



„Asylpolitik in der EU“

Tagung

1. – 3. September 2000

in der Evangelischen Akademie Arnoldshein

INHALT

- Einladung
- Tagungsprogramm
- TeilnehmerInnen
- Rede Oberndörfer „Europa in schlechter Verfassung“
- Faltblatt Die Europäische Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht
- The European Union on the Path to a Common Asylum Law
- Marokko – Salvatore Pittà (Arbeitsgruppe: Kohärenz von Innen- und Außenpolitik)
- Irak – Thomas Uwer, WADI e.V. (Arbeitsgruppe: Kohärenz von Innen- und Außenpolitik)
- Der Leitbegriff „Kohärenz“ und die EU-Aktionspläne – Herbert Leuninger (animierte Folien)
- Thesen Karl Kopp
- Thesen Karl Kopp (engl.)
- Fotos



Die Europäische Union (EU) befindet sich in einer bedeutsamen Übergangsphase. Am 1. Mai 1999 trat der Amsterdamer Vertrag in Kraft. Bis zum Jahr 2004 sollen zentrale Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik Gemeinschaftsrecht werden, bindend für alle EU-Mitgliedsstaaten.

Das klare Bekenntnis der Staats- und Regierungschefs in Tampere auf ein gemeinsames Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt“, bietet eine konstruktive Grundlage für den anstehenden Harmonisierungsprozess in der EU. Aber in der Bundesrepublik gibt es Bemühungen, den bisher schon unzureichenden Flüchtlingsschutz weiter einzuschränken.

Welche Strategien entwickeln wir, um einen umfassenden Flüchtlingsschutz auf bundesdeutscher und auf EU-Ebene zu erreichen? Welche Mindestanforderungen sind in ein gemeinsames Asylrecht der Union zu stellen? Welche Bedeutung hat eine zukünftige Charta der Grundrechte im Hinblick auf eine offene europäische Gesellschaft und ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden?

Diese Themen werden wir mit Expertinnen und Experten aus neun europäischen Ländern erörtern. Wir wollen damit auch verstärkte grenzüberschreitende Diskussionen und Kooperationen anregen.



TAGUNGSPROGRAMM

Freitag, den 1. September 2000

18:00

Beginn der Tagung mit dem Abendessen

19:00

Begrüßung und Einführung in die Tagungsthematik

- Dr. Margot Fröhlich, Studienleiterin an der Evangelischen Akademie Arnoldshein
- Dr. Jürgen Micksch, Vorsitzender von ProAsyl

19:15

Europa in schlechter Verfassung?

Auf dem Weg zu einer Grundrechtscharta der Europäischen Union

- Prof. Dr. Dieter Oberndörfer, Freiburg
- Claudia roth, MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Berlin

Diskussion

Samstag, den 2. September 2000

8:00

Morgenandacht

- Pfarrer Friedrich Vetter, Mainz

9:00

Die Europäische Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



- Anja Klug, UNHCR, Berlin
 - Friso Roscam Abbing, EU-Beauftragter von ECRE, Brüssel
 - Jan Niessen, Migration Policy Group Director, Brüssel
 - Moderation: Günter Burkhardt, PRO ASYL
-

Samstag, den 2. September 2000

11:00

Arbeitsgruppen

AG 1

Künftiger Flüchtlingsschutz in der EU: Genfer Flüchtlingskonvention –
vorübergehender Schutz – ergänzender Schutz

- Wolfgang Grenz, amnesty international
- Harald Löhlein, DPW (Vorstandsmitglied von ECRE)
- Anja Klug, UNHCR, Berlin
- Moderation: Britta Nitzsche, Flüchtlingsrat Niedersachsen

AG 2

Zugang zu Verfahren und Abschiebepraktiken
(unter Einbeziehung der Situation an den Flughäfen)

- Karin Asboe, Diakonisches Werk Rheinland
- Hagen Kopp, Bündnis „Kein mensch ist illegal“
- Walter Angst, Gruppe augen auf, Schweiz
- Moderation: Volker Maria Hügel, Arbeitskreis Asyl, Nordrhein-Westfalen

AG 3

Verfahren und soziale Standards



- Denise Efionayi-Mäder, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
- Christopher Hein, Italien Refugee Council, Vorstandsmitglied von ECRE
- Isabel Basterra, DGB-Bundsvorstand, Referat Migration
- **Moderation: Sigrid Ebritsch, Diakonisches Werk Hannover**

AG 4

Kohärenz von Innen und Außenpolitik: Aktionspläne der EU

- Herbert Leuninger, PRO ASYL
- Thomas Uwer, Wadi e.V.
- Salvatore Pitta, Asylkoordination Schweiz, Zürich
- **Moderation Bernd Mesovic, PRO ASYL**

Samstag, den 2. September 2000

15:00

Arbeitsgruppen: Länderübergreifende Kooperation

AG1:

Österreich, Schweiz, Deutschland

- Anne Knapp, Asylkoordinatorin Österreich, Wien Salvatore Pitta, Asylkoordination Schweiz, Zürich
- **Moderation: Gisela Seidler, Bayerischer Flüchtlingsrat**

