalog der Gefährdungen gezählt werden.

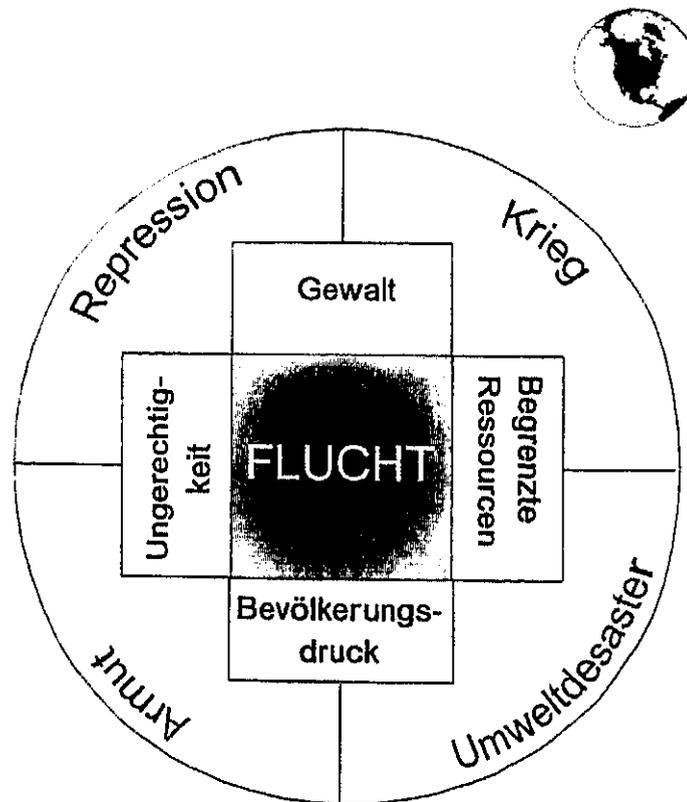


Abbildung 2

Ich finde es bedenklich, wenn Menschen-Flucht-Bewegungen, wenn Wanderungsbewegungen als Gefährdungen betrachtet werden. Flucht ist vielmehr eine Gefährdung für die betroffenen Menschen selbst. Sind Flüchtlinge aber auch eine Gefährdung für die Länder, die sie aufnehmen (sollten)? Sind Flüchtlinge eine Gefährdung für Europa? So werden sie behandelt, so wird die Politik gemacht. Ich sehe derzeit noch keine Änderung.

Bei der Aufzählung der globalen Gefährdungen fehlt aus meiner Sicht eine entscheidende: Das ist der Kapitalismus. Gefährdungen der Menschen, globale Gefährdungen der Menschheit durch eine Fehlwirtschaft, durch Verteilungskämpfe, die auf der einen Seite zu Armut und auf der anderen Seite zu Reichtum führen und nicht auf demokratische und nicht auf menschengerechte Weise ablaufen - das ist die Not, das ist die eigentliche Gefahr, der wir gegenüber stehen. Denn Armut und Repression stehen in einem engen Zusammenhang. (s. Abb. 2)

Flucht erfolgt aus sehr komplexen und sehr verschiedenartigen Gründen. Die Ursachen sind ein Gemisch aus unterschiedlichen Gefährdungen des Menschen und des Menschlichen. Wir müssen die Unterschiedlichkeit und die Komplexität der Ursachen, die zur Flucht führen, sensibler wahrnehmen. Natürlich spricht man heute sehr gerne von Wirtschaftsflüchtlingen und

von Armutsflüchtlingen. Sind das denn keine politischen Flüchtlinge? Ist Armut in dieser Form, wie wir sie derzeit in der Weltgesellschaft haben, nicht ein Politikum ersten Ranges? Und ist die Tatsache, dass Menschen ihre Heimat verlassen, um ihre Existenz zu sichern, nicht auch eine Form von politischer Flucht? Das findet leider in der Genfer Flüchtlingskonvention, geschweige denn in unserem Asylrecht, keine Berücksichtigung.

Eine der größten Herausforderungen jetzt und auch zukünftig, die wir zu bewältigen haben, ist das Anwachsen der Weltbevölkerung (s. Abb. 3). Wir werden in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eine ganz starke Veränderung in der Weltgesellschaft haben. Und da ist es die Frage, wie muß eine Weltwirtschaftsordnung aussehen, die eine gerechtere Verteilung der Ressourcen vorsieht? Die Industrieländer werden sich in ihrer Bevölkerungsentwicklung kaum noch - rein zahlenmäßig - weiterentwickeln. In der südlichen Hemisphäre sind dagegen erhebliche Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung absehbar, und dann wird die Frage völlig neu anstehen, für wen sind die Güter dieser Erde da? Und wer ist berechtigt, wer ist legitimiert, über sie zu verfügen? Wenn wir dann den Gesichtspunkt der Gerechtigkeit nur in etwa aufrecht erhalten wollen, würde das sehr einschneidende Folgen, wie wir alle hier wissen, haben.



## Weltbevölkerung

Schätzungen der UN 1994

- mittlere Variante -

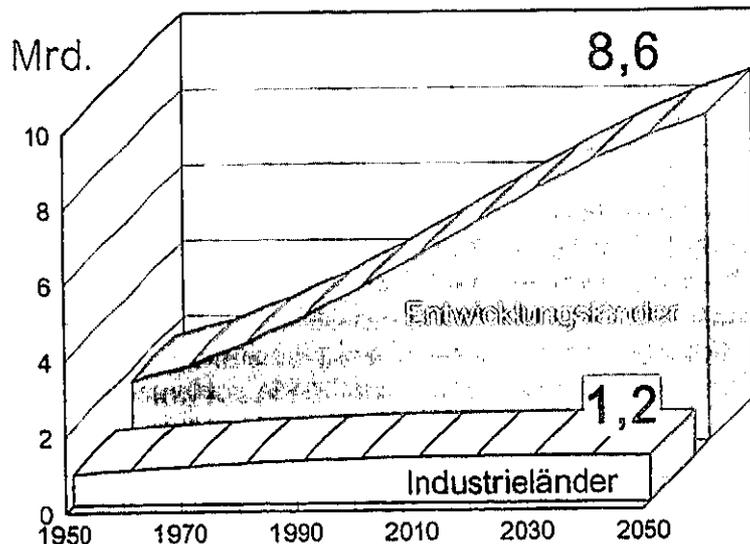


Abbildung 3

Die Gefährdungen der Menschen sind die Ursache der Fluchtbewegungen in dieser Welt (s. Abb. 4). Ich habe hier die offizielle Statistik des Kommissariats für Flüchtlinge mit dem Stand vom November 1997. UNHCR zählte damals knapp 23 Millionen Flüchtlinge. Dabei machten die Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nur einen Teil der wirklichen Flüchtlinge und der Menschen in flüchtlingsähnlicher Situation aus. Denn für UNHCR zählen zu den

Flüchtlingen auch die Menschen, die, nachdem sie geflüchtet sind, wieder versuchen, in ihre Heimat zurück zu kehren und dazu eine erhebliche Unterstützung der internationalen Gemeinschaft benötigen. Das ist eine große Gruppe, und der UNHCR steht unter großem politischen Druck, die Gruppen der rückkehrbereiten Flüchtlinge noch zu erhöhen oder zu vergrößern, auch wenn in ihren Heimatländern die Situation instabil ist.

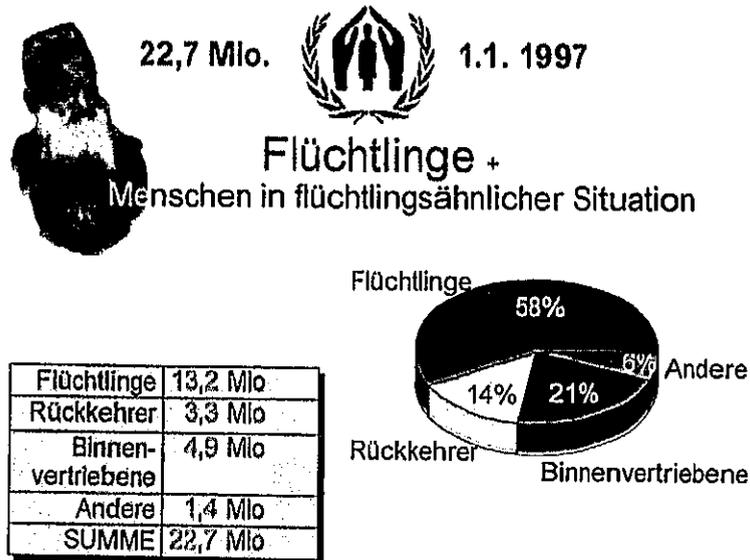


Abbildung 4

Eine Gruppe fällt überhaupt nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention. Das sind die Binnenvertriebenen. Wir haben sie millionenfach. Wir hatten und haben sie noch vor allen Dingen in Bosnien. Diese Binnenvertriebenen sollten eigentlich zuerst einmal versorgt werden, damit sie unter Umständen wieder in ihre Heimatorte zurückkehren können. Binnenvertriebene sind in der Regel ein Viertel der offiziellen Zahl von Flüchtlingen. Es gibt also viele Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlicher Situation, die den Schutz der internationalen Gemeinschaft brauchen und ihn teilweise auch erhalten, selbst wenn sie nicht im strengen Sinne, auch nicht in einem erweiterten Sinne, unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

Das hätte eigentlich zwei Konsequenzen zur Folge: Erstens müßte die Genfer Flüchtlingskonvention den veränderten politischen Verhältnissen angepasst werden, zweitens muß deutlich werden, dass es auch Verpflichtungen zum Schutz von Menschen gibt, die nicht im strengen, selbst nicht im erweiterten Sinne Flüchtlinge sind, weil sie die Grenzen ihres Staates z.B. nicht überschritten haben. Eine völlig neue Gruppe, die hier noch gar nicht mit enthalten ist, sind im übrigen die Umweltflüchtlinge, die sich unter Umständen zahlenmäßig auch noch sehr steigern werden.

Die meisten Flüchtlinge, ca. 36%, befinden sich auf dem afrikanischen Kontinent und die Länder Afrikas nehmen auch die meisten Flüchtlinge auf (s. Abb. 6). Aber Afrika ist auch der Kontinent, der die meisten Fluchtbewegungen hervorbringt. Und wenn nicht ganze Landstriche Afrikas an AIDS aussterben, werden diese Fluchtbewegungen sicher in Zukunft nicht geringer werden. Der Kontinent mit dem zweit höchsten Anteil ist Asien, mit Pakistan, mit Iran, mit Afghanistan. Asien ist der Kontinent, der die meisten Fluchtbewegungen in Richtung Afrika hervorruft - auf Grund der politischen Situationen. Asien ist aber auch wiederum der Kontinent, der die zweithöchste Zahl von Flüchtlingen aufnimmt.

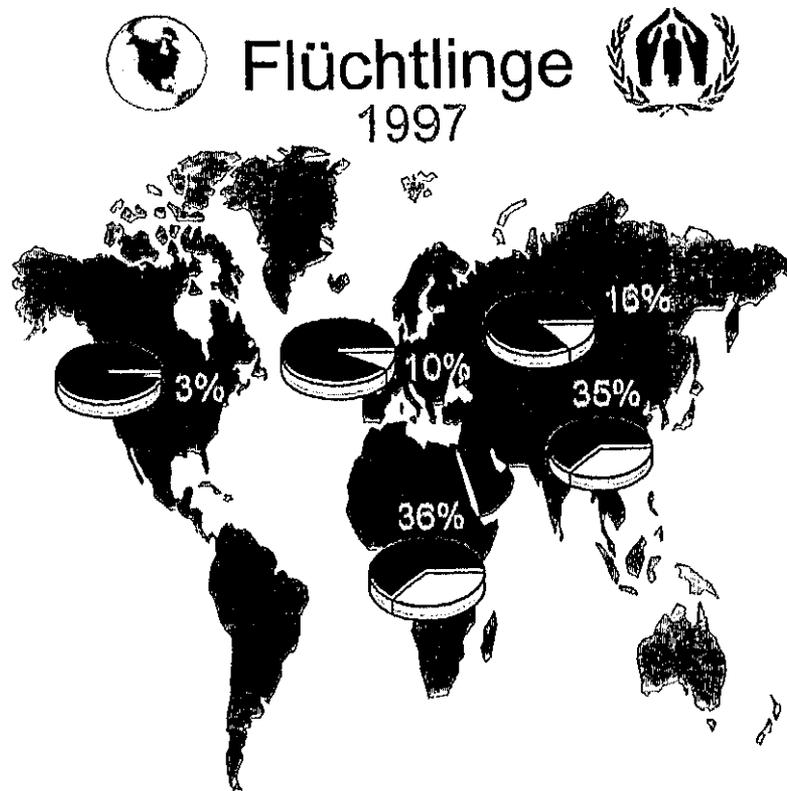


Abbildung 6

Wenn die Zahl der Fluchtbewegungen von der globalen auf die europäische Ebene "heruntergebrochen" wird, nimmt die westeuropäische Union inklusive der Schweiz und Island nur 10% der Weltflüchtlinge auf. So war es zumindest 1997. In der öffentlichen Diskussion wird aber gern gesagt, daß wir in Europa fast alle Flüchtlinge der Welt aufnehmen.

Wie sieht die europäische Asylpolitik aus? Ich will es ganz einfach machen. Die europäische Öffentlichkeit sitzt als "Couchpotatoes" (s. Abb. 7) auf einem privilegierten Sofa, dem am meisten privilegierten Sofa des Wohlstandes und fühlt sich durch die Massenmedien glänzend informiert über das, was in den verschiedensten Weltregionen vor sich geht und ist tief beeindruckt von dem, was dort geschieht. Das Flüchtlingselend wird so hautnah an die europäische Öffentlichkeit herangetragen, dass niemand, der Fernsehprogramme empfängt, sagen kann, er sei nicht informiert, er habe es nicht gewußt. So kann die europäische Öffentlichkeit durchaus sehr aufgewühlt, sehr erregt reagieren, aber was für eine Politik im Gegensatz dazu wird gemacht? Die aus der Perspektive von "Couchpotatoes". Von Leuten, die sich trotz allem nicht beunruhigen lassen wollen, und die ihr Sofa natürlich nicht mit einem harten Stuhl tauschen wollen, um die Geschehnisse der Menschheit künftig von diesem aus zu verfolgen.

Grenzen dicht! Das ist auf simpler Biertisch- bzw. Stammtischebene formuliert die reale Asyl- und Migrationspolitik der europäischen Union. Akzeptiert von 95% oder vielleicht von 90% der Bevölkerung.

Zur europäischen Asylpolitik gehört der Vertrag von Schengen (s. Anhang: Harmonisierungsprozess in der Asylpolitik der EU-Mitgliedstaaten), für ein europäisches Laboratorium konstruiert und mit dem Ziel versehen, dass man innerhalb dieses Schengenlandes Freizügigkeit hat. Die Außengrenzen aber wurden zu Festungsmauern gemacht. Wir werden das sehr aufmerksam verfolgen müssen.



Abbildung 7

Dieses "Schengenland" soll aber auch ein Sicherheitsraum sein. Ein Sicherheitsraum vor allem nach außen hin (s. Abb. 8). Für die Menschen aus den anderen 130 Ländern der Welt bedeutet das: Visazwang. Die Folge: Menschen aus möglichen Fluchtländern haben gar keine Chance mehr, legal in die europäische Union zu kommen. Auch künftige EU-Partner wie z.B. Polen, Ungarn oder Tschechen haben nur Chancen, in der europäischen Union aufgenommen zu werden, wenn ihre Staaten sich auf die Anforderungen der EU vorbereiten, die an sie beim Beitritt zur EU gestellt werden und das Sicherheitskonzept des Schengengebietes übernehmen. Zu dem Sicherheitskonzept gehören die lückenlose Überwachung der Landes- und Seeaußengrenzen mit Hubschraubern, Nachtsichtgeräten, Schnellbooten und ganzen Staffeln von Hunden. Dazu gehört auch ein Sicherheitsraum nach innen mit der Überwachung einer 30-km-Zone durch den Grenzschutz. Und dazu gehören auch die Observierungshilfen, d.h. die verdachtsunabhängigen Kontrollen in Bahnhöfen und in Zügen sowie die Sicherung der Häfen. Illegal eingereiste Ausländer sollen „unverzüglich und konsequent“ in ihr Heimatland zurückgeführt werden.

Die bisherige Bundesregierung hat in der europäischen Politik zwei Dinge sehr stark forciert und meines Erachtens auch die dementsprechende Wahrnehmung in der deutschen Öffentlichkeit geprägt, und dies hat sie auch öffentlich als Fortschritt bezeichnet. Erstens ist es ihr "gelungen", aus offiziellen Verlautbarungen den Begriff "Flüchtling" so gut wie ganz zu eliminieren. Man spricht nicht mehr von Flüchtlingen, man spricht von "illegalen Einwanderern". Und Illegalität ist natürlich etwas, das wir überall und mit aller Härte und mit Nulltoleranz bekämpfen müssen. Zweitens ist in diesem Zusammenhang und besonders durch diese Wahl des Begriffes „illegal“ die Verbindung, die Assoziation von illegaler Einwanderung, Flüchtlingen und Kriminalität geschaffen worden. Mit dieser Mischung können wir alle menschenrechtlichen und menschenwürdigen Anforderungen an die Aufnahme von Flüchtlingen gegen Null fahren. So macht man rein von der Sprache her eine Abschiebungs- und Abschottungspolitik und fördert damit auch eine Abschiebungs- und Abschottungsmentalität (s. Abb. 9).



Abbildung 8

Diese Form der Abschottung läuft nicht nur in der europäischen Union, sondern geht weit über deren Rahmen hinaus. Sie betrifft auch nicht nur beitragswillige Länder Osteuropas, sondern ist fast interkontinental zu spüren. In Deutschland rühmt(e) sich die - jetzt ehemalige - Regierung, dass es ihrer Initiative zu verdanken sei, dass sich im Rahmen des sogenannten Budapester Prozesses (s. Abb. 10) seit einigen Jahren ranghohe Regierungsvertreter treffen, allein mit dem Ziel, den Raum Europa großräumig abzuschotten. Eine Sonderkonferenz des Budapester Prozesses hat noch vor der Bundestagswahl 1998 zum Thema, wie die ausufernde illegale Zuwanderung auf Routen durch Südosteuropa bekämpft werden könne, stattgefunden.

Dies alles bewirkt die Festung Europa (s. Abb. 11). Die Notwendigkeit dieser Festung begründete der ehemalige Außenminister Kinkel mit den Bedrohungen Europas durch Konflikte im nahen und mittleren Osten und in den Maghreb-Staaten Nordafrikas. Europa ist durch einen Wohlstandsgraben, der es umgibt, zu einer Stabilitätsinsel geworden, doch sei dieser Graben aufzufüllen.



Abbildung 9

Es gibt aber auch einige positive Aspekte in Europa. Denn: Das Europäische Parlament, das natürlich nur eine eingeschränkte Kompetenz in einem noch nicht wirklich demokratisch kon-

struierten Europa hat, steht uns inhaltlich näher, als wir das bisher realisiert haben oder realisieren konnten. Das Europäische Parlament hat im Frühjahr dieses Jahres eine sehr umfangreiche EntschlieÙung zur Achtung der Menschenrechte in der Europäischen Union vorgelegt.



Abbildung 10

Diese EntschlieÙung bezieht sich dieses Mal nicht auf die MiÙachtung der Menschenrechte auÙerhalb der Europäischen Union, sondern sie bezieht sich ganz ausdrückliche auf einen Bericht aus dem Jahre 1996 zu der Frage: "Wie werden denn die Menschenrechte in den einzelnen Ländern der Europäischen Union beachtet oder nicht beachtet?" Es wurde eine ganz beachtliche Liste mit Kritikpunkten aufgestellt, und diese Kritikpunkte sind die gleichen, wie sie von PRO ASYL vorgetragen werden. Das Europäische Parlament hat mehrheitlich die MiÙachtung der Menschenrechte in Europa kritisiert. Dabei ging es um wichtige Erklärungen zu Migration und Asyl, aber auch um allgemeine soziale Fragen oder um Fragen der Diskriminierung z.B. von Frauen. (s. Abb. 12)



Abbildung 11



Abbildung 12

In dieser Entschliessung zu Migration und Asyl wird der repressive, der unterdrückende, der abwehrende Ansatz vieler politischer Empfehlungen, Erklärungen, Entschliessungen über Einwanderung, zum Asylrecht, zur Frage der Familienzusammenführung und vor allem auch zum Begriff "Flüchtling" "bedauert" (s. Abb. 13). Und "bedauern" bedeutet in der diplomatischen Sprache der offiziellen Politik einen „starken Verriss“ der Vorhaben und eine scharfe Kritik. Das europäische Parlament steht im politischen Diskurs wenigstens ganz auf unserer Seite. Oder, sagen wir es bescheidener, wir können uns beim Europäischen Parlament in unseren kritischen Positionen zum Asylrecht, gerade auch zum deutschen Asylrecht, durchaus aufgehoben und verstanden fühlen. Dieses sollten wir zukünftig stärker in unserer Arbeit sehen und berücksichtigen.

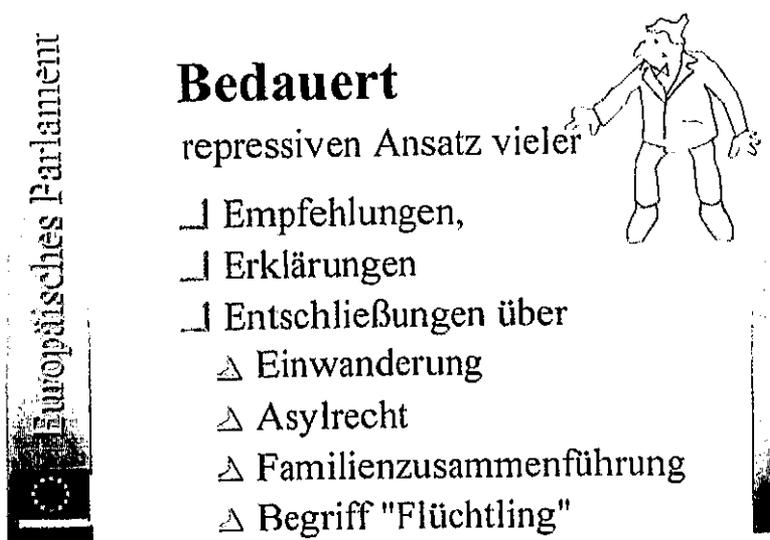


Abbildung 13

Ein weiteres europäisches Gremium ist der Europäische Rat, das Gesetzgebungsgremium der EU. Zwischen 1994 und 1995 haben sich die von ihm verabschiedeten Rechtsakte mehr als verdoppelt. Diese regeln z.B. Einreisebeschränkungen für Beschäftigungen, für ein Studium. Eine sehr zentrale Rolle spielen aber Fragen der illegalen Zuwanderung, der Migration und des Asyls und besonders die Rückführungen und Rückführungsübereinkommen. (s. Abb. 14)

Es gibt aber nicht nur den Budapester Prozeß, sondern auch den sogenannten Barcelona-Prozeß, der sich auf den Mittelmeerraum und auf die angrenzenden Länder Vorderasiens, Nordafrikas

und natürlich auf Europa bezieht. Hier ist der vielleicht einzig richtige Versuch gemacht worden, die Herausforderungen, vor denen Europa steht, nicht einfach durch Abschottung, sondern durch eine ganz neue Form der Kooperation zu regeln. Das Ziel ist: Es soll ein gemeinsamer Raum des Friedens und der Stabilität entstehen, eine Zone gemeinsamen Wohlstandes geschaffen werden. Im Vordergrund dieses Vorhabens steht das gegenseitige Verständnis der vielen unterschiedlichen Kulturen dieses Raumes. Er soll aber auch politisch und wirtschaftlich zu einer neuen Gemeinsamkeit geführt werden. (s. Abb. 15)

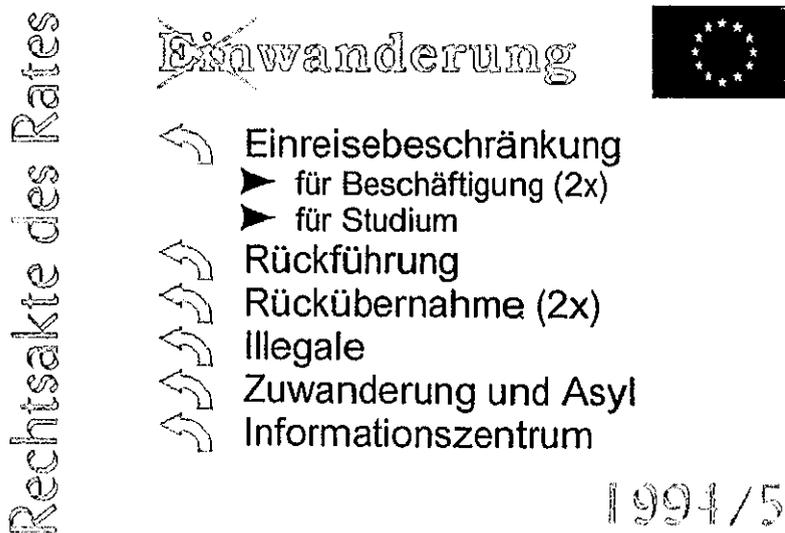


Abbildung 14



Abbildung 15

Ich möchte meinen Beitrag mit einem kurzen Hinweis auf den Koalitionsvertrag der Bundesregierung zum Thema "EU-Initiativen" schließen (s. Abb. 16). Da geht es um die "Harmonisierung" der Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik. Hinter diesen, Wohlgefühle auslösenden Worten „Harmonie, Harmonisierung“ verbergen sich wohl eher Mißtöne angesichts der politischen Ziele und Aktivitäten. Was ist der Schwerpunkt dieser Harmonisierung? Es gibt mehrere. Da geht es z. B. um die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und insbesondere um die

Schleuserkriminalität. Hier wurden allerdings wiederum Begriffe verknüpft, die erneut ein Bedrohungssyndrom in jedem normalen Menschen hervorrufen.

Kooperationsvertrag

## EU-Initiativen

- Harmonisierung der Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik

Schwerpunkte:

- Bekämpfung illegaler Einwanderung insbesondere Schleuserkriminalität - ,
- gerechte Lastenverteilung,
- nachhaltige Bekämpfung der Fluchtursachen.

Abbildung 16

Wie reagiert Europa insgesamt auf die Frage der Aufnahme von Flüchtlingen? Dabei spielen Begriffe wie Harmonisierung, Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und gerechte Lastenverteilung eine Rolle. Die bisherige und heutige Reaktion ist vom politischen Verständnis her eine Abschottung. Das kann es aber auf Dauer nicht bleiben. Die Bundesrepublik erhebt hier die Forderung nach einer gerechteren Verteilung der Lasten bei der Aufnahme von Flüchtlingen, steht mit dieser allerdings sehr allein, denn es gibt natürlich Länder wie Frankreich und Großbritannien, die einer solchen gerechteren Verteilung sehr skeptisch gegenüberstehen, während andere Länder wie Österreich oder die skandinavischen Länder, auch die Niederlande und Belgien dafür wahrscheinlich volles Verständnis haben könnten. Sie nehmen nämlich im Vergleich zur Bundesrepublik genauso viele, wenn nicht sogar mehr Flüchtlinge auf. Die Schweiz erwartet 40.000 Flüchtlinge in diesem Jahr. Auf die Bevölkerung Deutschlands hoch gerechnet, würde dies für uns das Zehnfache, d.h. also 400 000 Flüchtlinge, bedeuten. Wir wären 1998 wieder beim Stand der Flüchtlingszahlen von 1992. (s. Abb. 17)

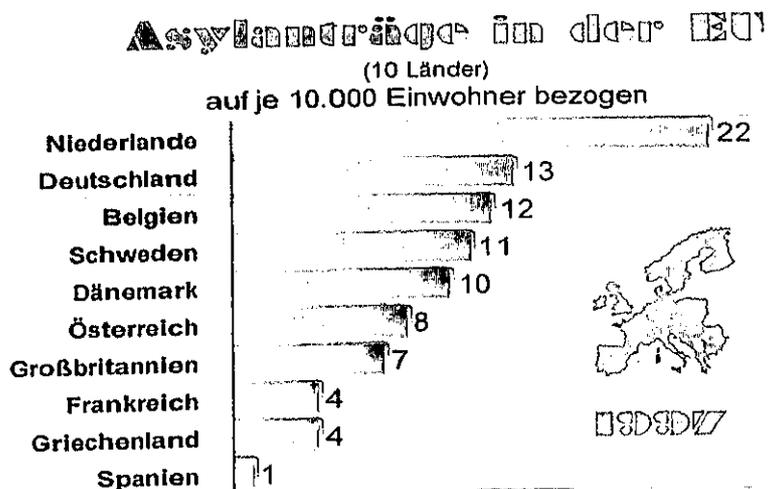


Abbildung 17

Doch am Ende dieser Prioritätenliste der EU-Initiativen steht auch die nachhaltige Bekämpfung der Fluchtursachen (s. Abb. 16), von der wir hoffen, dass es auch einen nachhaltigen Willen dazu gibt und nicht der letzte Punkt auf dieser Prioritätenliste bleibt. Aber es steht auch im Koalitionsvertrag, dass man auf europäischer Ebene die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention ganz Ernst nehmen möchte. Das würde aber voraussetzen, dass erst einmal in Deutschland diese beiden Konventionen ernster genommen werden.

Dennoch, es bleibt trotz dieser vielen negativen Punkte ein Fünkchen Hoffnung, auch wenn das intensive Lobbying, das von den Flüchtlingsorganisationen im Vorfeld gemacht worden ist, nicht zu dem von uns erwarteten Ergebnis geführt hat. Leider haben wir keine wirklich europäische Öffentlichkeit für das Thema Asyl herstellen können trotz der vielen professionellen und richtigen politischen Stellungnahmen. Mit unseren Themen in die Medien und ins öffentliche Bewußtsein zu kommen, ist eine Aufgabe, die wir noch zu lösen haben.

## **Wechselwirkungen nationaler und europäischer Regelungen - Die deutsche Asylrechtsänderung**

*Wolfgang Grenz, amnesty international*

Es gibt Empfehlungen und Standpunkte zur Flüchtlingspolitik auf europäischer Ebene, die auch verschiedentlich auf der nationalen deutschen Ebene hätten umgesetzt werden müssen, aber es gibt viele Beispiele dafür, inwieweit gerade das deutsche Asylrecht und die deutschen Vorschläge zur Regelung der europäischen Flüchtlingspolitik für diese eine sehr prägende Wirkung haben, da Flüchtlingspolitik auf europäischer und nationaler Ebene in einem steten Wechselspiel stehen.

Ich will an einigen wichtigen Beispielen, an einigen wichtigen Beschlüssen und an einigen wichtigen Themen darstellen, wie diese Wechselwirkungen sich entwickelt haben und heute funktionieren. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, wie die Flüchtlingspolitik in die unterschiedlichen politischen Landschaften passt. Passen europäische Harmonisierungsbestrebungen oder schon erreichte Harmonisierungsregelungen beispielsweise nicht in die momentane deutsche Asylpolitik, dann wird auch nicht weiter anerkannt, was bis dahin schon anerkannte Prinzipien waren. Dann wird gesagt, Deutschland versucht, einen neuen Weg zu gehen.

### **Beispiel: Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen**

Ich möchte mein Referat beginnen mit dem Thema "Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen". Das Thema hat auch in Deutschland in der asylpolitischen Diskussion lange eine große Rolle gespielt. Es geht darum, dass Flüchtlinge oder Asylsuchende sich nicht strafbar machen, wenn sie ohne gültige Reisedokumente in ein Land einreisen, z.B. mit falschen Papieren in ein Flugzeug steigen. Nach dem internationalen Flüchtlingsrecht ist das sozusagen ein Normalzustand und ein Indiz für die Situation, in der sich Flüchtlinge befinden. Deshalb gibt es in der Genfer Flüchtlingskonvention den Artikel 31, der sagt, wer rechtzeitig offenbart, dass er mit falschen Papieren gekommen ist, macht sich nicht strafbar.

Als aber Mitte der achtziger Jahre die Asylbewerberzahlen europaweit anstiegen, entstanden in vielen Ländern Überlegungen zur Errichtung von Zugangsbarrieren. Im europäischen Raum sagte man interessanterweise zunächst einmal in Dänemark, dass Transportunternehmer, die Personen ohne gültige Papiere beförderten, in die Verantwortung zu nehmen seien. Konkret hieß das, sie sollten die Asylbewerber, die später nicht anerkannt wurden oder kein Aufenthaltsrecht im Aufnahmeland erhielten, wieder zurückbefördern. Und wenn Transportgesellschaften öfter "erwischt" würden, sollten die "Daumenschrauben" angesetzt und Sanktionen wie Beförderungsverbote und Ordnungsstrafen ausgesprochen werden. Das wurde in den 80er Jahren diskutiert, die Regelung in der Bundesrepublik 1987 übernommen (§§ 73, 74 AuslG). Bis zu jener Zeit konnte jeder, der in die Bundesrepublik kam und einen Asylantrag stellte, automatisch ins Asylverfahren kommen. Von daher hatte die Bundesrepublik großes Interesse, dass erst gar nicht so viele Menschen herkamen, sondern im Vorfeld schon abgefangen werden konnten. Es gab dann mehrere Gerichtsverfahren, und die Air India und die Air France hatten Beförderungsverbote von der Bundesregierung bekommen. Heftige Diskussionen und darauf folgende unterschiedliche Rechtsprechungen belegten die kontrovers verlaufenden Auseinandersetzungen. Der hessische Verwaltungsgerichtshof erklärte die Sanktionen für rechtswidrig, während das Verwaltungsgericht Düsseldorf, OVG Münster, die Sanktionen für rechtmäßig ansah. Nach Jahren entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass Sanktionen gegen Fluggesellschaften ein Verstoß gegen das Asylgrundrecht seien, ließ aber diesen Beschluss vom Bundesverfassungsgericht überprüfen. Nach der inzwischen erfolgten Asylrechtsänderung 1993 erklärte das Bundesverfassungsgericht dann im Dezember 1997, dass sich

Fluggesellschaften nicht auf das Asylgrundrecht berufen könnten. Nur die Flüchtlinge könnten klagen, nicht aber die Fluggesellschaften, weil diese nicht Rechtsträger des Asylgrundrechts seien. Dies zeigt, wie umstritten dieses Thema war, aber auch das Interesse der Bundesregierung, eine Sanktionsregelung für Deutschland durchzusetzen und auch zu einer europäischen zu kommen. Diese ist dann im Schengener Durchführungsübereinkommen - 1990 beschlossen, doch erst Jahre später in Kraft getreten - (s. Anhang: Harmonisierung der Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedstaaten, Punkt 1 und 2) fast wörtlich übernommen worden, und es werden die Unterzeichnerstaaten aufgefordert, die in diesem Übereinkommen festgeschriebenen Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen in ihr nationales Recht zu übernehmen.

Die Sanktionsregelung hat sicherlich dazu beigetragen, dass es schwieriger für Asylsuchende wird, nach Europa zu kommen. Die Wechselwirkungen zwischen europäischer und nationaler Ebene, zwischen nationalen und europäischen Interessen sind hier beispielhaft. Das Thema Beförderung von Asylsuchenden interessierte einige Länder besonders, v. a. Deutschland als sogenanntes Hauptaufnahmeland von Asylsuchenden und heute gibt es wohl in fast jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union Sanktionsregeln.

### **Beispiel: Offensichtlich unbegründete Asylanträge**

Ein weiterer wichtiger Punkt oder Beschluss in der europäischen Asylpolitik waren die Empfehlungen des Rates der Innen- und Justizminister, man sagt auch des Rates der Einwanderungsminister, vom 30.11. und 01.12.1992 in London (s. Anhang: Harmonisierung der Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedstaaten, Punkt 3). Das war übrigens eine Woche vor dem Nikolaustag 1992, an dem zwischen CDU, SPD, FDP und CSU der sogenannte Asylkompromiss vereinbart worden ist. Hier ist die Wechselwirkung ganz deutlich erkennbar: Die Empfehlungen von London, die vom Rat der europäischen Minister getroffen worden waren, dienten der Bundesrepublik als Vorlage zur Neuregelung des Asylrechts. Es ging hier zunächst einmal um das beschleunigte Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen, insbesondere aufgrund der Uneinheitlichkeit in der rechtlichen Bewertung von „offensichtlich unbegründet“. Die Londoner Empfehlung zu diesem Passus lautete: "offensichtlich unbegründet ist ein Antrag, wenn der Antragsteller nicht nachweisen kann, dass er Verfolgung befürchten muß", war damit aber recht weich formuliert. Im deutschen Asylrecht steht dagegen, dass der Asylsuchende "glaubhaft" machen muss, dass er politisch verfolgt wird. Die Darlegung einer politischen Verfolgung wird also gefordert und der Antragsteller zur Mitwirkung verpflichtet (§ 70 AuslG, § 15 AsylVfG).

Die Londoner Empfehlungen stellen allerdings lediglich eine politische Willenserklärungen dar, die aber in der Praxis trotzdem Wirkung zeigen, z.B. im Flughafenverfahren in Deutschland. Bei "offensichtlich unbegründeten" Anträgen wurde die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens eingeführt. Beschleunigte Verfahren sollen innerhalb eines Monats mit allen erforderlichen Instanzen abgeschlossen werden. In diesem Rechtsschutzverfahren gibt es allerdings keine volle erste und zweite Instanz, sondern es geht vorrangig um eine summarische Prüfung, ob eine Abschiebung durchgeführt werden kann oder nicht. Selbst während des noch laufenden Verfahrens kann der Aufenthalt beendet werden. Das allerdings verstößt gegen Empfehlungen, die der Hohe Flüchtlingskommissar mit seinen Gremien heraus gearbeitet hat. Aufgabe des Hohen Flüchtlingskommissars ist es, über die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und die Auslegung der Bestimmungen der Genfer Konvention zu wachen. Ihm zur Seite steht dabei das sogenannte Exekutivkomitee mit Mitgliedern aus über 50 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik. Im internationalen Flüchtlingsrecht werden die Empfehlungen, die dort ausgesprochen werden, als sogenanntes Softlaw, als weiches Recht angesehen, das völkerrechtlich nicht verbindlich ist, aber dennoch als anerkannte Standards des Flüchtlingsrechts angesehen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat 1996 bei den Entscheidungen über das neue Asylrecht erklärt, dass diese Empfehlungen letztlich unverbindliche Vorschriften seien, dass aber nun mit dem neuen deutschen Asylrecht versucht werde, für die Bundesrepu-

blik Deutschland einen neuen Maßstab zu finden und diesen auch für europäische Lösungen zu empfehlen.

### **Beispiel: Flughafenverfahren**

So gibt es nun, wie in der Londoner Erklärung vorgesehen, das beschleunigte Verfahren mit verkürztem Rechtsschutz, das vor allem im Flughafenverfahren im sog. Transitbereich des Flughafens durchgeführt wird. Personen ohne Papiere, mit ungültigen Papieren oder aus einem sicheren Herkunftsland werden hier unter haftähnlichen Bedingungen oft über längere Zeit, d.h. Zeit, die die zulässigen 19 Tage weit überschreitet, festgehalten. Dieser Transitbereich wird als extraterritoriales Gebiet und als Grenze der Bundesrepublik Deutschland definiert, von der aus die Einreise erst nach diesem Sonderverfahren genehmigt bzw. verweigert wird. Hintergrund ist, dass eine Person, die an der Grenze eines Landes Asyl begehrt, nicht zurückgewiesen werden darf, sondern erst einmal aufgenommen werden muss. Auch in anderen europäischen Staaten, z.B. Frankreich und ansatzweise in der Schweiz gibt es für Menschen aus bestimmten Ländern ein verkürztes Verfahren im Flughafen mit Überlegungen zu extraterritorialen Gebieten.

### **Beispiel: Drittstaatenregelung**

Ein weiteres Beispiel ist die bekannte Drittstaatenregelung (Art. 16a Abs 2 GG, § 26a AsylVfG). In der Bundesrepublik gab es schon das Konzept des anderweitigen Schutzes in einem Drittland. Vor Jahren musste z. B. die Frage entschieden werden, was mit einem Flüchtling aus Afghanistan geschieht, der auf dem Weg über Pakistan in die Bundesrepublik gekommen ist. Die 2. Kammer des Verwaltungsgerichtes in Wiesbaden hatte dazu wiederholt ausgeführt, dass es ausreiche, wenn dieser Flüchtling den Fuß auf pakistanischen Boden gesetzt habe, selbst wenn er in einem Krankenwagen von der Grenze zum Flughafen Islamabad transportiert worden war, um dann nach Deutschland zu fliegen. In Pakistan wäre er ebenso sicher gewesen. Diese deutsche Rechtsprechung wurde dann etwas gelockert. Heute gilt sowohl die Regelung über die sicheren Drittstaaten, als auch die der anderweitigen Sicherheit (§§ 27, 29 AsylVfG). Diese werden in der Rechtsprechung aber nur berücksichtigt, wenn jemand länger als drei Monate in einem Land war, und von der Vermutung ausgegangen werden kann, dass der Betroffene dort bereits Schutz gefunden hat, die er dann im deutschen Verfahren zu widerlegen hat. Die skandinavischen Länder haben z.B. sehr viele Flüchtlinge schon in den 80er Jahren zurückgewiesen, wenn festgestellt wurde, dass sie bereits über ein anderes europäisches Vertragsland der Genfer Flüchtlingskonvention, z.B. über Deutschland, gekommen waren, auch wenn sie in diesen Durchreiseländern nicht anerkannt wurden. Vielfach wurde ein Asylantrag dort auch gar nicht erst neu geprüft, sondern der Flüchtling direkt wieder in dieses Durchreiseland abgeschoben.

Mit der Drittstaatenregelung, nach der jeder in das sichere Drittland zurückgewiesen werden kann, in welchem er sich auf seinem Fluchtweg aufgehalten hat, arbeitete die Bundesregierung auch auf die Übernahme dieser Regelungen in der Londoner Empfehlung hin und war damit sowohl der Motor europäischer Beschlüsse als auch für die Asylpolitik und Rechtsprechung anderer europäischer Staaten. Heute gibt es kein europäisches Land mehr, das keine Drittstaatenregelung hat. Die Bundesrepublik hat sich für eine sehr restriktive Form der Anwendung dieser Regelung entschieden, und andere EU-Länder sind diesem Beispiel gefolgt. Zwei Ausnahmen bilden Großbritannien und die Niederlande. Das zeigt sich z.B. am Umgang mit Kosovo-Albanern, mit Flüchtlingen aus Somalia oder Afghanistan, für die es in der Bundesrepublik trotz der bedrohlichen Lage in diesen Ländern keinen Abschiebestop gibt. Aus Großbritannien und den Niederlanden aber werden diese Flüchtlinge vielfach nicht in die Bundesrepublik zurückgewiesen, weil ihnen von hier aus die Abschiebung droht, die Schutzgewährung also nicht gegeben ist.

Nationale Regelungen, die den Zugang zu einem Land erschweren, führen zu erheblichen Konsequenzen in den jeweiligen Nachbarländern. Während in Deutschland seit 1992 ein deutlicher Rückgang der Asylbewerberzahlen zu verzeichnen war - trotz Kosovo-Flüchtlingen - ist in den Niederlanden die Zahl auf 40.000 gestiegen. Die Niederlande stehen damit in der Statistik europäischer Aufnahmeländer an dritter Stelle. Diese Auswirkungen gefährden das liberale Asylrecht in diesem Land und führen dazu, dass in Holland wieder zu restriktiveren Maßnahmen gegriffen wird, v.a. zu Zeltunterbringungen, die sogar eine Koalitionskrise auslösten. So ist es auch nachvollziehbar, dass die Politik der Bundesrepublik in den Niederlanden auf ziemliches Unverständnis stößt, da Deutschlands rigorose Abschiebungen, besonders von Bosniern, nun verstärkte Fluchtbewegungen nach Holland bewirken.

Die Drittstaatenregelung ist zu einer wesentlich höheren Barriere für Flüchtlinge geworden, als die Festlegung der sicheren Herkunftsländer, von der ursprünglich ebenfalls eine starke Wirkung für eine Abschottung erhofft bzw. befürchtet wurde. Das System der sicheren Herkunftsländer stammt aus der Schweiz, und mit den Londoner Empfehlungen wurde auch in diesem Fall eine gemeinsame Liste der sicheren Herkunftsländer angestrebt, eine Einigung konnte allerdings nicht erzielt werden. Trotz nur geringer Auswirkungen - lediglich Asylsuchende aus Bulgarien und Rumänien konnten nach dieser Regel gänzlich abgelehnt werden - klassifiziert nun auch die Bundesrepublik Personen nach bestimmten sicheren Herkunftsländern (§ 29a AsylVfG, Anhang II) vorab und schickt sie ebenfalls in ein Sonderverfahren.

### **Beispiel: Rücknahmeabkommen**

Ein weiterer Punkt ist, dass die Erfahrungen der Bundesrepublik mit Rücknahmeabkommen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten Polen, der ehemaligen Tschechischen Republik, auch mit Österreich, Eingang in ein Musterrücknahmeabkommen der EU-Staaten mit Nicht-EU-Staaten fanden. Rücknahmeabkommen aber bergen in sich die Gefahr, dass Zweifel an der geforderten Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention bei manchen der zurücknehmenden Ländern berechtigt sind, und auch die Aussicht auf ein faires Asylverfahren nicht in jedem Land gesichert ist.

Obwohl in Sonntagsreden immer wieder betont wird, das Asylrecht sei heute nicht mehr nur auf nationaler Ebene zu regeln, werden in der Praxis trotzdem noch nationale Lösungsstrategien angewandt. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (s. Anhang, Harmonisierung der Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedstaaten, Punkt 6) ab 01.05.1999 hätten ebenso wie viele andere Bereiche der EU-Politik auch der gesamte Flüchtlings- und Asylbereich innerhalb der säulenmäßigen Struktur des Vertragswerkes von der dritten in die erste Säule übernommen und damit voll in das Gemeinschaftsrecht der EU integriert werden können. Für diesen Teil des Amsterdamer Vertrages aber wurde eine Übergangsphase von ca. 5 Jahren nach Ratifizierung des Vertrages vereinbart. Dadurch bleibt es bei dem Thema Asyl vorläufig bei einer Sonderregelung, und weder der europäische Gerichtshof noch das europäische Parlament haben z. Zt. Möglichkeiten, für alle Mitgliedstaaten der EU verbindliche Beschlüsse zu fassen.

### **Beispiel: Flüchtlingsdefinition**

Ich will noch auf eine wichtige Entschließung kommen, die die Definition des Flüchtlingsbegriffes betrifft. Bei diesem sogenannten gemeinsamen Standpunkt, beschlossen am 04.03.1996 (s. Anhang, Harmonisierung der Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedstaaten, Punkt 5), federführend waren die Bundesrepublik, Frankreich und die Niederlande, geht es darum, deutlich zu machen, dass ein Flüchtling nur der ist, der die Verfolgung seines Staates oder einer staatsähnlichen Organisation zu erleiden hatte. Hintergrund ist die lange Rechtsprechung in der Bundesrepublik, die einer eingeschränkten Definition des Begriffs Flüchtling folgt und bemüht war, diese über eine europäische Regelung besser abzusichern.

Die Richtung ist klar: Eine Einschränkung des Flüchtlingsbegriffes widerspricht Art. 1, A, der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), wie ihn auch der Hohe Flüchtlingskommissar versteht, und wie er in dem Handbuch des Hohen Flüchtlingskommissars unter "Erläuterungen des Begriffs der politischen Verfolgung" steht. In dieser Definition steht die subjektiv begründete Furcht vor Verfolgung, aber den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt, nicht in Anspruch nehmen zu können, im Vordergrund. Nach deutschem Recht muss dagegen festgestellt werden, ob im Herkunftsland objektiv eine politische Verfolgung stattfindet. Noch ist z.Zt. Mehrheitsmeinung, dass in zerfallenden Staaten die zentral vom Staat ausgehende politische Gewalt in vielen Ländern sinkt, im Gegenzug dazu allerdings die von anderen Gruppierungen ausgehende Gewalt steigt. Parallel dazu verringern sich in der Regel auch die Chancen, in diesen Staaten überhaupt in Sicherheit leben zu können.

Zur Absicherung der Flüchtlingsdefinition der GFK agiert auf der internationalen Ebene der UNHCR und dessen Exekutivkomitee mit Mitgliedern aus über 50 Staaten, deren Aufgabe es ist, neben der Überwachung auch Fragen des Flüchtlingsrechts international zu klären und auszulegen. Aber die Europäer vertreten den Standpunkt, das sei ihnen viel zu international. Durch das Ende des kalten Krieges habe sich die politische Situation so verändert, dass es fraglich sei, ob die bisherige Definition des Flüchtlingsbegriffes noch notwendig sei, und darum müssten bessere Lösungen gefunden werden. Damit allerdings wird der universelle Charakter des Menschenrechts auf Schutz vor Verfolgung zur Disposition gestellt.

Es gibt Anzeichen, dass dieses Konzept zu bröckeln beginnt. Die Vereinigte Kammer für Asylsachen der Niederlande in Den Haag hat vor kurzem entschieden, dass es bei einem möglichen Flüchtlingsstatus nicht auf eine Verfolgung durch eine staatliche Gewalt oder staatsähnliche Hoheitsgewalt ankommt. Damit ist einem der drei federführenden Länder sozusagen durch die eigene Rechtsprechung Einhalt geboten worden. Und Frankreich hat angekündigt, für Flüchtlinge, die durch nicht-staatliche Gruppen verfolgt werden, einen Aufenthaltstitel zu schaffen. Dann stünde die Bundesrepublik mit ihrer Begriffsdefinition praktisch allein da.

Auch zur Rechtsprechung des europäischen Gerichtshof für Menschenrechte befindet sich das Bundesverwaltungsgericht mit seinen Entscheidungen im Widerspruch. Gerade in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die von allen EU-Staaten unterzeichnet worden ist, gibt es, anders als im Flüchtlingsbereich, rechtlich bindende Instanzen - Menschenrechtskonvention, Menschenrechtsgerichtshof, Menschenrechtskommission - und Gerichtsurteile, die es immer wieder möglich machen, in Einzelfällen für alle Staaten verbindliche Urteile zu fällen. Im Flüchtlingsbereich haben wir dagegen nur den UNHCR und sein Exekutivkomitee, das jedoch keine für alle verbindlichen Vereinbarungen treffen kann.

Für die Zukunft wird es ganz entscheidend sein, welches europäische Leitbild die neue Bundesregierung in ihrer Flüchtlingspolitik vertritt, und welche Richtung sie den europäischen Harmonisierungsbestrebungen zu geben bereit ist. Im Koalitionsvertrag allerdings kommt das Wort „Asyl“ nicht vor.

### **Beispiel: Lastenteilung**

Zum Schluß möchte ich noch kurz erwähnen, was zur Zeit auf europäischer Ebene diskutiert wird, besonders auch, weil die Ratspräsidentschaft der EU im Jahr 1999 auf die Bundesrepublik überwechselt.

Bereits vor einiger Zeit hatte die europäische Kommission ein Papier zum vorübergehenden Schutz, auf englisch "temporary protection" und zur Lastenteilung, „responsibility sharing“, vorgelegt. Schon 1986 hatte Heinz Oskar Vetter einen Bericht zu diesem Thema verfasst und vorgeschlagen, eine Quotenregelung zur Aufnahme von Flüchtlingen entsprechend dem deut-

schen System generell auch europaweit einzuführen. Die Bundesregierung hatte dies damals auf Anfrage im Bundestag abgelehnt. Schließlich „bastelte“ man zu dem Zeitpunkt schon an Regelungen, die wir heute „Schengen“ und „Dublin“ nennen, auch die Grenze nach Osten war noch geschlossen. Darum war es damals für Deutschland günstiger, keine Aufnahmequoten zu vereinbaren.

Doch nun machen wir durch die Balkankrise neue Erfahrungen mit der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen und damit verbundenen Belastungen und Kosten, die die Fragen nach einem vorübergehenden Schutz für Menschen aus Krisen- und Kriegsgebieten und einer gleichgewichtigen europäischen Lastenteilung wieder aktuell werden lassen. Diskutiert wird diese Lastenteilung unter zwei Gesichtspunkten, der Verteilung von Menschen nach Aufnahmequoten oder einer Teilung der Kosten. Wobei die Verteilung nach Aufnahmequoten wohl sehr viele Probleme für die Menschen mit sich bringen wird, besonders die Familienzusammenführungen erschweren wird. Die Position politischer Vertreter in der Bundesrepublik, z.B. aus Bayern, ist es heute, das deutsche Modell des „Königssteiner Schlüssels“ als europäische Lösung zu empfehlen. Nach dem Königssteiner Schlüssel erfolgt in der Bundesrepublik die quotenmäßige Umverteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen Bundesländer. Die EU-Kommission jedoch favorisiert eine finanzielle Lastenteilung. Mit dieser hätten Flüchtlinge auch in Zukunft die Möglichkeit, in einem Land ihrer Wahl einen Asylantrag stellen zu können, und das bedeutet auch für die Familienzusammenführung eine menschlichere Lösung.

### **Weitere Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes**

Darüber hinaus wird heute ein österreichisches Strategiepapier diskutiert, in dem das 1951 durch die Genfer Flüchtlingskonvention garantierte individuelle Schutzrecht für Verfolgte praktisch aufgegeben wird und letztlich die Genfer Flüchtlingskonvention infrage gestellt wird. Das Papier, das längere Zeit geheim gehalten wurde, geht auf viele Migrationsfragen ein. Verfaßt wurde es von einem früheren Mitarbeiter des UNHCR. Zu den Kernthesen zählt, unter Hinweis auf die veränderten Flüchtlingsbewegungen durch die politischen Veränderungen im Ost-West-Verhältnis, eine „der Entwicklung Rechnung tragende Neukonstruktion des Schutzsystems“ zuzuschneiden. In diesem Sinne sei „Schutzgewährung nicht als Individualrecht, sondern als das politische Angebot des Aufnahmelandes“ zu verstehen. Damit würde der Flüchtlingsschutz nach Einschätzung vieler Flüchtlingsorganisationen auf einen Gnadenakt wie zu Anfang dieses Jahrhunderts zurückgeworfen. Damals sagten viele Staaten, „die armen Flüchtlinge. Wir müssen den einen oder anderen aufnehmen. Der politisch zu uns paßt, kann kommen, den anderen nehmen wir nicht“. Jede Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg zugunsten von Flüchtlingen und einem ihnen zugestandenem Schutzrecht würde - nach diesem Strategiepapier - praktisch wieder zurückgenommen. In den Niederlanden und Dänemark hat es öffentliche Proteste gegen dieses Strategiepapier gegeben, die alte Bundesregierung hatte sich zurückhaltend geäußert. Prinzipiell stand sie hinter diesen Vorschlägen des Strategiepapiers, hielt die Art der Veröffentlichung jedoch für ungeschickt. Für die neue Bundesregierung ist es im ersten Jahr ihrer EU-Präsidentschaft von entscheidender Bedeutung, ob sie diesen politischen Strömungen etwas entgegensetzen wird.

## **Rechtliche und soziale Mindeststandards der europäischen Flüchtlingspolitik**

### **- Positionen, Einflußmöglichkeiten und Grenzen der europäischen Nichtregierungsorganisationen**

*Peer Banke, Generalsekretär von European Council of Refugees and Exiles (ECRE), London*

Einen europaweiten Vergleich der Asylsituation könnte nur ECRE – European Council of Refugees and Exiles – leisten, mit seinen über 60 Mitgliedern aus Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich der EU und auch aus Mittel- und Osteuropäischen Staaten. Von deutscher Seite sind die Wohlfahrtsverbände, PRO ASYL und der Internationale Sozialdienst Mitglied. In Kooperation mit ECRE nutzen diese deutschen Vertreter den Übergangszeitraum von 5 Jahren bis zur Vergemeinschaftung des Asylrechts nach dem Amsterdamer Vertrag, um Regierungen und Kommission Vorschläge zu unterbreiten, wie eine zukünftige Flüchtlingspolitik gestaltet und weiterentwickelt werden könnte. Dabei handelt es sich besonders um die zentralen Themen einer Lastenteilung und eines zeitweiligen Schutzes, wodurch ein Status neben der Genfer Flüchtlingskonvention geschaffen würde.

### **1999: Ein Jahr der Herausforderung für das politische Lobbying auf dem Feld der Asylpolitik in Deutschland**

Wie ECRE aus Gesprächen mit vielen von Ihnen weiß, sieht mit der Wahl der neuen Koalitionsregierung die Perspektive für zukünftige Asylpolitik nicht so trostlos aus wie vorher. Da Deutschland den nächsten Vorsitz im Europäischen Rat übernehmen wird, hoffen wir, dass die deutsche Regierung unter dem konstruktiven Einfluss der deutschen NGOs auch neue Ideen in die Asyldebatte der EU einbringen wird.

ECRE war erfreut zu sehen, dass in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 zwischen der SPD und Bündnis 90/die Grünen beide Parteien ihr Festhalten an der Genfer Flüchtlingskonvention erklärten. ECRE empfindet dies als einen Sieg gegen den Einfluss von alarmierenden Papieren wie den zwei Versionen des Strategiepapiers der österreichischen Präsidentschaft, das versucht hat, die Genfer Konvention zu unterminieren und zu diskreditieren. Unmittelbar nachdem diese Papiere erschienen waren, erarbeitete ECRE seine eigenen Positionspapiere und mobilisierte erfolgreich seine Mitgliedsorganisationen durch sein ECRAN-Netzwerk.<sup>1</sup> Ein anderes positives Element, das in der Koalitionsvereinbarung zum Ausdruck kommt, ist der Vorrang, der der Rolle zukommen soll, die die europäische Kommission in Asylfragen spielen soll. ECRE ist der Ansicht, dass die Initiativen der Kommission im allgemeinen einen besseren Ausgleich zwischen den legitimen Interessen der Mitgliedsstaaten und den Schutzbedürfnissen der Flüchtlinge geschaffen haben, als die Texte des Rates. Dieser Ausgleich fand nach Meinung von ECRE seinen Ausdruck in der Veröffentlichung von Kommissar Flynn von 1994 und der jüngsten Veröffentlichung der Kommission "Zu einem Raum von Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit" vom 14. Juli 1998.

Dennoch ist ECRE besorgt, dass - obwohl die neu gewählte deutsche Regierung die europäische Harmonisierung der Asylpolitiken favorisiert - der erste Punkt, den sie in diesem Bereich angeht, die Bekämpfung der illegalen Einreisen betrifft. Darüber hinaus bedauert ECRE, dass der Ausdruck "Flüchling" in der gesamten Koalitionsvereinbarung nicht auftaucht und stellt fest, dass "Integration" nur im Zusammenhang mit den übrigen Migranten erwähnt wird. ECRE stimmt mit PRO ASYL überein, dass diese Erklärung "zu vage" ist, und dass sie es an dem poli-

<sup>1</sup> ECRAN: ECRE ADVOCACY NETWORK; ECRAN ist die ECRE-Arbeitsgruppe für die Mitgliedsorganisationen, die Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit entwickelt, anstößt und koordiniert.

tischen Mut fehlen lässt, den die beiden Parteien vor der Wahl gezeigt hatten. Gleichwohl sollten wir konstruktiv reagieren und versuchen, Einfluss auf die Regierung zu nehmen, damit sie die richtige Richtung einschlägt.

Handeln im Bereich der Asylpolitik auf europäischer Ebene sollte von Ihnen als eine Möglichkeit der Verstärkung isolierter nationaler Positionen und Initiativen gesehen werden, die, allein durchgeführt, wenig Chancen haben zu größeren Veränderungen zu führen. Die Harmonisierung der Asylpolitiken könnte eine Angleichung der Behandlung von Flüchtlingen in den einzelnen Mitgliedsstaaten ermöglichen. Der europäischen Zivilgesellschaft und den NGOs kommt eine wichtige Rolle zu sicherzustellen, dass der Harmonisierungsprozess auf hohem Menschenrechtsstandard und humanitärem Geist basiert. Hierbei müssen wir den Fehler vermeiden, in unserer Herangehensweise zu fachspezifisch zu werden, und die deutschen NGOs können den NGOs in anderen europäischen Ländern sehr viel über den Umgang mit der Presse und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung beibringen.

Da Deutschland zweifellos eine Schlüsselrolle in der europäischen Szene spielt, kann Ihr Land die EU-Asylpolitik nicht unerheblich beeinflussen, und die NGOs in anderen europäischen Ländern verlassen sich auf Sie, dass Sie mit ihnen in einen Dialog über europäische Themen eintreten. Bei meinem heutigen Vortrag möchte ich an ein paar Punkten aufzeigen, was von deutschen NGOs getan werden kann bei der Überprüfung, wie die Regierung europäische Themen handhabt (I), welche Rolle deutsche NGOs spielen könnten im Hinblick die Themen die schon auf der Tagesordnung der EU sind und schließlich bei Themen, bei denen es strategisch klug wäre, sie voran zu treiben (II).

### ***I. Kritische Überwachung der Regierung bei europäischen Themen***

Es ist natürlich notwendig, dass die NGOs weiterhin die Arbeit der Regierung kritisch verfolgen und die Politik und ihre Folgen kommentieren. Jetzt ist hoffentlich zum ersten Mal nach langer Zeit eine Gelegenheit für Sie, Brücken zu bauen zum Parlament und zur Regierung in einer echten Debatte. Die SPD und die Grünen haben sich bis jetzt immer für faire Asylverfahren eingesetzt. Selbst wenn einige von Ihnen pessimistisch sind, was einen wirklichen Wechsel in der deutschen Flüchtlingspolitik angeht, sollte man vielleicht der Regierung eine Schonzeit während ihrer "Honeymoon period" zubilligen.

Vergessen Sie nicht, dass Ihr Land in der EU seit vielen Jahren in einem positiven Sinne isoliert war, was die Aufnahme von Flüchtlingen betrifft. Viele der hier Anwesenden reagieren sehr kritisch auf die mangelhaften Status- und sozialen Rechte, die an die "Duldung" oder andere "de facto Status" geknüpft sind. Dennoch ist unbestreitbar, dass Deutschland in den 90er Jahren faktisch auf verschiedene Weise hunderten Tausenden Flüchtlingen zumindest zeitweiligen Schutz geboten hat. Heute - so scheint es - steigt die Zahl der Flüchtlinge in Westeuropa wieder. Bevor jedoch die "Macht der Zahlen" wieder den Ton der Asyldebatte zu bestimmen beginnt, ist es notwendig, dass die Zivilgesellschaft neue Ideen in die europäische Debatte einbringt. NGOs sollten vorab aktiv werden und der Regierung Vorschläge unterbreiten. Sie sollten sich in die Diskussionen über neue Leitlinien einschalten und diese zusammen mit der Regierung aufbauen. Sie sollten hierbei versuchen, die lange Erfahrung und den professionellen Sachverstand, die Sie im Asylbereich haben, einzubringen.

Ich möchte Sie gern darauf hinweisen, dass das ECRAN-Netzwerk am 30. November 1998 in Brüssel eine Tagung durchführt. Auf dieser Tagung werden die Teilnehmer nicht nur über die Aktivitäten von ECRAN auf europäischer und nationaler Ebene im Jahre 1998 und über deren Erfolge und Misserfolge unterrichtet, sie werden auch die Zukunft der EU-Asylpolitik diskutieren und einen Ausblick auf die Aktivitäten von ECRAN auf europäischer und nationaler Ebene im Jahre 1999 ausarbeiten. All diese Themen sind von großer Wichtigkeit im Hinblick auf

Deutschlands anstehende Präsidentschaft. Es ist daher äußerst wichtig, dass die deutschen Mitgliedsorganisationen von ECRE auch bei der ECRAN-Tagung im Mittelpunkt stehen.

## **II. Themen, die bereits auf der Tagesordnung der europäischen Union sind, und solche, die auf die Tagesordnung kommen sollten.**

Den NGOs kommt eine konstruktive Rolle zu bei der Debatte der Themen die bereits auf der Tagesordnung sind als auch dabei, Einfluss zu nehmen, welche Themen zukünftig auf die Tagesordnung gehören

### *1. Themen, die bereits auf der Tagesordnung sind*

#### *Verantwortungsteilung (responsibility sharing)*

- ◆ Deutschland ist natürlich sehr interessiert an einer solchen Regelung, die neu gewählten Regierungsparteien benutzen den Ausdruck "Verantwortungsteilung" und nicht nur "Lastenteilung" in ihrer Koalitionsvereinbarung. Deutschland erwartet eine ausgewogenere Verteilung der Flüchtlinge auf die 15 EU Mitgliedsstaaten, wobei es zur Zeit in gleicher Weise Wert auf die Verteilung von Menschen wie auf finanziellen Ausgleich legt. Man scheint ein System für die europäische Verteilung zu wünschen, das dem deutschen nationalen Verteilungssystem entspricht. ECRE favorisiert zur Zeit kein besonderes Modell von Verantwortungsteilung. Wir haben unseren Standpunkt niedergelegt in dem Positionspapier über "Teilung der Verantwortung: Schutz für Flüchtlinge und Vertriebene im Zusammenhang mit Massenfluchtsituationen" vom März 1996, das ins Deutsche übersetzt worden ist. Dieses Positionspapier von 1996 ist noch gültig und in der Tat mehr denn je relevant, und das Kommissionspapier über einen "Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme betreffend vorübergehenden Schutz für Vertriebene" vom 24. Juni 1998 wird von ECRE als ziemlich guter und fairer Ansatz angesehen. ECRE hat sich auch gefreut zu hören, dass die Koalitionsregierung diesem Vorschlag der Kommission aufgeschlossen gegenüber steht.

#### *Das Dubliner Übereinkommen*

- ◆ Hinsichtlich des Dubliner Übereinkommens stimmte ECRE mit der Mehrzahl der Akteure auf der europäischen Szene in seinem Positionspapier "Position zur Einführung der Dubliner Konvention unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Schengener Übereinkommen" vom Dezember 1997 überein. Eines von ECREs Hauptanliegen in diesem Papier ist, dass objektive Richtlinien zur Familienzusammenführung noch ausstehen. Es ist sehr wichtig, dass solche Richtlinien verabschiedet werden und dass die sogenannten "humanitären" und "opt-out" Klauseln von den Staaten übernommen werden, um die Konvention flexibler und humaner zu machen. Die Ausführungspraxis von Dublin ist von einem EU-Staat zum anderen sehr unterschiedlich. Im Jahr 1999 will ECRE die Anwendung von Dublin europaweit systematischer beobachten und wir brauchen Ihre Hilfe, um das auch in Deutschland zu tun. Die Ergebnisse werden der EU-Präsidentschaft und anderen Entscheidungsträgern zur Kenntnis gegeben wann immer das möglich ist.

#### *Formen nachrangigen Schutzes für Flüchtlinge*

- ◆ Es gibt einen dringenden Bedarf, die nachrangigen Formen des Schutzes zu harmonisieren. Es gibt Personen, deren Fälle selbst bei einer korrekten Auslegung nicht unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, die aber trotzdem Schutz benötigen, entweder nach der europäischen Menschenrechtskonvention oder aus anderen humanitären Gründen. ECRE sieht keinen Anlass, sich mit solchen Ansprüchen in einem ganz anderen

oder einem weniger auf Rechtsansprüchen basierenden System zu befassen, wie es in der überarbeiteten Fassung des Österreichischen Strategiepapiers vom 19. September 1998 enthalten ist. Dies würde nur zusätzliche Kosten für die Gastländer und zusätzliche Komplikationen für die Flüchtlinge bedeuten. ECRE empfiehlt, dass die kleine Anzahl von schutzbedürftigen Personen, die nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen, einen alternativen Status erhalten, ähnlich dem des Flüchtlingsstatus nach der Konvention. Zur Zeit konzentriert sich die Debatte im Rat und im Parlament darauf, die Begünstigten eines Systems des nachrangigen Schutzes zu definieren. ECRE betont, dass viele der heutigen Asylsuchenden einen Anspruch gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention haben, einschließlich derjenigen, die vor internen bewaffneten Konflikten fliehen oder nichtstaatlicher oder geschlechtsbezogener Verfolgung ausgesetzt sind. Man sollte sich auf eine erweiterte Definition des Begriffs "Flüchtling" in der GFK einigen. Es muss darauf hingewirkt werden, dass diese Ziele von den Politikern in Deutschland gesehen werden und auch die kommende deutsche EU-Präsidentschaft sie sich zur eigen macht.

## 2. Themen, die auf die Tagesordnung gehören

### *Geschlechtsspezifische Verfolgung*

- ◆ Es scheint, dass die neue Regierung an diesem Problem durchaus interessiert ist. Deshalb sollten die NGOs sobald wie möglich, und zwar bevor die neue Regierung ihr Arbeitsprogramm für die Zeit ihrer Präsidentschaft fertig hat, der Regierung einen Impuls geben, dieses Thema auf die europäische Agenda zu setzen. ECRE hat im Dezember 1997 das Papier "Position zu Asylbewerberinnen und Flüchtlingsfrauen" herausgegeben, worin die wichtigsten Punkte festgehalten sind, derer bei der Ausarbeitung der notwendigen Richtlinien Rechnung getragen werden muss. Solche Richtlinien existieren bereits in Kanada, den Vereinigten Staaten und Australien und werden auf europäischer Ebene dringend gebraucht. Auch dieses ECRE Papier wurde ins Deutsche übersetzt.

### *Inhaftierung von Flüchtlingen*

- ◆ ECRE ist der Ansicht, dass Asylsuchende grundsätzlich nicht inhaftiert werden sollten, da die Freiheit und Unantastbarkeit der Personen fundamentales Prinzip der internationalen Menschenrechte ist. 1996 gab ECRE ein Positionspapier zur Inhaftierung von Asylsuchenden heraus, das die extremen Ausnahmefälle herausarbeitet, welche die Regierungen berechtigen würden, einen Asylsuchenden zu inhaftieren. Auch dieses Papier wurde ins Deutsche übersetzt und könnte eine gute Arbeitsgrundlage für die NGOs sein, einen liberaleren Ansatz zu fordern. Dieses Thema ist nicht auf der Agenda der EU und wir sind darüber einigermmaßen erleichtert, da die Chancen für einen hohen Standard bei einer Harmonisierung gering sind; nichts desto weniger sollten wir innerhalb von ECRE daran arbeiten, das Thema auf nationaler Ebene in Angriff zu nehmen, da das Problem auf dem ganzen Kontinent und sogar auf der ganzen Welt ähnlich ist. Letztes Jahr, im September 1997, erarbeitete ECRE eine Untersuchung über Alternativen zur Inhaftierung mit, wenn auch nicht idealen, so doch wenigstens vorzuziehenden Alternativen zur Inhaftierung von Asylsuchenden in besonderen Ausnahmefällen (einschließlich abgelehnter Asylsuchender im Berufungsverfahren). Wir waren erfreut zu sehen, dass dieses ECRE Papier 1998 von UNHCR als Vorlage für die neuen Richtlinien zur Inhaftierung diente. Deutsche NGOs könnten die vorliegenden Untersuchungsergebnisse und Grundsätze von UNHCR und ECRE nutzen, um einen neuen Versuch zu machen, ihre Regierung bei diesem Thema zu beeinflussen.

## **Schlussfolgerung**

Für uns bei ECRE liegt auf der Hand, dass Deutschland eine Schlüsselrolle im EU-Erweiterungsprozess in der Asyl- und Migrationspolitik spielt. Alle die genannten Punkte und viele andere, die ich aus Zeitmangel nicht erwähnen konnte, sind nicht nur innerhalb der EU wichtig, sondern jetzt auch für den Kontinent als Ganzes, und wir haben eine zusätzliche Verantwortung, daran zu arbeiten. Die deutsche Regierung hat anderen Staaten viel Geld für die Entwicklung in diesem Bereich zur Verfügung gestellt. Das ist schon jetzt zu einer enormen Summe angewachsen und es ist unvermeidlich das deutsche Modell, dem viele Mittel- und Osteuropäische Staaten folgen. Da es ein EU-Modell nicht gibt, sichern sich die Beitrittsstaaten ab, indem sie den Leitlinien des mächtigsten Landes folgen. Die Mittel- und Osteuropäischen Mitgliedsorganisationen von ECRE bitten Sie als deutsche NGOs um Ihren Beitrag, diesen Prozess kritisch zu beobachten und ihnen zu helfen, für Standards einzutreten, die höher sind als die niedrigsten der EU in vielen Bereichen. Ein solche Arbeit ist immer eine zusätzliche Last neben den vielen politischen Aufgaben auf nationaler Ebene, aber ich würde die Dinge gerne in einen Zusammenhang bringen und ECRE als eine Möglichkeit vorschlagen, auch nationale Vorgänge wiederum über den europäischen Weg zu beeinflussen.

Übersetzung: Ilse Lambrou, Klaus Dittler

# **Materialien**

## **"Die Lage von Flüchtlingen in drei ausgewählten Nachbarländern"** **- Nationale Flüchtlingspolitik, Asylrecht, Lebenssituation und Perspektiven für Flüchtlinge in Frankreich, Holland und Polen** *- Berichte aus den Foren, Vergleiche und Schlußfolgerungen*

### **Forum 1: Die Flüchtlingspolitik in Frankreich**

*Leitung: Marie Madelaine Barth, Service social d'aide aux Emigrant, Straßburg, Lotfi Ben Brahim, AWO Lv Hamburg*

Die Teilnehmer/innen dieses Forums haben die negativen und positiven Aspekte des Asylverfahrens in Frankreich und den damit zusammenhängenden Verwaltungsvorschriften sowie den Flüchtlingen zustehenden sozialen Leistungen diskutiert. Zu den positiven Aspekten gehört die Definition der Flüchtlingseigenschaft, die auf der Verfassung von 1945 beruht und immer noch Gültigkeit besitzt. Diese Definition basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention und auch auf der Tradition Frankreichs, für Freiheit und Bürgerrechte zu kämpfen. Positiv sind die bekannten Regularisierungen oder Legalisierungsschübe für Zugewanderte, die es in jüngster Zeit in Frankreich gegeben hat, zuletzt 1981, 1991 und 1997. Bei der Regularisierung vor zwei Jahren sind in etwa 150.000 „sans papiers“ (Menschen ohne Papiere), sich illegal in Frankreich aufhaltende Ausländer legalisiert worden.

In Frankreich befindet die OFPRA - vergleichbar mit dem deutschen Bundesamt - über die Asylverfahren. Der OFPRA (Office Francaise de Protection des Refugies et Apatrides) vorgeschaltet ist die Präfektur, die Verwaltung, die durch ihr Verhalten viele Flüchtlinge in die Illegalität schickt. Allerdings ist es umgekehrt auch möglich, Ausländer auf dem Verwaltungsweg zu legalisieren. Ein anerkannter Flüchtling kann auf Wunsch vom Flüchtling zum Migrant werden und zwar nach nur einem Jahr. Dabei verliert er nicht die Aufenthaltsgenehmigung in Frankreich. In verschiedenen Zusammenhängen haben Flüchtlinge bis zu 6 Monate Zeit, alle für das Asylverfahren notwendigen Unterlagen beizubringen.

In Frankreich leben derzeit etwa 3,7 Millionen Ausländer, davon 127.000 anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber. Im vorigen Jahr kamen ca. 20.000 Flüchtlinge hinzu - eine verschwindend geringe Zahl. Die Einstellung in der Bevölkerung ist nicht sehr negativ, es gibt nicht die Meinung wie in Deutschland, dass "das Boot voll sei".

Im Gegensatz zu Deutschland besteht auch keine automatische Umverteilung auf einzelne Regionen oder Departements. Der Flüchtling kann sich theoretisch den Ort aussuchen, an dem er den Antrag stellen möchte. Zu den positiven Merkmalen gehört auch die bestehende Schulpflicht für Flüchtlingskinder und der für alle gültige Anspruch auf medizinische Versorgung. Unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder kommen allerdings ebenfalls wie in Deutschland in ein Asylverfahren und benötigen dafür auch eine Amtsvormundschaft.

Gute Erfahrungen wurden in Frankreich mit einer Art Härtefallregelung gemacht, die für Deutsche sicherlich sehr unkonventionell klingt. An einem sogenannten „Stichtag“ wurden alle Migranten, die länger als 5 Jahre in Frankreich lebten, gebeten, an den Place de la Concorde in ein Zelt zu kommen und sich dort Aufenthaltspapiere abzuholen.

Es gibt allerdings auch sehr negative Aspekte im französischen Asylverfahren. Da ist einmal die Rolle der Präfektur. Der Asylantragsteller muss, wie schon gesagt, bevor er die OFRA aufsucht, zur Präfektur, die ein Teil des Innenministeriums ist. Dort muß er eine Aufenthaltsgestattung beantragen und zwar für einen Monat. Nur dann kann er seinen Asylantrag stellen. Es

kommt dann sehr auf die Haltung der Ausländerabteilung beim Präfekten an, ob ein Asylantrag für zulässig befunden wird oder nicht. Obwohl der Präfekt eigentlich nicht über den Inhalt des Antrags entscheiden darf, tut er es oft und vor allen Dingen bei Folgeanträgen. Bei Zweit- anträgen besteht häufig die Einschätzung, diese seien nicht gerechtfertigt, und der Flüchtling wolle nur auf dem Wege der mehrfach gestellten Anträge seinen Aufenthalt verlängern. Diese Rolle der Präfektur produziert die häufige Illegalität.

Problematisch ist auch die Beschwerdekommision für Flüchtlinge, die nach der Ablehnung eines Asylantrags angerufen werden kann. In diesem Gremium sitzt neben einem Vertreter der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Vertreter der OFRA, also genau der Instanz, die vorher den Flüchtlingsantrag abgelehnt hat.

Große Probleme entstehen den Flüchtlingen auch durch das Sozialhilfesystem in Frankreich. Flüchtlinge erhalten nur ein Jahr lang eine Art Sozialhilfe in Höhe von 1.700 Franc pro Monat. Diese erhalten allerdings nur die Flüchtlinge, die nicht in einer öffentlichen Sammelunterkunft leben. Grundsätzlich kann jeder Flüchtling, sofern Verwandte, auch Freunde oder Personen aus den Herkunftsländern schon in Frankreich leben, bei diesen wohnen und leben, und es gibt viele Ausländer in Frankreich, die gut funktionierende Netze und eigene Aufnahmestrukturen gebildet haben. Wer aber keine Landsleute oder Familienangehörige hat, ist auf die öffentlichen Sammelunterkünfte angewiesen. Davon gibt es jedoch nur wenige mit insgesamt nur rund 3.700 Plätzen. Das führt zu hoher Obdachlosigkeit bei Flüchtlingen, die dann auf Obdachlosenunterkünfte oder Einrichtungen der Caritas oder des Roten Kreuzes angewiesen sind. Für alle diese Flüchtlinge, die in Heimen leben, gibt es nur ein Taschengeld in Höhe von monatlich 300 Franc.

Das seit 1991 in Frankreich für alle Asylbewerber geltende Arbeitsverbot bedeutet für diesen Personenkreis die wohl einschneidendste Existenzschwierigkeit, betrachtet man dies auf dem Hintergrund der nur für ein Jahr gewährten Sozialleistungen. Hier liegt auch die Ursache der in Frankreich so häufig anzutreffenden vielen Niscentätigkeiten und Nischensucher auf der Straße, der Rosenverkäufer, Schuhputzer....

Für den gesamten Flüchtlingsbereich in Frankreich ist es spezifisch, dass Organisationen sich auf bestimmte Bereiche spezialisiert haben. So befinden sich die Sammelunterkünfte in Trägerschaft einer einzigen Organisation, die nur Heime unterhält. Oder es gibt zum Beispiel auch eine Organisation, die ausschließlich für Anträge an die Verwaltungen zuständig ist. Diese Trägerorganisationen verteilen sich auf alle kleineren und größeren Städte und nehmen vor Ort Flüchtlingsaufgaben wahr. In der Vorstellung des "Gemischtwarenladens" Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland hat diese Spezialisierung zentralistische Züge. Allerdings sind inzwischen europaweit ähnliche Tendenzen und Entwicklungen wie in Frankreich erkennbar. Der Vorteil in der Herausbildung von Organisationen, die sich auf einen Bereich spezialisiert haben, könnte darin liegen, dass diese sehr qualifiziert Fachaufgaben wahrnehmen können und eine einheitliche politische Linie nach außen vertreten können.

In Frankreich existiert auch eine Art Territorialasyl, vergleichbar mit den deutschen §§ 51 oder 32, 32a AuslG. Diese Flüchtlinge fallen streng genommen nicht unter die Genfer Konvention und können kein Asyl bekommen. Negativ an diesem Territorialasyl ist, dass dies ein stattdichter Akt ist, und Betroffene keine Möglichkeit haben, dagegen Beschwerde einzulegen.

## **Forum 2: Die Flüchtlingspolitik in den Niederlanden**

*Leitung: Gerard Moeken, Vluchtelingen-Werk Nederland, Amsterdam, Friedhelm Nöh, AWO Kv Stuttgart*

Die Niederlande nehmen im europäischen Vergleich die größte Zahl von Flüchtlingen auf: 1997 waren es 34.000 Asylbewerber, für 1998 wird die Zahl 80.000 prognostiziert (Nachtrag: am Jahresende lag die reale Zahl für 1998 bei 54.000). Diese Zunahme bringt die Niederlande in eine etwas schwierige Situation, und so gehört es inzwischen zur offiziellen Politik der Niederlande, Asylbewerber nicht zu integrieren. Die Teilnahme an Sprachkursen ist dennoch während des Asylverfahrens möglich.

Bei der Sammlung von positiven und negativen Aspekten des holländischen Asylverfahrens taucht unter positiv zunächst einmal der Flüchtlingsbegriff selbst auf. Bestimmend ist in den Niederlanden sowohl die staatliche als auch die nicht-staatliche Verfolgung. Außerdem wird eine geschlechtsspezifische Verfolgung anerkannt. Bei Frauen aus Afghanistan wird z. B. von der Verfolgung von Frauen als einer sozialen Gruppe ausgegangen. Minderjährige und auch traumatisierte Flüchtlinge müssen in den Niederlanden nicht das Asylverfahren durchlaufen, sondern erhalten in einem Sonderverfahren sofort einen aufenthaltsrechtlichen Status.

Im Rahmen des Asylverfahrens (s. Anhang: Darstellung des Asylverfahrens in den Niederlanden) hat das "Vluchtelingen Werk Nederland" die Möglichkeit einer grundsätzlichen Beratung vor der Anhörung. D.h., nachdem eine Offensichtlichkeitsprüfung abgeschlossen ist, folgt die Anhörung, und grundsätzlich hat jeder Flüchtling das Recht auf Anhörung und Beratung vor Ort. Das System des Rechtsbeistands ist ebenfalls garantiert und staatlich finanziert über eine Stiftung. Auch stehen Anwalt und Dolmetscher zur Verfügung und sind für den Flüchtling kostenlos. Ein Novum ist, dass jeder Asylantragssteller, dessen Verfahren nach drei Jahren in der ersten Instanz (vergleichbar mit dem deutschen Bundesamt) noch nicht entschieden ist, ein unbefristetes Bleiberecht erhält. Das zwingt die Behörden, in der Regel in diesem Zeitraum das Verfahren abzuschließen.

Für Flüchtlinge, die abgelehnt wurden, denen aber aus humanitären Gründen in den Niederlanden ein Bleiberecht eingeräumt wird, gibt es einen Spezialstatus, VWTV genannt. Er ist vergleichbar mit der deutschen Duldung bzw. Befugnis. Nach drei Jahren wird auch diese Befugnis zu einem unbefristeten Bleiberecht, vergleichbar mit einer deutschen nicht zweckgebundenen Aufenthaltserlaubnis. Allerdings einen "Fall Mehmen" aus München kann es in Holland nicht geben. Nach Straftaten erfolgt hier gleich die Ausweisung.

Seit 1996 gibt es in den Niederlanden eine neue Eingliederungspolitik (s. Anhang: Die Eingliederungspolitik in den Niederlanden). Mit den Einzugliedernden, in der Regel bleibeberechtigte Migranten, Asylbewerber fallen nicht unter dieses Eingliederungsprogramm, wird ein Vertrag geschlossen. Festgeschrieben wird darin z. B. die Verpflichtung, an einem Sprachkursus, ein überwiegend kommunales, ortsnahes Angebot, teilzunehmen. Kommt der Migrant seinen vertraglichen Verpflichtungen jedoch nicht nach, drohen Sanktionen. Unter Sanktionen werden allerdings keine aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen verstanden, sondern Einschnitte bei der Sozialhilfe - von der Kürzung bis zur Streichung. Die rechtlichen Grundlagen dieser Sanktionen sind Bestandteil eines seit dem 30.09.1998 in Kraft getretenen Gesetzes, dessen Sanktionsparagraf vom Parlament in Kürze verabschiedet werden wird. Diese Regelung ist für die Politik der Bundesrepublik besonders interessant, da hier momentan über ähnliche Vorhaben in den Ministerien nachgedacht wird. Allerdings diskutieren die Zuständigen hier am intensivsten die Möglichkeiten von Sanktionen. Betrachtet man das auf dem Hintergrund dänischer Regelungen, nach denen bei Nichtbeteiligung an den Integrationsmaßnahmen auch die Überprüfung des Flüchtlingsstatus droht, erhält die Frage nach den Sanktionsmöglichkeiten eine besondere Bedeutung.

Zu den geförderten Flüchtlingsgruppen gehören in Holland auch de facto Flüchtlinge, eine Gruppe, für die in Deutschland ebenso wie für Flüchtlinge mit dem Aufenthaltsstatus einer Duldung oder Aufenthaltsbefugnis weder Sprachkurse noch andere Förderinstrumente zur Verfügung gestellt werden.

Ziel ist es in den Niederlanden, möglichst schnell aus allen Migranten Holländer zu machen. Entsprechend haben Migranten nach fünf Jahren Aufenthalt in den Niederlanden ein Recht auf die Einbürgerung. Da es ein Recht ist, liegt die Gewährung auch nicht im staatlichen Ermessen.

Positiv ist auch, dass die Flüchtlingsunterbringung grundsätzlich staatlich und zentral geregelt ist. Sie unterliegt nicht wie in Deutschland den Regelungen der jeweiligen Bundesländer, Landkreise oder Kommunen. Das Unterbringungs- und Versorgungssystem dagegen ähnelt dem Deutschen mit Aufnahmeeinrichtungen für eine begrenzte Dauer und nachfolgender Verteilung auf andere Unterkünfte.

Weiterer und wohl wichtigster positiver Faktor ist die zentrale Rolle des Vluchtelingen-Werks im niederländischen Asylverfahren, sowohl organisatorisch als auch von der staatlich gesicherten finanziellen Ausgestaltung und den entsprechenden Beratungsmöglichkeiten, die diese Hilfsorganisation hat. Mitarbeiter des Vluchtelingen-Werks begleiten die Flüchtlinge durch das gesamte Asylverfahren (s. Anhang: Asylverfahren in den Niederlanden) in den Unterkünften und in den Regionen. In der Organisation betreuen 14 000 ehrenamtliche und etwas 700 hauptamtliche Mitarbeiter die aufgenommenen Flüchtlinge. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach dem niederländischen Modell der freiwilligen Tätigkeit, ehrenamtlich Tätige auch für ihr Engagement geschult und honoriert werden. So beträgt allein der Etat für die Mitarbeiter des Vluchtelingen-Werks, die in den Unterkünften tätig sind, 29 Mio Gulden, das entspricht ca 26 Mio DM, eine ähnlich hohe Summe steht noch einmal den Beratern in den Kommunen zur Verfügung. In diesen Summen sind nicht die Ausgaben für Anwälte und weitere Juristen sowie Dolmetscher enthalten.

Als negativ ist das Arbeitsverbot für die gesamte Dauer des Asylverfahrens zu bewerten. Und: Wenn ein Asylantrag negativ beschieden wurde, gibt es nur noch eine Instanz und die Möglichkeit des Widerspruchs, aber keine Berufungsinstanz mehr. Eine weitere negative Tendenz zeigt sich jetzt aktuell aufgrund der steigenden Zahlen von einreisenden Flüchtlingen. Bei Asylbewerbern aus den sogenannten Schengen/Dublin-Staaten (s. Anhang: Harmonisierung der Flüchtlingspolitik der EU-Mitgliedsstaaten, Punkt 1 u.2) wird keinerlei Versorgung mehr gewährt. Ein Asylantrag kann zwar gestellt werden, und es wird auch geprüft, ob eine Rücküberweisung in Frage kommt oder ein Asylverfahren durchzuführen ist. Eine Versorgung erfolgt jedoch nicht, weder durch eine Unterbringung noch durch Geldleistungen. Die in den letzten Jahren wachsende Zahl der Asylbewerber hat auch eine Diskussion darüber ausgelöst, ob sich die Niederlande aus europäischen Verträgen „ausklinken“ und die Grenzen „dichtmachen“ soll. Das Drängen auf eine europäische Lastenteilung wird von niederländischer Seite dementsprechend stark favorisiert.

Relativ neu ist das rechtliche Instrument der Ausländerhaft, eingeführt als eine Art Beugegewahrsam. Danach ist es rechtlich möglich, Flüchtlinge, die in Unterkünften wohnen, nach bestimmten Delikten (z. B. Besitz von Waffen) in einen Beugegewahrsam zu nehmen. Dieser kann bis maximal sechs Wochen dauern und gilt als eine "erzieherische Maßnahme".

### **Forum 3: Die Flüchtlingspolitik in Polen**

*Leitung: Ernest Zienkiewicz, Helsinki Foundation for Human Rights, Warschau, Holger Schlich-ting, AWO Kv Wismar*

Polen wurde mit der Änderung des deutschen Grundrechts auf Asyl 1993 auch zum sicheren Drittstaat für Flüchtlinge erklärt und zeitgleich auch mit Polen ein Rückübernahmeabkommen geschlossen zur Durchsetzung einer effektiven Drittstaatenregelung. Gerade da viele Flüchtlinge über die deutsche Ostgrenze in die Bundesrepublik zu kommen versuchen, und Polen für sie lediglich ein Transitland ist, ist die Flüchtlingspolitik dieses Landes bedeutsam.

Doch gehört Polen wohl zu den Ländern mit der jüngsten Tradition in Bezug auf Flüchtlingsaufnahme und Flüchtlingsbetreuung. Zur Zeit leben in der Republik Polen etwa 39 Millionen Menschen. 1997 haben 3.533 Personen den Flüchtlingsstatus beantragt, davon sind 139 anerkannt worden.

Dem polnischen Flüchtlingsverfahren liegen im wesentlichen zwei rechtliche Bestimmungen zugrunde, einerseits das Ausländergesetz, ein sehr junges Gesetz, das 1997 verabschiedet wurde und die Grundlage für den Erwerb des Flüchtlingsstatus darstellt. Kombiniert wird das Ausländergesetz mit einem Verwaltungsverfahrensgesetz, das die Formalitäten dieses Verfahrens etwas näher bestimmt. Es gibt in diesem Ausländergesetz zwei Begriffe, einmal den Begriff des Asylstatus und einmal den Begriff des Flüchtlingsstatus. Der Begriff des Asylstatus wird in Polen völlig anders verstanden als bei uns in Deutschland. Der Status des Flüchtlings dagegen ist vergleichbar mit dem Status, den ein Flüchtling in Deutschland erwerben kann, wenn er als politisch Verfolgter im Sinne des Art. 16 a GG anerkannt wird. Anerkannt wird allerdings auch in Polen nur nach der Definition „staatliche Verfolgung“ (s. Anhang: Skizzierung des Asylverfahrens in Polen).

Zu den positiven und negativen Aspekten des Asylverfahrens: In Polen gibt es die Möglichkeit, ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen und zwar dann, wenn offenkundig ist, daß möglicherweise in einem anderen Land nach der Genfer Flüchtlingskonvention Schutz gewährt worden ist bzw. hätte gewährt werden können. Positiv ist, dass die Prüfung in diesem beschleunigten Verfahren nicht nur die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft einschließt, sondern noch einmal extra abgeprüft wird, ob die Schutzgewährung in dem betreffenden Drittland tatsächlich stattgefunden hat, bzw. möglich gewesen wäre. Ein zweiter positiver Aspekt, der dem Ausländergesetz zu entnehmen ist, ist die Belehrungspflicht des Innenministeriums als zuständiger Behörde gegenüber dem Flüchtling. Es ist also gewährleistet, dass der Flüchtling über seine Rechte und über den Gang des Asylverfahrens durch die Behörden informiert ist.

Negativ in einem polnischen Asylverfahren ist ein ähnlicher Aspekt wie in Frankreich. Wird ein Antrag negativ beschieden, steht zwar eine Widerspruchsinstanz zur Verfügung. Diese ist allerdings zur Zeit noch das Innenministerium, also dieselbe Instanz, die in der Erstentscheidung über den Flüchtlingsstatus entschieden hat. Ab 1.1.1999 ist vorgesehen, dass an die Stelle dieser Widerspruchsinstanz ein sogenannter Rat der Flüchtlinge tritt. Dieser Rat der Flüchtlinge wird jedoch nicht wirklich unabhängig sein, weil er sich aus bestimmten Ministerien zusammensetzt. Noch herrscht die Hoffnung, dass auch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen in diesen Rat der Flüchtlinge Zugang finden. Ein zweites Problem entsteht durch das Verwaltungsgericht, das die Rolle der zweiten Instanz innehat. Es gibt in Polen nur ein Verwaltungsgericht, nicht wie in Deutschland ein Verwaltungsgericht, ein Oberverwaltungsgericht, ein Bundesverwaltungsgericht. Dieses Verwaltungsgericht als zweite Instanz entscheidet nicht über das materielle Flüchtlingsrecht, sondern nur noch einmal über Verfahrensformalien. Drittes Negativum: Es gibt in Polen keinen wirklichen B-Status, ähnlich dem des § 32a AuslG beispielsweise für Flüchtlinge aus Afghanistan oder Somalia. Viertes Problem ist der Umgang mit der Abschiebehafte. Positiv in Polen ist zwar einerseits, dass die Abschiebehafte generell auf 90

Tage befristet ist, und es gibt keine Legitimation, jemanden länger als 90 Tage in Abschiebehaft zu halten. Aber was passiert, wenn diese 90 Tage abgelaufen sind? Wenn der Betroffene nicht einen Antrag auf Anerkennung nach dem Flüchtlingsstatus gestellt hat, geht er quasi mit der Entlassung aus der Abschiebehaft und nicht erfolgter Abschiebung legal in die Illegalität. Er hat keine Möglichkeit, eine andere Art des Aufenthalts zu bekommen.

In Polen ist die Zahl illegaler Ausländer, vor allen Dingen, illegal Beschäftigter, sehr hoch. Die Zahlen bewegen sich zur Zeit nach groben Schätzungen zwischen 100.000 und 150.000. Noch nicht gesichert sind Aussagen darüber, wieviel Personen sich möglicherweise zusätzlich in der Nähe der deutschen Grenze aufhalten, um Polen quasi als Transitland nach Westeuropa zu benutzen. Trotz dieser großen Zahl illegal Beschäftigter ist das Problem der Ausländerfeindlichkeit in Polen ein eher geringes.

Positiv in Polen ist, daß Flüchtlinge im Vergleich zu Deutschland relativ leicht heiraten können. Die Ursache dafür liegt nicht so sehr an den rechtlichen Rahmenbedingungen als vielmehr darin, dass gegenwärtig die polnischen Gerichte in diesen Fragen sehr liberal entscheiden, v.a. bei der Erteilung der Befreiung vom Ehefähigkeitszeugnis. Negativ in diesem Zusammenhang: Es gibt bislang im polnischen Gesetzeswerk keine rechtliche Grundlage für Familienzusammenführung - auch nicht für Personen, die den Flüchtlingsstatus erworben haben. Das ist also eine Gesetzeslücke.

Schließlich gibt es in Polen ein weiteres Positivum: Der Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention. Das sogenannte Non-Refoulement ist in der polnischen Praxis garantiert, sofern es sich um Personen handelt, die sich im Asylverfahren befinden. Und: Es gibt keine Liste sogenannter sicherer Herkunftsstaaten, das heißt, dass jeder Antrag auf Feststellung des Flüchtlingsstatus auch behandelt wird, entweder im beschleunigten Verfahren oder in der normalen Prozedur.

Im Hinblick auf die soziale Betreuung gibt es positive Aspekte insofern, dass nicht gesetzlich festgeschrieben ist, in Sammelunterkünften zu leben. Aber: Außerhalb von Sammelunterkünften erhalten die Flüchtlinge keine Garantie auf Zahlung der Sozialleistungen. Die Menschen sind dann im Zweifelsfall auf die Unterstützung von caritativen Vereinigungen oder Nichtregierungsorganisationen angewiesen. Diese negative Regelung setzt sich in der Praxis fort in Schwierigkeiten, nach einer ablehnenden Entscheidung überhaupt weiterhin soziale Leistungen erhalten zu können. Hinsichtlich der Sozialleistungsgewährung besteht im Augenblick in Polen ein gewisses Vakuum, weil ein zentral aufgelegtes Programm zur sozialen Versorgung der Flüchtlinge 1996 ausgelaufen ist. Derzeit existieren Absichtserklärungen im Hinblick auf eine Neuregelung und dafür notwendige Durchführungsverordnungen.

In Polen dürfen Flüchtlinge arbeiten. Das erscheint zwar positiv, bleibt aber wirkungslos, da kaum reale Möglichkeiten zur Beschäftigung vorhanden sind. Es gibt auch ein verbrieftes Recht auf eine Sprachausbildung während des Asylverfahrens, aber Probleme bei der Durchführung und der Qualität. In Polen besteht auch keine Schulpflicht, doch der Zugang zu den Schulen ist für Kinder zu gewährleisten, und es gibt auch die theoretische und praktische Möglichkeit des Studiums für Asylbewerber. Das hängt allerdings vom jeweiligen Rektor einer Universität oder Hochschule ab.

Die Arbeit der Menschen in den Flüchtlingsorganisationen in Polen unterscheidet sich wohl noch erheblich von den Erfahrungen in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden. Die Gestaltungsspielräume in der polnischen Gesetzgebung in Richtung eines Ausländergesetzes und in sozialrechtlicher Hinsicht sind z. Zt. noch recht groß. So verstehen die Vertreter der polnischen Nichtregierungsorganisationen im Flüchtlingsbereich ihre Arbeit auch als eine stark sozialpolitisch definierte Aufgabe. Für sie ist es ein wichtiges Anliegen, mit den Nichtregierungsorganisationen in anderen europäischen Staaten, insbesondere mit Deutschland, zu einer Zusammenarbeit zu kommen. Denn gerade durch die angestrebte Aufnahme Polens in die

EU hat dieses Land von der EU gemachte Auflagen als Vorleistung zu erbringen, die nicht unbedingt im Einklang mit menschenrechtlichen Gesichtspunkten stehen.

## **EU- Förderprogramme im Flüchtlingsbereich innerhalb der EU-Förderstruktur**

*Klaus Dittler, Arbeiterwohlfahrt*

Im Flüchtlingsbereich ist EU-Förderung bisher vor allem über das Förderinstrument der Haushaltlinien bekannt geworden. Dass sie bisher eher marginal blieb, hängt sowohl mit der relativen strukturellen Schwäche der Flüchtlingssozialarbeit zusammen, als auch mit der Kurzfristigkeit, mit der diese Programme jeweils, bevorzugt in der Ferienzeit, aufgelegt wurden. Zum besseren Gesamtverständnis erscheint es dennoch angebracht, die Einbettung der Flüchtlingsprogramme in den Zusammenhang der EU-Förderstruktur darzustellen.

### **Grundsätzliches zur Förderung – Integration in Arbeit**

Auch mit der Vertragsreform von Amsterdam und der Eingliederung des Maastrichter Abkommens über die Sozialpolitik“ definiert das Regelwerk der EU den Begriff der Sozialpolitik nicht umfassend: Sozialpolitische Initiativen auf EU-Ebene sind vordringlich arbeitsrechtliche und beschäftigungspolitische Initiativen und dienen vor allem dem folgenden Zweck: Verhinderung der Verzerrung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, sowie die ständige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte in Europa.

Die eigentliche Sozialpolitik, die nach bundesdeutscher Terminologie Arbeits-, Sozial- und Gesundheitspolitik umfaßt, ist und bleibt nach wie vor in erster Linie Sache der Regierungen der Mitgliedstaaten.

Die Bereiche der Sozialpolitik, zu denen im wesentlichen die Förderung und Pflege, Rehabilitation und Integration der schwächsten Mitglieder einer Gesellschaft gehört (Stichwort: soziale Dienste und Einrichtungen für Kinder, Jugendliche, Familien, Alleinerziehende, Behinderte, ältere Menschen, Obdachlose, Strafgefangene, Migranten u.a.) sind folglich von den beschäftigungspolitischen Initiativen auf EU-Ebene eher marginal betroffen oder werden vor allem im Zusammenhang mit dem Zu- oder Abgang zum Arbeitsmarkt und der Qualifizierung auf dem Arbeitsmarkt gesehen.

Die EU versteht sich in diesem Zusammenhang nur als sozialpolitischer Vermittler, der sich um die Schaffung eines gemeinsamen Orientierungsrahmens bemüht. Innerhalb dieses Vorverständnisses bietet aber die Nutzung von europaweit angelegten Fördermitteln dann aber nicht nur eine zusätzliche Finanzierung sozialer Arbeit, sondern auch die jedenfalls theoretische Möglichkeit der Mitgestaltung einer zukünftigen europaweiten Beschäftigungs- und Sozialpolitik für alle Bürgerinnen und Bürger. Dieser Aspekt spielt in dem unten erwähnten ECRE-Projekt „Task Force on Integration“ eine Rolle, das auf der Haushaltlinie B3-4113 „Integrationsprogramm für Flüchtlinge“ basiert.

Festzuhalten bleibt zunächst: Zentrales Förderziel ist „Integration in Arbeit“. Schon daran wird deutlich, dass Flüchtlinge als Zielgruppe mangels verfestigtem Aufenthaltsstatus und daraus

abgeleiteter Arbeitsmöglichkeit schon strukturell nicht im Zentrum des Förderinteresses stehen können.

### **Die 5 EU-Finanzierungsinstrumente für Soziale Arbeit:**

1. Europäischer Strukturfonds (hier nur Europäischer Sozialfonds ESF)
2. Gemeinschaftsinitiativen
3. Aktionsprogramme und Netzwerke
4. Technische Hilfen
5. Einzelmaßnahmen und „Haushaltlinien“ (Hauptinstrument im Flüchtlingsbereich)

#### *1. Der Europäische Sozialfond ESF*

Laufzeit 6 Jahre (1994 – 1999), enthält ca. 2/3 aller EU-Fördermittel, in Deutschland ca. 12,8 Mrd DM, Ziel: Ausbildung und Beschäftigung besonders benachteiligter Personen, Verwaltet durch Bundes- und Landesbehörden

#### *2. Gemeinschaftsinitiativen*

Hauptförderkriterien: „Innovation“ und „Transnationalität“, insgesamt 13 Initiativen, davon die für uns wichtigste: Beschäftigung („Employment“), Kofinanzierung durch Bund, Land oder Kommune, entsprechend der Ansprechpartner für die Antragstellung

„Employment“ hat 4 Aktionsbereiche:

- „Now“ (Frauen)
- „Horizon“ (Behinderte)
- „Youthstart“ ( ausländische) Jugendliche)
- „Integra“ (Verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt für ausgegrenzte Personen, z.B. Migranten)

#### *3. Aktionsprogramme und Netzwerke*

Sie dienen in erster Linie dem gegenseitigen Informations- bzw. Erfahrungsaustausch und sollen zur Entwicklung von sozialen Mindeststandards beitragen durch grenzüberschreitende Seminare bzw. Modellprojekte, z.B.:

- Leonardo (Berufsbildungspolitik)
- Europa gegen Aids
- Europa gegen Rassismus

#### *4. Technische Hilfen*

Hierzu zählen Organisationen, Einrichtungen und Consultants (private oder öffentlich-rechtliche), die von der EU-Kommission oder auch von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten eingesetzt werden zur Vorbereitung, Durchführung, Kontrolle und Bewertung von Programmen und Projekten, sowie zur Durchführung innovativer Maßnahmen.

#### *5. Einzelmaßnahmen und Haushaltlinien*

Das finanzschwächste Förderinstrument der EU sind die „Einzelmaßnahmen“ und „Haushaltslinien“. Sie haben ihre Grundlage in den Kommentaren zu den einzelnen Haushaltszeilen („Haushaltslinien“) im Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft und fördern auf der Grundlage spezifischer Leitlinien der Kommission kleinere grenzübergreifende Pilotprojekte (Konferenzen, Sachverständigensitzungen, Analysen, Forschungen, vergleichende Studien) und Partnerschaften (Netzwerke) zu neuen europaweiten Problembereichen in einem Zeitraum von maximal einem (Haushalts-) Jahr. Sie gelten als Tests und sind oft Vorläufer von späteren, weiterreichenden „Aktions- und Sozialprogrammen“.

Die EU-Kommission verfaßt hierzu in der Regel Leitlinien zu den Antragsbedingungen und trifft auf dieser Grundlage die Auswahl der förderwürdigen Projekte selbst. Offizielle Ausschreibungen sind nicht obligatorisch.

Auch hier gilt das Prinzip der Kofinanzierung: Gelder aus Brüssel ergänzen nationale Mittel und auch Eigenmittel des Projektträgers (eigene technische und personelle Ressourcen, Sponsoring usw.).

Die EU-Kommission entscheidet im allgemeinen allein, welche Projekte gefördert werden. Nationale Behörden sind nicht an der Umsetzung beteiligt. Demgemäß ist ausschließlich die EU-Kommission die zuständige Ansprechpartnerin für die Projektanträge.

An dieser Stelle ist auf das undurchsichtige Entscheidungsverfahren hinzuweisen: wie und nach welchen Kriterien entschieden wird, ist nicht immer nachvollziehbar; manchmal scheint es, als seien bestimmte Zuschläge schon erteilt, bevor das Förderprogramm allgemein bekannt wird. Wichtig ist die Jährlichkeit, d.h. die Programme werden für jeweils 1 Jahr aufgelegt. Da oft jedoch von einer möglichen Weiterführung auszugehen ist, lohnt es sich unter Umständen, bereits ein Projekt für das nächste Jahr zu entwerfen.

Wegen all der Schwierigkeiten, von denen auch im Bericht der Kollegen aus Schwäbisch Hall die Rede sein wird, ist grundsätzlich davon auszugehen, daß es nicht sinnvoll ist, ein solches Projekt nur deshalb zu konzipieren, weil eine EU-Förderung in Frage kommen könnte. Allein der Aufwand für die Erfüllung der genannten Kriterien steht in keinem angemessenen Verhältnis zu einem möglichen Erfolg. Umgekehrt sollten vielmehr bereits vorhandene Projekte oder Arbeitsbereiche an die Programme angepaßt und geplante Vorhaben um die EU-Förderkriterien erweitert werden.

Folgende Haushaltslinien sind bisher im Flüchtlingsbereich aufgelegt worden:

**B5- 803** „Verbesserung der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten“ (Projektträger konnten hier auch staatliche Stellen sein!)  
Zwischenzeitlich wird diese Haushaltslinie von der Europäischen Kommission als Grundlage für einen finanziellen Ausgleich bei der Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei einem Konzept der Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Flüchtling in Erwägung gezogen.

**B7-6008** „Freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen, vertriebenen Personen und Asylbewerbern in ihr Herkunftsland“ (Zielgruppe vor allem Bosnier)

**B3-41 13** „Integrationsprogramm für Flüchtlinge“  
aufgeteilt in Pilotvorhaben auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene und Maßnahmen auf europäischer Ebene u.a. in den Bereichen des Austausches von Informationen und Praxiserfahrungen, der Zusammenarbeit der Nichtregierungsorganisationen sowie der Analyse und Bewertung der Lage von Flüchtlingen in der EU sowie der Flüchtlings- und Asylpolitik der Mitgliedstaaten.

### **ECRE „Task Force on Integration“**

Im Rahmen des EU-Programms Integration für Flüchtlinge hat ECRE die „Task Force on Integration“ eingerichtet mit dem Auftrag, die soziale Lage und die Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen europaweit zu untersuchen. Hierzu wurde ein Konsortium von 6 „leading agencies“ eingerichtet, jede federführend für einen Bereich:

- Beschäftigung – British Refugee Council
- Unterbringung – Dutch Refugee Council
- Gesundheit – Italian Refugee Council
- Schulausbildung – World University Service
- Kulturelle und Gemeinschaftsaktivitäten – Greece Refugee Council
- Berufsausbildung – France Terre d`Asile

Ein gemeinsames Sekretariat wurde in Brüssel eingerichtet, es werden europaweit Experten-Tagungen zu den einzelnen Bereichen stattfinden, die in eine große Abschlusskonferenz „Die Integration von Flüchtlingen in Europa“ münden sollen. Schließlich soll ein zusammenfassender Untersuchungsbericht vorgelegt werden.

### **EU-Förderprogramme im Flüchtlingsbereich - Bericht des Projekts "Brücken bauen"**

*Walter Bayerlein, AWO Kv Schwäbisch Hall*

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

ich komme vom Ortsverein der Arbeiterwohlfahrt Schwäbisch Hall. Dies ist der größte Ortsverein im noch existierenden Kreisverband der AWO in Schwäbisch Hall mit ca. 700 Mitgliedern. Der Landkreis im nordöstlichen Teil von Baden-Württemberg hat ca. 185.000 Einwohner und ist sehr ländlich strukturiert. Der AWO-Ortsverein arbeitet seit 13 Jahren mit Flüchtlingen. Begonnen hat es mit der Betreuung der kommunal untergebrachten Asylbewerber. Im Sommer 1996 kam die Betreuung der Sammelunterkünfte hinzu. Wir haben in Schwäbisch Hall und im Kreis Schwäbisch Hall zwei große ehemalige amerikanische Kasernen mit zusammen ca. 1.000 Plätzen. Dort sind wir in den letzten Jahren mit bis zu 13 KollegInnen tätig gewesen.

Vor dem Hintergrund unserer Erfahrung in der Asylbetreuung, haben wir im September 1997 in Brüssel einen Antrag zur Durchführung eines einjährigen EU-Projektes im Rahmen der Haushaltlinie B3 41 13 (Integration von Flüchtlingen) gestellt und das Projekt "Brücken bauen" konzipiert. Dieses Projekt stützt sich auf drei Säulen:

1. Die Einrichtung von Anlauf- und Beratungsstellen
2. Öffentlichkeitsarbeit
3. Die Einrichtung eines sogenannten Round-table

Das Gesamtprojekt hat ein Finanzvolumen von 140.000 DM. 100.000 DM davon fließen von der EU, die übrigen 40.000 DM mussten wir entsprechend den Förderungsbedingungen von EU-Projekten selbst finanzieren. Diese Kofinanzierung des Projektes wurde anfangs zu einem zentralen und nur schwer zu lösenden Problem für uns. Der Kreisverband selbst konnte nicht in

gleicher Höhe Eigenmittel bereitstellen, und so bemühten wir uns um Sponsoren. Spontan reagiert hat die Kreissparkasse Schwäbisch Hall mit einer Summe von 10.000,00 DM. Weitere Summen wurden gespendet, so dass nur noch Mittel in Höhe von 20 000,00 DM zum Zeitpunkt des Eingangs der EU-Bewilligung nicht gesichert waren. Nach einer weiteren Werbekampagne erhielten wir von einer bekannten Bausparkasse einen größeren Betrag, so dass die Gesamtfinanzierung schließlich stand, und wir mit dem Projekt beginnen konnten.

1997 wurden insgesamt 237 Projekte im Rahmen der Haushaltlinie "Integration von Flüchtlingen" eingereicht. Von diesen 237 Projektanträgen kamen dann letzten Endes 208 in die engere Wahl - davon 78 aus Deutschland. 60 Projektanträge wurden insgesamt genehmigt und erhielten eine EU-Förderung, 13 davon aus Deutschland. Als einziges AWO - Projekt erhielten wir in Schwäbisch Hall den Zuschlag. Nach der Bewilligung konnten wir zwei halbe Personalstellen einrichten, die jeweils zur Hälfte durch meine Kollegin und mich besetzt sind.

### **Umsetzung der Schwerpunkte des Projektes**

Im Rahmen der oben genannten drei zentralen Schwerpunkte unserer Konzeption konzentrierten wir uns auf verschiedene Bereiche in der Arbeit.

#### **◆ Einrichtung von Anlauf- und Beratungsstellen**

In den Anlauf- und Beratungsstellen in den Kommunen des Kreises, in denen wir seit Jahren tätig waren, wurden feste Sprechzeiten für bleibeberechtigte und anerkannte Flüchtlinge eingerichtet und dieses durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit bekannt gemacht und die Gemeinden über unsere Projektziele informiert. In den Beratungsstellen ging es vorrangig um Themen wie Wohnungssuche, Einrichtung der Wohnung oder um Fragen zu Arbeit und Beruf. Hier ist der eigentliche Schwerpunkt der praktischen Arbeit mit den betroffenen Personen.

Außerdem haben wir ein Erzählcafé für Frauen eingerichtet. Die Frauen treffen sich hier regelmäßig unter der Leitung der Kolleginnen aus der AWO, mit Frauen aus einem Freundeskreis, aber auch mit Frauen aus dem Vorstand der AWO. Die Treffen stehen jedes Mal unter einem anderen Motto, z.B. Frauen aus dem Libanon, Frauen aus Eritrea usw.. Die Frauen erzählen, wie es ihnen hier in Deutschland geht, sprechen über familiäre Fragen und weitere für sie bedeutsame Probleme.

#### **◆ Öffentlichkeitsarbeit**

Zu 13 Schulen im Landkreis haben wir im Verlauf des Projektes Kontakt aufgenommen, um Präventionsarbeit gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit zu initiieren. Nur eine Schule lud uns ein, im Rahmen eines Projektes vor den Sommerferien einen Tag zum Thema "Flüchtling in Deutschland" zu gestalten. Für uns war dies trotz der enttäuschenden Resonanz eine hervorragende Sache, Erfahrungen zu dem Thema: "Wie denken die Jugendlichen?" sammeln zu können. Mit einer 11. Klasse eines Gymnasiums diskutierten wir über Unterkünfte, Lebensumstände in Deutschland, über die Gesetzeslage im Rahmen des Ausländerrechts und Asylverfahrensgesetzes und Asylbewerberleistungsgesetzes. Die Schüler haben Beiträge zu vielen Themen selbst ausgearbeitet. Wir hatten z.B. Lebensmittelpakete aus den Sammelunterkünften mitgebracht und auch mit anderen Mitteln anschaulich darzustellen versucht, was Flüchtlingen in den Einrichtungen im Zusammenhang mit den Sachleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Verfügung steht, und inwieweit dieses ihre kulturellen Regeln und Gewohnheiten berücksichtigt. Außerdem hatten wir verschiedene asylberechtigte Personen aus der Gemeinde zu diesem Projekttag in die Schule eingeladen. Die Gäste stellten aus ihrer Sicht ihre Fluchtumstände dar, schilderten ihre Aufnahme hier in Deutschland, ihre Lebensumstände, ihre Lebensperspektiven. Wir hätten gern auch an anderen Schulen ähnliche Projekttag veranstaltet. Leider war dafür seitens der Schulen kein Interesse vorhanden.

Zum Europatag am 05. Mai haben wir eine Fotoausstellung unter dem Motto "Lachen aus dem Ghetto" zusammengestellt. Gezeigt wurden Farbportraits aus den Sammelunterkünften. Die Arbeit mit den Flüchtlingen zur Erstellung der Fotos, die Konzeption der Ausstellung und die zahlreichen neuen Kontakte, brachten neue Momente in unsere Arbeit.

Weitere Projektanker waren Veranstaltungen in den Sammelunterkünften, zum internationalen Frauentag in Schwäbisch Hall und anderen kommunalen Angeboten.

◆ *Round-table*

In allen Phasen des Projektes versuchten wir, die Vertreter des EU-Parlamentes der Region in unsere Arbeit einzubeziehen. Wir bemühten uns immer wieder um Kontakte, erhielten aber keine einzige Reaktion.

So ist auch der geplante Round-table mit Vertretern aus dem Kreis Schwäbisch Hall mit dem Ziel, Integrationsmaßnahmen für bleibeberechtigte Flüchtlinge zu koordinieren, nicht umgesetzt worden. Wir hatten uns zum Ziel gesetzt, herauszufinden, wer ist wo im Flüchtlingsbereich der Region aktiv, ihre Arbeitsschwerpunkte zu klären, um zukünftig zu allen Kontakt zu halten und mit allen zu kooperieren. Hier taten sich allerdings erhebliche Hürden auf, so dass wir es nicht entsprechend unseren Vorstellungen realisieren konnten. Möglicherweise hatten wir auch deshalb solche Schwierigkeiten, weil zum gleichen Zeitraum das Landratsamt aktiv wurde und uns mit einem ähnlichen Vorhaben zuvorkam.

◆ *Fazit*

Das Projekt, das nur für ein Jahr bewilligt worden war, endet jetzt im November. Eine mehrjährige Projektphase wäre wohl mit unserem Geschäftsführer aufgrund der hohen Eigenmittel nicht zu beantragen gewesen. Doch überlegten wir frühzeitig die Beantragung einer Projektverlängerung. Die Unterschiedlichkeit der Fristen für eine Projektverlängerung bei ein- und mehrjährigen EU-Projekten führte bei uns zu Irritationen und Verwechslungen, so dass letztendlich keine Verlängerung möglich war. Da es auch für uns sehr fraglich war, für ein weiteres Jahr Sponsoren zu finden, und bedingt durch die Auswirkungen der Änderung des Flüchtlingsunterbringungsgesetzes des Landes Baden-Württemberg, das zur Kündigung von zehn Kolleginnen und Kollegen aus der Flüchtlingsbetreuung der AWO führte, wäre eine Projektverlängerung wenig sinnvoll gewesen. Durch die Änderung des Landesaufnahmegesetzes änderten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Freien Träger in den Sammelunterkünften, so dass sie diese vielfach einstellen mussten. Für uns stellte sich die Frage, was soll ein Projekt für Flüchtlinge bei der AWO, wenn der Verband in diesem Bereich in der Region Schwäbisch Hall kaum noch aktiv sein kann. Zwischenzeitlich hat sich ergeben, daß wir nur noch mit 2,7 Stellen die Betreuung in den Sammelunterkünften fortsetzen können.

Abschließend kann ich feststellen, daß die AWO auf EU-Ebene bundesweit und bundeszentral gesteuert, aktiver vorgehen muß. Ein Ortsverein als Einzelkämpfer kann nicht effektiv sein. Wir sollten einen Verbund herstellen. Die AWO als Verband muss sich intensiv mit dem Thema Europa befassen, d.h. nicht nur bezogen auf Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsfördermittel, sondern insgesamt zum Thema der politischen Entwicklungen in der EU. Wir wünschen uns ein stärkeres Einmischen. Für unseren Bereich aber setzt das auch voraus, dass Konzepte für EU-Projekte schon vorbereitet in den Schubladen liegen, aber auch die Bereitschaft zum Informations- und Erfahrungsaustausch gegeben ist, damit nicht jeder das Rad neu erfinden muss. Doch z. Zt. scheint mir gerade die Bereitschaft zur Weitergabe eigener Ideen nicht sehr ausgeprägt. Aber besonders die vorhandenen Erfahrungen mit der geforderten Transnationalität sind ein ungeheuer wichtiger Faktor für die Vorbereitung eines Projektantrages.

## **Diskussion mit VertreterInnen aus Politik und Nichtregierungsorganisationen anlässlich der 2. Jahrestagung „Flüchtlinge und Asyl“ Die Europäisierung gestalten - Akteure, Inhalte, Strategien**

*Zusammenfassung, Maria Krumrey*

DiskussionsteilnehmerInnen: Helga Kühn-Mengel, MdB, Isabel Basterra, DGB, Volker-Maria Hügel, Flüchtlingsrat NRW, Friedhelm Nöh, AWO Kv Stuttgart, Moderation: Wolfgang Barth

*Wolfgang Barth*

Liebe Kolleginnen, liebe Kollegen,

ich freue mich nun unsere heutigen Gäste vorstellen zu können und begrüße sehr herzlich Helga Kühn-Mengel als Bundestagsabgeordnete der SPD, Isabell Basterra als Vertreterin des DGB und Volker Maria Hügel als Vertreter der Flüchtlingsinitiativen. Wir alle freuen uns, dass sie zu uns gekommen sind und mit uns heute hier diskutieren und überlegen wollen, wie denn die Europäisierung der Flüchtlingspolitik so vorangetrieben werden kann, damit es nicht wie beim „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ nur bei symbolischen Zeichensetzungen bleibt, sondern Erkenntnisse in wirkliche Politik umgesetzt werden. Europaweit wachsende Armut und Erwerbslosigkeit und strukturelle Benachteiligung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten haben zur Ethnisierung von Konflikten geführt, welches sich in den verstärkt hör- und sichtbar werdenden rassistischen Einstellungen abzeichnet. Die Einrichtung des Europäischen Jahres gegen Rassismus hat gezeigt, dass einerseits die Politik sensibilisiert ist für die Gefahren, die in dieser Entwicklung liegen, andererseits aber unfähig zu einer wirkungsvollen Begrenzung ist. Mit einer derartigen Unfähigkeit dürfen wir uns nicht arrangieren.

Auch haben wir in den beiden vorausgegangenen Tagen mehrfach und ausführlich unsere Enttäuschung über die Aussagen zum migrationspolitischen Teil im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung zum Ausdruck gebracht. Enttäuschend ist zudem, wie beide Bereiche - die Migrationspolitik der Bundesregierung und die Migrationspolitik der EU - zusammen funktionieren. Dies zeigt sich z.B. daran, dass ausgerechnet die erste EU-Initiative, die die neue Bundesregierung übernehmen will, die „Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung“ ist, und sogar die Formulierung der alten Bundesregierung übernommen wird.

Nun aber ist von der Regie vorgesehen, die persönliche Vorstellung mit einem kurzen Statement zur europäischen Flüchtlingspolitik zu verbinden. Dieser Bitte schließe ich mich an.

*Helga Kühn-Mengel:*

Ich freue mich, eingeladen zu sein und an dieser Jahrestagung zur Europäisierung der Flüchtlingspolitik mitwirken zu können. Durch meine frühere berufliche Tätigkeit als Psychologin in einem Therapiezentrum in einem sozialen Brennpunkt und als Mitglied des Vorstandes des Bezirksverbandes der AWO Mittelrhein habe ich die sozialen Fragen und Probleme von gesellschaftlichen Randgruppen sehr genau kennengelernt und ihre Lösungen sind mir ein wichtiges Anliegen.

Heute bin ich Mitglied des Bundestages und dort Mitglied des Europa-Ausschusses. Bezüglich vieler sozialpolitischer Themen auf der EU-Ebene wird Heidemarie Wieczorek-Zeul eine große Lücke hinterlassen, die wir aufzufüllen haben. Denn gerade sie hat die Inhalte dieser europäischen Arbeit und des Ausschusses sehr geprägt und je nach Erfordernis auch auf aus unserer Sicht negative Entscheidungen und Entwicklungen in der Vergangenheit ausgleichend und korrigierend gewirkt.

Zu den Koalitionsvereinbarungen möchte ich erläutern, dass es ein großes Bemühen gab, zu einem wirklich guten Start der neuen Regierung zu kommen, so konfliktfrei und konstruktiv wie möglich. Dass das Europakapitel nicht mit der Verkündung der von uns seit Jahren geforderten Charta der Grundrechte eröffnet wurde und statt dessen das Thema „Innere Sicherheit“ und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verbrechensbekämpfung akzentuiert wurde, ist sehr bedauerlich. Gerade dieses Thema ist für beide Koalitionspartner sehr heikel, und es zeigte sich, dass beide ersteinmal ihre eigene Position und innenpolitische Profilierung zu klären hatten: Klar ist aber dennoch im Gegensatz zur alten Bundesregierung, der jetzige Schwerpunkt liegt auf der Prävention von Kriminalität und nicht nur auf ihrer grenzüberschreitenden Bekämpfung.

Um jedoch Verhandlungsergebnisse ein wenig zu verstehen, sollten wir uns einmal vor Augen halten, wie dieser Europa-Ausschuß zusammengesetzt ist, ähnlich war es z.B. auch bei den Koalitionsverhandlungen: da sitzen die Juristen aus dem Innenministerium, da sitzen Leute, die einen haben für Europool gekämpft, die anderen dagegen, da sitzen Bündnis-Grüne, die wollen das neue Asylrecht wieder abschaffen und da sitzt die SPD, die einerseits betont, dass wir de facto ein Einwanderungsland sind, andererseits aber dennoch für eine Zuwanderungsbegrenzung sorgen möchte.

Natürlich darf es bei der Regelung der im Koalitionsvertrag verankerten Doppelten Staatsbürgerschaft nicht bleiben. Verändert werden müssen u.a. auch die Punkte „Abschiebehaff“ und „geschlechtsspezifische Verfolgung“. Die Schwierigkeiten liegen aber in dem Balanceakt zwischen den unterschiedlichen Ansätzen, denen einer offenen progressiven Flüchtlingspolitik und den eher einschränkenden Tendenzen. Doch ich sehe meine Aufgabe darin, im Interesse einer befriedigenden Lösung, mit den NGO wieder zu einer neuen Gesprächskultur zu kommen.

*Volker-Maria Hügel:*

Ich lebe davon, dass Flüchtlinge in die Bundesrepublik kommen, denn ich mache neben meiner beruflichen Lehrtätigkeit u.a. auch im Asyl- und Ausländerrecht an der Fachhochschule für Sozialwesen in Münster, Bildungsarbeit. Diese verstehe ich in erster Linie als Lobbyarbeit für Flüchtlinge, die sich auch fortsetzt in der Mitarbeit in einer kleinen Flüchtlingshilfeorganisation mit Namen „Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.“.

Gerade Lobbyarbeit für Flüchtlinge kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn nun haben auch die Koalitionsvereinbarungen der neuen Bundesregierung gezeigt, dass Asyl selbst bei „rot-grün“ kein Thema mehr ist. Auf deutscher und auch auf der europäischen Ebene geht es also nicht mehr um Asyl und darum, wie verfolgte Menschen Zuflucht finden können, sondern um Abwehr, und wie Politik es erreichen kann, dass Flüchtlinge unsere Grenzen nicht mehr überschreiten.

Betrachten wir von dieser Warte aus die Verlautbarungen und Entschlüsse auf europäischer Ebene, dann erscheint vieles als Etikettenschwindel, denn das eigentliche Wort ist die Bestrebung der „Harmonisierung“ der europäischen Flüchtlingspolitik. Hinter diesem Wort „Harmonisierung“ verbirgt sich ein Einpendeln der Politik auf einem möglichst niedrigen Niveau. Dem aber müssen wir die Erkenntnisse und Forderungen derjenigen, die selber Flüchtlinge sind und derjenigen, die Erfahrungen in der Arbeit mit Flüchtlingen haben, lautstark entgegenhalten. Schließlich wird die EU-Ratspräsidentschaft demnächst in den Händen der Bundesregierung liegen, und es wäre nicht ganz unberechtigt, nun darauf zu hoffen, dass die heute handelnden EntscheidungsträgerInnen verstärkt den Kontakt zu den Nichtregierungsorganisationen suchen und mehr als bisher den dort vorhandenen Sachverstand in ihre politischen Entscheidungsprozesse einbinden werden, um zu einer anders gearteten Politik zu kommen.

Dennoch, solange in der Bundesrepublik Migranten und Flüchtlinge als ein ordnungsrechtliches Problem gesehen werden, und sie betreffende gesetzliche Regelungen in den entspre-

chenden Ressorts anhängig sind und nicht in einem wie auch immer konzipierten Migrationsministerium, das alle Aspekte und migrationsspezifisches Wissen bündelt, solange wird ein Umdenken schwer herzustellen sein. Auch haben frühere Koalitionsvereinbarungen bewiesen, dass das, was nicht explizit vereinbart worden ist, auch nicht erreicht werden konnte.

*Isabell Basterra:*

Ich bin beim DGB im Referat Asyl unter anderem für Asylfragen zuständig und auch für Fragen des Ausländer- und des Arbeitserlaubnisrechts. Schön wäre es, wenn es statt nur eines Referates eine Abteilung „Migration“ gäbe und damit den gesellschaftlichen und politischen Veränderungen, die Zuwanderung für uns alle heute bedingt, d.h. der Bedeutung der sogenannten Migrationsrealität Rechnung getragen würde. Ich selbst habe eine lange Migrationsbiographie, denn ich habe schon in den 70er Jahre mit der AWO Düsseldorf migrationspolitisch zusammengearbeitet.

Zur europäischen Flüchtlingspolitik möchte ich hier die Einschätzung von Volker Maria Hügel, die ich teile, ergänzen mit einem Hinweis auf EU-spezifische Positionsunterschiede. Gemeint sind die Positionsunterschiede zwischen EU-Kommission und EU-Parlament, die teilweise so gegensätzlich sind, die einen sehr restriktiv, die anderen recht großzügig, dass wir überlegen müssten, wo wir die einen bremsen und die anderen unterstützen können.

Bei meiner Tätigkeit beim DGB stoße ich immer wieder auf die Frage „Wieso sagt der DGB denn in den letzten Jahren überhaupt etwas zu Fragen des Asyls, dafür ist er doch nicht zuständig?“ Diese Frage möchte ich mit im Prinzip nur zwei Sätzen sehr deutlich beantworten:

Zum ersten: Menschenrechte sind unteilbar, und wenn wir uns für Gewerkschaftsrechte einsetzen, können wir nicht die anderen Menschenrechte und besonders die Rechte anderer Menschen außen vor lassen, d.h. nicht unglaubwürdig dadurch werden, dass wir uns nur für unsere eigenen Rechte engagieren.

Zum zweiten, und da wird es spannend, aber auch sehr schwierig. Besonders als eine Arbeitnehmerorganisation sind wir konfrontiert mit dem Denken und Handeln nach dem Muster „Das Boot ist voll“. Doch Flüchtlinge und Asylbewerber sind Menschen, die in der Regel länger in der Bundesrepublik leben und das Recht auf ein würdevolles Leben haben und folglich auch das Recht auf Arbeit. Flüchtlinge sind also potentielle Arbeitnehmer, und insofern sind sie auch für uns eine Zielgruppe, auch bei millionen fehlender Arbeitsplätze und auch, wenn sie als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt angesehen werden.

*Wolfgang Barth:*

Nun sollten wir die Zeit, die die Abgeordnete Helga Kühn-Mengel bei uns ist, nutzen, um ihr unsere Wünsche und Forderungen an die rot-grüne Bundesregierung mitzugeben, damit sie in Richtung Europa weitergetragen werden. Volker Maria Hügel und Isabell Basterra bitten wir, diese aus ihrer Sicht zu ergänzen.

Deutlich sagen wir dabei: wir wollen keine Versprechen, wir wollen erkennen können, dass die rot-grüne Regierung sich auf den Weg macht, schrittweise das Notwendige umzusetzen

*Friedhelm Nöh:*

Vor der Präsentation unserer Forderungen für eine europäische Flüchtlingspolitik gegenüber den Vertretern auf dem Podium möchte ich das hier schon formulierte Angebot, zu einer neuen Gesprächskultur zwischen Regierung und Nichtregierungsorganisationen (NGO) zu kommen, als Mahnung an uns alle unterstreichen. Dazu gehört auch der Appell von Peer Baneke, Generalsekretär von ECRE an die deutschen Politiker und Vertreter von NGOs. Er hat die baldige EU-Ratspräsidentschaft der neuen Bundesregierung zum Anlaß genommen und inständig besonders die deutschen Verbände aufgefordert, auf die Regierung zuzugehen, um einen Dialog über das Flüchtlingsthema zu beginnen. Gerade weil die deutsche Politik in der europäischen Regelung der Zuwanderung schon seit Jahren eine negativ steuernde Vorreiterrolle ein-

genommen hat, könnten mit dem Regierungswechsel Chancen für eine positive Veränderung verbunden sein, die nicht ungenutzt verstreichen dürfen.

Um diese Rolle auf der Folie der Flüchtlingspolitik anderer europäischer Staaten zu betrachten, haben wir uns im Rahmen dieser Tagung mit deren historischen Gegebenheiten und länderspezifischen Regelungen in der Flüchtlingspolitik auseinandergesetzt und positive Beispiele und Lösungen herausgearbeitet und zur Grundlage unserer Forderungen gemacht. Daran haben die eingeladenen Kolleginnen und Kollegen aus Frankreich, den Niederlanden und aus Polen intensiv mitgewirkt. Hierfür bedanken wir uns noch einmal sehr herzlich.

Wir alle verbinden mit der Präsentation dieser Forderungen die Hoffnung, auf diesem Wege weitere Verbündete für unser Anliegen zu finden.

Besonders die Niederlande können als positives Modell einer menschenwürdigen Asylpolitik dienen. Allerdings lassen steigende Flüchtlingszahlen auch dort Tendenzen erkennbar werden, auf diese mit einer Begrenzung zu reagieren. Hieraus könnte jedoch auch die Aufforderung abgeleitet werden, Überlegungen anzustellen, wie die niederländische Politik darin bestärkt werden kann, ihre derzeitige Flüchtlingspolitik nicht aufzugeben.

Als übergreifendes positives Merkmal gilt für uns die Definition des Flüchtlingsbegriffs in diesem Land. Im Gegensatz zur überaus engen Definition der deutschen Politik als Grundlage der Schutzgewährung orientiert sich das niederländische Asylverfahren an einem wesentlich weiter gefassten Flüchtlingsbegriff, dem die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer gesamten Formulierung zugrunde liegt. Wir fordern eine Definition des Flüchtlingsbegriffs für die europäische Flüchtlingspolitik, die sich voll an der Formulierung der Genfer Flüchtlingskonvention orientiert, da dort der Schutzgedanke im Vordergrund steht. Das ist die Voraussetzung, dass auch andere Verfolgungstatbestände, z.B. die geschlechtsspezifische Verfolgung, zur Asylgewährung führen. Doch gerade das Strategiepapier der österreichischen Ratspräsidentschaft und die Diskussion um die Lastenteilung und den temporären Schutz lassen andere Regelungen befürchten.

Eine weitere Forderung betrifft die Dauer der Asylverfahren. Besonders die zeitliche Begrenzung auf drei Jahre für eine Entscheidung im Asylverfahren sollte europaweit umgesetzt werden. Sie hat zwei wichtige Konsequenzen: Da Antragsteller, deren Verfahren nach 3 Jahren noch nicht abgeschlossen ist, automatisch ein Bleiberecht erhalten, wird in der Regel in dieser Frist eine Entscheidung gefällt. Das heißt nicht immer eine positive. Aber hier sind wir dann bei der zweiten Konsequenz: Die Flüchtlinge bleiben nicht - wie vielfach in der BRD aufgrund langer Asylverfahren und ungeklärter Ausreisezeit über einen langen Zeitraum, häufig von vielen Jahren - in einem schwer zu ertragenden Schwebestand und im Ungewissen über ihre Zukunft. In Holland kann durch diese Frist für Entscheidungen auch die integrative Arbeit systematisch geplant werden.

In Holland ist es nach der Anerkennung der Flüchtlinge selbstverständlich, dass Bleiberechtigte durch verschiedene Förderungen integriert werden. Im Vordergrund steht dabei die verpflichtende sprachliche Förderung. In der BRD erhöht sich seit Jahren dagegen der Teil der hier lebenden Flüchtlinge, die zwar aufgenommen und geduldet werden, aber keinerlei Hilfen zur Integration erhalten, und gerade dadurch entsteht ein gesellschaftliches Konfliktpotential.

Auch für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und für Traumatisierte hat Holland beispielhafte Lösungen gefunden, die nachahmenswert sind. Diese Personen, die aufgrund ihres Alters und ihrer psychischen Belastungen in einem Asylverfahren nur schwer ihre Interessen vertreten können, kommen in ein gesondertes Aufnahmeverfahren, das ihnen in der Regel ein Bleiberecht einräumt.

Aus Polen möchten wir gern die Forderung übernehmen, Flüchtlinge während des Asylverfahrens auch über mehrere Jahre hinweg, nicht zu zwingen, in Sammelunterkünften auf beengtem Raum und mit weiteren großen Einschränkungen, die zu hoher Unselbständigkeit und Desintegration führen, leben zu müssen.

In diesem Forderungskatalog analog positiver Beispiele aus anderen europäischen Staaten darf abschließend die Forderung zur Regelung der „Altfälle“ in der Bundesrepublik nicht fehlen. Dies betrifft die Menschen, die schon viele Jahre hier leben, aber keinen gesicherten Aufenthaltsstatus besitzen. Dennoch ist für sie das Leben hier zum normalen Alltag geworden ist, und es würde für sie eine besondere Härte bedeuten, müssten sie in ihr Herkunftsland zurückkehren. Dieses könnte am besten durch die Aufnahme einer Härtefallregelung in das Ausländergesetz nachhaltig geregelt werden. Gerade diese Lücke verursacht heute viel Illegalität.

*- Beschreibung der Diskussion*

In der darauf folgenden Diskussion wurden verschiedene Aspekte und problematische Faktoren, die die heutige Migrationspolitik prägen, in den Mittelpunkt gestellt. Es wurde darauf verwiesen, dass formale und gesetzliche Regelungen, die erst einmal notwendigerweise auf dem Papier entstehen und reines Verwaltungshandeln zur Folge haben, oft problemlos abgearbeitet werden können, allerdings dieses Handeln noch kein Verständnis für die Inhalte und die Notwendigkeiten herstellt. Als eindrucksvolles Beispiel wurde die im Koalitionsvertrag stehende Formulierung „Wir wollen die Verwaltungsvorschriften mit dem Ziel der Beachtung der geschlechtsspezifischen Verfolgung überarbeiten“ zitiert. Dieser Satz macht deutlich, es geht nicht um die geschlechtsspezifische Verfolgung, sondern es geht erst einmal um die Veränderung der Verwaltungsvorschriften, und das lässt sich auf dem administrativen Weg relativ reibungslos bewerkstelligen. Die Umsetzung, zu der dann auch das Verstehen des „Warum“ gehört, wird dann schon sehr schwierig, weil parallel zum Formalen politische Überzeugungskraft und Verbündete erforderlich sein werden. D. h. noch lange nicht wird ein Umdenken der Menschen in den Köpfen in Richtung einer höheren Aufnahmebereitschaft allein durch Verwaltungshandeln bewirkt. Es mangelt am sozialpolitischen Handeln und Aufklären: So können Gegner der sich an den Menschenrechten orientierenden Flüchtlingspolitik landauf landab vorhandenes Unwissen und kursierende Stammtischweisheiten leicht für ihre Gegenpositionen instrumentalisieren. Wir begegnen dieser Lücke täglich - zwischen dem Ordnungsrechtlichen und dem Sozialpolitischen - und diese Lücke zeigt sich auf der Europa-Ebene am ordnungsrechtlichen Handeln der EU-Kommission und den sozialpolitisch orientierten Vorhaben und Anliegen des EU-Parlaments.

Als weiteren Weg zur Veränderung diene das Beispiel „Chiefsache Aufbau Ost“. Das Thema „Aufbau Ost“ wurde vom Bundeskanzler zur Chiefsache erklärt und erhielt dadurch ein anderes Gewicht. Indem erzielt wird, dass Flüchtlingspolitik ebenfalls zur Chiefsache erklärt wird, könnte auch sie einen anderen Stellenwert erhalten. Oder am Beispiel der Antidiskriminierungsgesetze wurde aufgezeigt, dass gegenüber vorhandenen unterschiedlichen Denkstrukturen mit unterschiedlichen Herangehensweisen agiert werden muß. Wichtigste Voraussetzung dafür ist aber, dass die politischen Ebenen viel stärker als bisher den in der sozialen Arbeit vorhandenen großen Sachverstand und das Spezialwissen in ihre Entscheidungsprozesse einzubeziehen bereit sind.

Weitere ergänzende Forderungen bezogen sich auf die gänzliche Streichung des § 55, Abs. 4 AuslG, auf die Möglichkeit der Familienzusammenführung für Personen, die lediglich entsprechend § 51 Abs. 1 AuslG Abschiebeschutz genießen. Ihnen das Zusammenleben als Familie zu verweigern, bedeutet besonders für Kinder, die nach unserer Rechtslage noch minderjährig sind, als ausländische Kinder aber rechtlich ab 16 Jahren schon als erwachsene Söhne oder Töchter behandelt werden und nicht mehr zur definierten Kernfamilie zählen, eine große Belastung.

Auf der europäischen Ebene wird eine Familienzusammenführung zusätzlich erschwert. Das Übereinkommen von Dublin regelt, dass das Land, über das der Flüchtling nach Europa eingereist ist, für das Asylverfahren zuständig ist. Das führt bei Paaren, die über verschiedene Länder nach Europa geflohen sind und über Visa dieser jeweiligen Staaten verfügen, dazu, dass sie durch die länderspezifischen Asylverfahren getrennt werden, und nur aufwendige Schritte ein Zusammenleben möglich machen.

Weiterhin wurde gefordert, das zur Untätigkeit führende und von Sozialhilfe abhängig machende Arbeitsverbot für Flüchtlinge, die mit einer Duldung in der Bundesrepublik leben, endgültig abzuschaffen.

Flüchtlingskinder aus der Schulpflicht herauszunehmen, widerspricht dem Kindeswohl. Ihnen wird das Recht auf Bildung und auf eine Perspektive verweigert, aber es wird auch verkannt, dass gerade die Bildung, die sie hier erwerben, ein positives Kapital ist, das sie bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland mitnehmen. Kinder dagegen auf „gepackten Koffern“ zu erziehen, widerspricht jeder pädagogischen Logik und zeigt auf, wie unser Begriff „Integration“ ausgefüllt wird.

Es hat sich gezeigt, dass dieser Begriff ein sehr hoch gestecktes Ziel enthält. Integration setzt den Willen der Mehrheit in dieser Gesellschaft, die Minderheit zu integrieren, aber auch ebenso den Willen der Minderheit sich selbst zu integrieren und damit die Bereitschaft zu einer wechselseitig zu erbringenden Leistung, voraus. Auf der Fachebene ist diese Erkenntnis Selbstverständlichkeit doch in vielen anderen Zusammenhängen wird noch auf einer einseitigen Assimilation der Zuwanderer beharrt. Den Begriff „Integration“, wollten wir ihn retten, sollten wir wohl nicht mehr benutzen. Das aber würde die soziale Arbeit einer Schizophrenie aussetzen, anders ist es kaum zu nennen, denn der Begriff „Integration“ dient weiterhin zur Begründung von Finanzierungen der Migrationssozialarbeit. Fördermaßnahmen gehen noch oft davon aus, dass Defizite von Menschen, hier das Integrationsdefizit von Migranten, zu beseitigen sind und erhalten auf diese Art und Weise den Gedanken der Anpassungsnotwendigkeit. Das kommt einer Kolonialisierung gleich. Positive Potentiale der Menschen erkennen und zu fördern, und die Lebenswelten so gestalten, dass sie sich diese Potentiale entfalten können, muss sich als Alternative mehr und mehr durchsetzen.

*Helga Kühn-Mengel:*

Was muß nun getan werden? Es sind viele Punkte und Anregungen, die ich mitnehmen will, und ich denke, dass gerade in Bezug auf die Schulpflicht und die Aufhebung des Arbeitsverbotes bei der jetzigen Bundesregierung Entgegenkommen vorhanden sein müsste. Wichtig ist mir, dass besonders vor Ort der Migrationsbereich gestärkt werden muss. Das erfordert eine Bewußtseinskampagne, auch wenn wir mit gegenläufigen Entwicklungen und Strömungen auf nationaler und europäischer Ebene konfrontiert sind. Darum werde ich mich dafür einsetzen, dass die Kontakte zu den NGO wieder intensiviert werden.

# Anhang

## **Zusammenstellung der Forderungen der Jahrestagung Asyl der Arbeiterwohlfahrt 1998 aus dem Ländervergleich (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Polen) und der Diskussion mit VertreterInnen aus Politik und Nichtregierungsorganisationen**

- Die neue Bundesregierung und die NGOs sollten in einen **Dialog** eintreten über die rechtlichen und sozialen Bedingungen für Flüchtlinge in Deutschland und Europa
- Flüchtlingen ist aus sachlichen Gründen i.d.R. die Flucht nicht mit offiziellen Aus- und Einreisedokumenten möglich, die pauschale Bezeichnung als "illegal einreisende Ausländer" kriminalisiert und diskriminiert diese Menschen. Zur Versachlichung der Debatte sollte auf solche Formulierungen verzichtet werden.
- Abkehr von der rechtlichen Verengung des **Flüchtlingsbegriffs**. Anerkennung der nicht-staatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung (wie NL)
- Öffentliche Finanzierung von **Rechtsbeistand** und **Sprachkursen** in derZeit des Asylverfahrens (wie NL)
- Abschaffung des Zwangs während des Asylverfahrens in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben (wie PL)
- Fördermaßnahmen (Sprachkurse etc.) zur Integration von **de facto-Flüchtlingen** und insbesondere **Konventionsflüchtlingen gemäß § 51,1 AuslG** (ähnlich NL)
- Nach einer Asylverfahrensdauer von 3 Jahren ohne Entscheidung: Gewährung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts (wie NL)
- **Integrationsprogramm** für alle Migrantengruppen analog des niederländischen Modells. Aufenthaltsrechtliche Sanktionen müssen ausgeschlossen bleiben (wie NL)
- **Altfallregelung** für Flüchtlinge mit langjährigem Asylverfahren oder Duldungsstatus
- Aufnahme einer **Härtefallregelung** ins Ausländergesetz
- Ermöglichung eines gesicherten Bleiberechts außerhalb des Asylverfahrens für **unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** sowie für **Traumatisierte** (wie NL)
- Gewährung eines temporären Schutzes für **Bürgerkriegsflüchtlinge** aus dem Kosovo in den Staaten der EU - Anwendung § 32a AuslG in Deutschland

Einzelne Forderungen aus dem Ländervergleich, andere: Beiträge der Podiumsdiskussion und der Referenten, denen das Plenum zustimmte.

## **Harmonisierung der Flüchtlingspolitik in den EU-Mitgliedstaaten**

### **Vertrag über die Europäische Union (EUV) – Maastrichter Vertrag**

Unterzeichnung 1992, Inkrafttreten zum 1. November 1993

#### Ziel des Vertrages: Die Unionsbürgerschaft

Mit diesem Vertrag wurde die bisherige rein völkerrechtliche Zusammenarbeit innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union u.a. auch in den Bereichen Ausländer- und Asylpolitik auf eine neue institutionelle Ebene gestellt.

Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit für die Unionsbürger, betrachten die Mitgliedstaaten folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse:

- die Asylpolitik
- die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Grenzkontrollen
- die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder, hier insbesondere die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten.

Die Freizügigkeit innerhalb Europas durch den Wegfall der Grenzkontrollen gilt für EU-Bürger. Für aus Drittländern kommende Flüchtlinge soll sie durch eine Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene begrenzt werden.

#### **Schritte der Harmonisierung:**

##### *1. Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)*

Unterzeichnung am 19.6.1990

Für die Erstunterzeichner seit 1995 in Kraft

Für alle beteiligten Staaten seit dem Dezember 1997 in Kraft

Vertragsstaaten: Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und die Bundesrepublik, (alle 1990/Erstunterzeichner) später beigetreten: Italien (1990), Spanien (1991), Portugal (1991), Griechenland (1992) und Österreich (1995), Dänemark, Finnland und Schweden (1996), Kooperationsabkommen mit Island und Norwegen

#### Ziele des Übereinkommens:

- Vollständiger Abbau der Binnengrenzkontrollen zwischen den Unterzeichnerstaaten, Verständigung über dafür notwendige Bedingungen und Ausgleichsmaßnahmen
- Ausgleichsmaßnahmen dienen der Verhinderung von Sicherheitsverlusten durch den Wegfall von Binnengrenzkontrollen
- Einheitliche intensive Außengrenzkontrollen
- Harmonisierte Sichtvermerkspolitik
- Verwendung einer einheitlichen, gegen Fälschungen und Verfälschungen gesicherte Visamarke
- Einführung eines gemeinsamen Informations- und Fahndungssystems
- u.a. auch justizielle Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe und der Auslieferung von Personen

Weiter sieht das Abkommen asylrechtliche Regelungen vor, die auf der Grundlage des nationalen Rechts der Vertragsstaaten die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens regeln:

- Bei Asylbewerbern aus Drittstaaten soll jeweils nur ein, nach objektiven Kriterien zu bestimmender Staat der Schengener Vertragsstaaten für das Asylverfahren zuständig sein (dabei ist von Bedeutung, welchem Staat es zuzurechnen ist, dass der Asylsuchende das Vertragsgebiet betreten hat = Verursacherprinzip)
- Bei Asylbewerbern, die nicht über gültige Papiere zum Grenzübertritt verfügen, ist der Vertragsstaat zuständig, über dessen Außengrenzen sie eingereist sind.
- Hält sich der Asylbewerber während der Dauer des Asylverfahrens unrechtmäßig in einem anderen Vertragsstaat auf, ist das Aufnahmeland zur Rücknahme verpflichtet; gleiches gilt, wenn der Asylantrag schon abgelehnt worden ist.
- Verhinderung, dass sich kein Vertragsstaat für die Prüfung eines Asylantrags als zuständig ansieht.
- Verhinderung, dass ein Asylbewerber gleichzeitig oder nacheinander Asylanträge in mehreren Mitgliedstaaten stellt.
- Anerkannte Asylbewerber haben indes die Möglichkeit, sich bis zu drei Monaten frei im Gebiet eines Vertragslandes zu bewegen.

## 2. *Dubliner Übereinkommen (DÜ)*

Inkrafttreten zum 1.9.1997

### Ziel des Dubliner Übereinkommens:

- Ausdehnung der Zuständigkeitsregelungen des SDÜ auf alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union
- Löst nach Inkrafttreten die Zuständigkeitsregeln des SDÜ ab
- Es konkretisiert und ersetzt die asylrechtlichen Bestimmungen des SDÜ und gilt in allen EU-Staaten

## 3. *Londoner Ministerentscheidung 1992*

- Entschließung zu offensichtlich unbegründeten Asylanträgen
- Entschließung zu einem einheitlichen Konzept in Bezug auf Aufnahmedrittländer bzw. Prinzip des sicheren Drittstaates (Voraussetzungen, unter denen ein Land als sicherer Drittstaat bezeichnet werden kann)
- Schlußfolgerungen zu Ländern, in denen im allgemeinen keine Verfolgungsgefahr besteht

## 4. *Entschließung zu „Mindestgarantien für Asylverfahren“ vom 20./21.06.1995*

Ziel: Entscheidung über Asylanträge in allen Mitgliedstaaten der EU auf der Basis gleichwertiger Verfahren

## 5. *Gemeinsamer Standpunkt betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Art. 1 des Genfer Abkommens vom 04.03.1996*

Ziel: Einheitliche Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs entsprechend Art. 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention. Die für die Entscheidung über Asylanträge zuständige Behörde der Mitgliedstaaten soll sich künftig an diesen juristisch nicht verbindlichen Leitlinien orientieren. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Asylanträge in den Mitgliedstaaten der EU aufgrund weitgehend einheitlicher Anerkennungspraktiken entschieden werden.

## 6. Amsterdamer Vertrag (AV)

Unterzeichnung am 2.10.1997, Inkrafttreten: 1.5.1999 (nach Ratifizierungsverfahren in den 15 Mitgliedstaaten)

*Ziel:* Revision des Maastrichter Vertrages, Staatsangehörige der Mitgliedstaaten erhalten uneingeschränktes Einreise- und Aufenthaltsrecht, Vergemeinschaftung u.a. des Asylrechts und der Flüchtlingspolitik, der gesamten Visapolitik, Schaffung gleicher Regelungen im gesamten Raum der Europäischen Union. Die Verbindlichkeit der GFK für die EU wird bestätigt.

Mit der Einigung über den Vertrag von Amsterdam sind Themenkomplexe der bisherigen Regierungszusammenarbeit in die Regelungskompetenz der Europäischen Union überführt worden (Vergemeinschaftung). Diese Vergemeinschaftung (wachsende Zusammenarbeit), die in einem Zeitraum von 5 Jahren nach Inkrafttreten des AV mit der Verabschiedung (einstimmig) von Rechtsinstrumenten und Maßnahmen beendet sein soll, erstreckt sich bezogen auf die Flüchtlingspolitik auf folgende Bereiche:

- Asylrecht
- Personenkontrollen an den Außengrenzen
- Visumvorschriften für Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen bis zu 3 Monaten
- Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen
- Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen
- Einreise und Aufenthaltsvoraussetzungen für Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen von mehr als 3 Monaten
- Illegale Einwanderung, illegaler Aufenthalt einschl. Rückführung
- Rechte und Bedingungen für Aufenthalte in einem Mitgliedstaat für Drittstaatsangehörige, die bereits einen rechtmäßigen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat haben

Quelle: Bundesministerium des Innern, Hrsg., Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1998

## **Die Eingliederungspolitik in den Niederlanden (Zusammenfassung der Information des Ministerium des Innern der Niederlande, Januar 1997)**

01.01.1996 Inkrafttreten der Neuregelung für die Eingliederung von Ausländern

*Ziel der Neuregelung:*

- Festlegung der Grundzüge der Eingliederungspolitik für die folgenden Jahre
- Verkürzung der Orientierungsphase von Zuwanderern
- Schnelles Herstellen von Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Zuwanderer
- Bildung von neuen Randgruppen verhindern
- Teilnahme von Zuwanderern an weiterführenden Bildungsmaßnahmen
- Integration ins Berufsleben

*Konsequenzen:*

- Gemeinden können sozialleistungsberechtigte Zuwanderer vertraglich dazu verpflichten, an einem Eingliederungsprogramm teilzunehmen. Ausländer, die keine Sozialleistungen erhalten, können freiwillig einen solchen Vertrag abschließen.
- Das Problem der Finanzierung und Verantwortung ist zwischen Gemeinden und Staat neu geregelt.
- Gemeinden sind in die Lage versetzt worden, Zuwanderern ein Eingliederungsprogramm anzubieten, das auf deren Bedürfnisse zugeschnitten ist.

*Aufgabenverteilung (Zuständigkeiten):*

- Für die Durchführung: Gemeinden
- Für die Finanzierung: Staat, stellt für die nächsten Jahre zusätzliche Mittel zur Verfügung
- Für die Inhalte: Staat

*Zielgruppen:*

- Grundsätzlich alle Zuwanderer über 18 Jahre, denen eine Benachteiligung droht
- traditionelle Einwanderer z.B. aufgrund von Familienzusammenführung
- Flüchtlinge mit A-Statu
- Flüchtlinge mit Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen
- Flüchtlinge mit bedingtem Bleiberecht (VTV-Status), diese Gruppe erhält allerdings keine Sozialleistungen
- Einwohner aus ehemaligen Kolonien, die sich erstmalig in den NL für längere aufhalten

*Eingliederungsprogramm:*

- Registrierung und erste Gespräche zwischen MitarbeiterInnen von extra eingerichteten Stellen (Bureau/Projekt NieuKOMERS) und Zuwanderern
- Klärung der individuellen Bedürfnisse und Festlegung der Teilnahme
- Schriftliche Vereinbarung, möglichst zweisprachig
- Bei Anspruch auf Sozialleistungen Abschließung eines Eingliederungsvertrages

*Edukative Komponenten:*

- Programmdauer: 500 Stunden,
- Kurs in Niederländisch als zweiter Sprache
- Gesellschaftskunde
- Berufsorientierung
- Am Ende landesweit einheitlicher Test
- Teilnahmebescheinigung und Angabe der erzielten Ergebnisse

*Durchführung:*

- Abhängig vom individuellen Ausbildungsniveau
- von Institutionen für Grundbildung oder für allgemeinbildenden Sekundarunterricht für Erwachsene
- Vertrag zwischen verantwortlicher Gemeinde und Bildungseinrichtung

*Individuelle Programmgestaltung und Begleitung:*

- Eingliederungsbegleiter
- Motivierung zur Teilnahme und erfolgreichem Abschluß
- Effiziente Registratur der Lernfortschritte

*Übergang zu weiterführenden Bildungsmaßnahmen:*

- Motivierung durch den Eingliederungsbegleiter zu weiterführenden Bildungsmaßnahmen oder Einstieg ins Berufsleben

*Eingliederungsverträge:*

- Verpflichtung der Gemeinde, ein Eingliederungsprogramm anzubieten
- Verpflichtung des Zuwanderers zur aktiven Teilnahme und Abschlußtest

*Sanktionsmöglichkeiten:*

- Sanktionen bei Verstößen z. Zt. nur bei Zuwanderern möglich, die Anspruch auf Sozialleistungen haben

- Nach Art. 3 Allgemeines Sozialhilfegesetz können Gemeinden die Auszahlung von Sozialleistungen von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen, u.a. von der Verrichtung von Arbeit
- Bei Weigerung oder bei Nichterfüllen der vertraglichen Verpflichtungen kann das Sozialamt die Sozialleistungen kürzen oder im äußersten Fall ganz einbehalten.

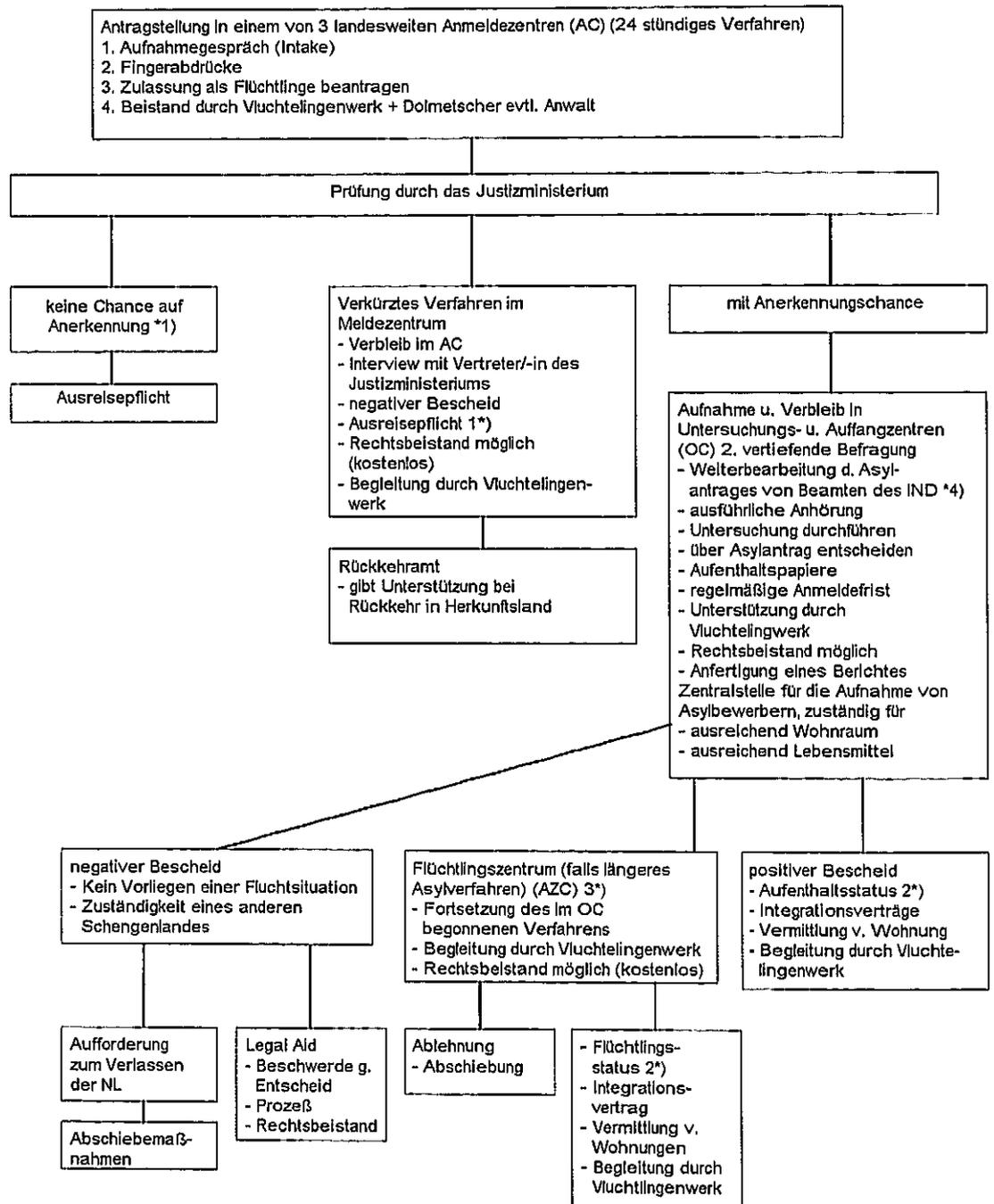
*Finanzierung in Abstimmung zwischen zwei zuständigen Ministerien:*

- Grundlage: Zuwanderungsprognosen
- Für 1998 Bereitstellung von ca. 70 Mio Gulden vom Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft zusätzlich zu den bereits eingeplanten Ausgaben für die Eingliederungspolitik
- Zahlung an die Gemeinden für Sprachförderung, Gesellschaftskunde und Berufsorientierung
- Zusätzliche Mittel aus dem Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport zur besseren Betreuung der Betroffenen
- Kosten einer Maßnahme/Person: 10 453,85 hfl (Schätzung von 1996)
- Budgets der beiden Ministerien insgesamt für das Programm (bezogen auf ca 40.000 Zuwanderer)
- 1996: 200,8 Mio hfl, 1997: 231,2 Mio hfl, 1998: vorgesehen 236,5 Mio hfl
- zusätzlich finanzielle Beteiligungen der Gemeinden

*Künftige Entwicklung:*

- Breite Zustimmung in der Bevölkerung zum Eingliederungsprogramm der Regierung
- Gemeinden wünschen sich eine gesetzliche Grundlage für die Eingliederungspolitik
- Danach sollte das Eingliederungsverfahren grundsätzlich für alle Neuankömmlinge gelten, die über 18 Jahre alt sind und sich zum ersten Mal in den NL niederlassen wollen
- 1998 voraussichtliches Inkrafttreten eines neuen Gesetzes über die Eingliederung von Zuwanderern
- Ausgenommen vom Programm sind Personen, die aufgrund von Verträgen oder Erlassen nicht zur Teilnahme verpflichtet werden können, z.B. EU-Bürger

## Asylverfahren in den Niederlanden



\*1) ca. 10 % der Ankommenden werden umgehend zurückgewiesen

\*2) Status: VTV:bedingtes Bleiberecht  
VTV/C Status: Aufenthaltsbefugnis (humanitäres Bleiberecht)  
A-Status: Aufenthaltserlaubnis gem. GFK

\*3) AZC: 50 Gemeinschaftsunterkünfte landesweit mit ca 10 - 11 m Quadratmeter/Person, bis zur Feststellung eines Flüchtlingsstatus keine Integration

\*4) Vertreter des Justizministeriums: Immigrations- und Naturalisierungsdienst

## **Skizzierung der gesetzlichen Grundlagen des Asyl- und Flüchtlingsrechts in Polen**

Mit der Änderung des Art. 16 GG wurde die Republik Polen vom deutschen Gesetzgeber zum sicheren Drittstaat für Flüchtlinge erklärt. Zeitgleich wurde mit Polen ein Rücknahmeabkommen geschlossen. So kommt dem polnischen Asylrecht aus deutscher Perspektive eine zentrale Bedeutung zu und soll darum hier im Anhang neben dem niederländischen näher erläutert werden.

Die 1997 in Kraft getretene polnische Verfassung bestimmt

- die Grundlagen des Asylrechts
- und die Schutzgewährung im Einklang mit den für die Republik Polen bindenden völkerrechtlichen Verträgen (GK und New Yorker Protokoll 1991)

*Ziel dieser neuen Verfassung ist eine verfassungsrechtliche Norm über die Gewährung des Flüchtlingsstatus.*

Ebenfalls 1997 Verabschiedung eines neuen Ausländergesetzes, Ablösung des bisherigen aus dem Jahr 1963.

*Ziel dieses neuen Ausländerrechts ist:*

- den freien Reiseverkehr zu ermöglichen und
- Staatsorganen die Mittel zur Entfernung unerwünschter Ausländer zur Verfügung zu stellen
- Einführung europäischer Standards in das Asylrecht im Hinblick auf den EU-Beitritt Polens
- Bekämpfung der ansteigenden illegalen Migration

*Daraus ergab sich folgender Handlungsbedarf als Voraussetzung für den Beitritt Polens zur EU:*

- Formulierung der Bedingungen für eine ständige Aufenthaltserlaubnis
- Bestimmungen für eine befristete Aufenthaltserlaubnis
- Bestimmungen für Abschiebungen
- Einführung einer Listenregelung für sichere Drittstaaten und Herkunftsländer im Zusammenhang mit der Einführung eines beschleunigten Verfahrens. Die Definition des sicheren Drittstaats entspricht europäischen Standards. Die sicheren Staaten müssen in jedem Fall die GK oder EMRK unterzeichnet haben und anwenden
- Einführung eines Ausländerzentralregisters
- Einführung der Verantwortlichkeit von Transportunternehmen für illegale Einreise

*Das Asylverfahren:*

- Antragstellung an der Grenze bei der zuständigen Grenzschutzstelle, auch wenn Einreisepapiere vorhanden sind
- Entscheidung des Grenzschutzes über Einreise wenn keine Einreiseerlaubnis vorliegt und über die Möglichkeit einer Antragstellung
- Bei Antrag eines Flüchtlings aus sicherem Dritt- oder Herkunftsstaat kein Verfahren zur Aufnahme, der Antrag wird als offensichtlich unbegründet abgelehnt

*Asylgewährung:*

- Asyl kann gewährt werden, wenn ein wichtiges Interesse Polens dafür spricht, dass einem Ausländer Schutz zu gewähren ist
- Materiellrechtliche Grundlage für die Gewährung des Flüchtlingsstatus ist die GFK
- Verleihung des Flüchtlingsstatus sofern er nicht in einem Land erworben wurde
- Das Asyl ist mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis verbunden
- Das Asyl wird vom Innenministerium in Absprache mit dem Außenministerium gewährt

*Ausweisung:*

- Auf Anweisung der Bezirksgerichte Unterbringung in einem Abschiebezentrums oder Anordnung von Abschiebehäft
- Erhebung von Klage innerhalb von 7 Tagen möglich
- Ausweisung eines Ausländers mit Flüchtlingsstatus erst nach Entziehung dieses Status möglich
- Entziehung des Asyl möglich, wenn wichtige Interessen Polens zur Schutzgewährung nicht mehr existieren
- Keine Ausweisung eines Ausländers in einen Staat, in dem ihm Verfolgung aufgrund seiner Rasse, Religion, Volkszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe oder politischen Überzeugungen, Folter, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung oder Strafe drohen

*Der Flüchtlingsrat:*

- Gesetzlich verankerte Einführung des Flüchtlingsrats auf Initiative von UNHCR, aufgrund dessen Kritik an vielen Bestimmungen des neuen Rechts
- Einrichtung als kompetentes Widerspruchsorgan gegen erstinstanzliche Entscheidungen der für das Verfahren zuständigen Abteilung für Migration des Innenministeriums, unklar ist, ob gegen Entscheidungen des Flüchtlingsrats Klage zulässig ist.
- Zusammensetzung aus zwölf Mitgliedern, berufen auf Vorschlag des Vorsitzenden des Ministerrats (polnische Regierung) und des Innen- und Außenministers

Quelle: Doyé, L., Die gesetzlichen Grundlagen des Asyl- und Flüchtlingsrechts in Polen, in: ZAR 3/99

**2. Jahrestagung „Flüchtlinge und Asyl“ 1998**  
**Tagungsthema „Europäisierung der Flüchtlingspolitik“**  
**vom 26. bis 28. Oktober 1998**

Tagungsort: Haus Humboldtstein, Remagen-Rolandseck

**Name und Anschrift der Experten und Moderatoren:**

Baneke, Peer	Generalsekretär ECRE (European Council on Refugees and Exiles) 3 Bondway, London, SW 8 1SJ U.K. Tel.: 0171/5829928, Fax: 0171/8209725
Barth, Marie Madeleine	Service social d'aide aux Emigrant, 9, Rue Gourant, F-6700 Straßburg, Tel.: 0033 388 363426, Fax: 0033 388 368692
Barth, Wolfgang	AWO-Bundesverband e.V., Oppelner Str. 130 53119 Bonn, Tel.: 0228/6685-262, Fax: 0228/6685-209
Basterra, Isabel	DGB Bundesvorstand, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Tel.: 0211/4301-344, Fax: 0211/4301-134
Ben Brahim, Lotfi	AWO Lv Hamburg e.V., Begegnungsstätte Barmbeck, Pestalozzistr. 30, 22305 Hamburg, Tel. u. Fax: 040/61 07 76
Dittler, Klaus	AWO Bundesverband e.V., Oppelner Str. 130, 53119 Bonn, Tel.: 0228/6685-256, Fax: 6685209
Grenz, Wolfgang	amnesty international, Heerstr. 178, 53111 Bonn, Tel: 0228/983 73 34, Fax: 0228/630036
Hügel, Volker Maria	Hammer Str. 41, 48153 Münster, Tel.: 0251/4828272 Fax: 0251/5105369
Kühn-Mengel, Helga,	MdB, Bundeshaus, 53113 Bonn, Tel.: 16-81/524
Krumrey, Maria	AWO Bundesverband e.V., Oppelner Str. 130, 53119 Bonn, Tel.: 0228/6685-257, Fax: 6686209
Leuninger, Herbert	PRO ASYL, Lindenstr. 12, 65719 Hofheim, Tel.: 06192-901297, Fax: 06192-901298
Moeken, Gerard	VluchtelingenWerk Nederland, P O Box 2894, NL-1000 CW Amsterdam, Tel.: 0031/20 34672(00)-50, Fax: 0031/20 6178155
Nöh, Friedhelm	AWO Kv Stuttgart e.V., Hohenheimer Str. 41c, 70184 Stuttgart Tel.: 0711/21061179, Fax: 0711/2360219
Schlichting, Holger	AWO Kv Wismar e.V., Erich-Weinert-Promenade 2, 23966 Wismar, Tel.: 03841/710015, Fax: 03841/7100-50
Zienkiewicz, Ernest	Helsinki Foundation for Human Rights, UL. Bracka 18, M 62, PI- 00-028 Warschau, Tel.: 004822/8286996, 0048/82866996