AG2:

Italien, Frankreich, Deutschland

- Anne Castagnos-Sen, Patrick Delouvin, Paris, amnesty International

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



- Christopher Hein, Italian Refugee Council, Rom
- Moderation: Behrouz Asadi, Arbeitskreis Asyl, Rheinland Pfalz

AG3:

Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Deutschland

- Pieter Muller, PICUM, Kortenhoeft
- Marianne Volunt, Asylgruppe Kopenhagen
- Moderation: Martin Link, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein

AG4:

Polen, Tschechien, Deutschland

- Helena Kovarikova, OPU, Prag
- Wojciech Trojan, Legal Officer, Warschau UNHCR
- Dominique John, FFM, Berlin
- Moderation: Annette Köppinger, Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern

Sonntag, den 3. September 2000

9:00

Morgenandacht

- Pfarrer Gerhard May, Schwalbach

9:30

Wichtige Ergebnisse der Arbeitsgruppen

10:15

Mindestanforderungen an ein europäisches Asylrecht



vorgestellt von

Karl Kopp, PRO ASYL

diskutiert mit:

- Pitt von Bebenburg, Frankfurter Rundschau
- Ozan Ceyhun, Mitglied des Europaparlaments (Fraktion der Grünen),
Rüsselsheim
- Katja Gelinsky, Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Hartmut Nassauer, Mitglied des Europaparlaments (Fraktion der
Europäischen Volkspartei), Kassel
- **Moderation: Dr. Jürgen Micksch**

12:15

Schlusswort:

- Heiko Kauffmann, PRO ASYL

Asylpolitik in der Europäischen Union:

Offene Gesellschaft oder Abschottungsgemeinschaft ?



Freitag, den 1. September 2000

- 18:00 Beginn der Tagung mit dem Abendessen
- 19:00 Begrüßung und Einführung in die Tagungsthematik
- Dr. Margrit Frölich, Studienleiterin an der Evangelischen Akademie Arnoldshain
 - Dr. Jürgen Micksch, Vorsitzender von PRO ASYL
- 19:15 Europa in schlechter Verfassung?
Auf dem Weg zu einer Grundrechtscharta der Europäischen Union
- Prof Dr. Dieter Oberndörfer, Freiburg
 - Claudia Roth, MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Berlin

Diskussion

Samstag, den 1. September 2000

- 8:00 Morgenandacht
Pfarrer Friedrich Vetter, Mainz
- 9:00 Die Europäische Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht
Anja Klug, UNHCR, Berlin
Friso Roscam Abbing, EU-Beauftragter von ECRE, Brüssel
Jan Niessen, Migration Policy Group Director, Brüssel
Moderation: Günter Burkhardt, PRO ASYL



Samstag, den 2. September 2000

11:00 Arbeitsgruppen

AG 1: Künftiger Flüchtlingsschutz in der EU: Genfer Flüchtlingskonvention - vorübergehender Schutz - ergänzender Schutz

Wolfgang Grenz, amnesty international

Harald Löhlein, DPW (Vorstandsmitglied von ECRE)

Anja Klug, UNHCR, Berlin

Moderation: Britta Nitzsche, Flüchtlingsrat Niedersachsen

**AG 2: Zugang zu Verfahren und Abschiebepraktiken
(unter Einbeziehung der Situation an den Flughäfen)**

Karin Asboe, Diakonisches Werk Rheinland

Hagen Kopp, Bündnis "Kein mensch ist illegal"

Walter Angst, Gruppe augen auf, Schweiz

Moderation: Volker Maria Hügel, Arbeitskreis Asyl,
Nordrhein-Westfalen

Samstag, den 2. September 2000

AG 3: Verfahren und soziale Standards

Denise Efionayi-Mäder, Schweizerisches Forum für
Migrationsstudien

Christopher Hein, Italien Refugee Council, Vorstandsmitglied von
ECRE

Isabel Basterra, DGB-Bundsvorstand, Referat Migration

Moderation: Sigrid Ebritsch, Diakonisches Werk Hannover

AG 4: Kohärenz von Innen und Außenpolitik: Aktionspläne der EU

Herbert Leuninger, PRO ASYL

Thomas Uwer, Wadi e.V.

Salvatore Pitta, Asylkoordination Schweiz, Zürich

Moderation Bernd Mesovic, PRO ASYL



Samstag, den 2. September 2000

15:00 **Arbeitsgruppen: Länderübergreifende Kooperation**

AG1: Österreich, Schweiz, Deutschland
Anne Knapp, Asylkoordinatorin Österreich, Wien
Salvatore Pitta, Asylkoordination Schweiz, Zürich
Moderation: Gisela Seidler, Bayerischer Flüchtlingsrat

AG2: Italien, Frankreich, Deutschland
Anne Castagnos-Sen, Patrick Delouvin, Paris, amnesty
International
Christopher Hein, Italian Refugee Council, Rom
Moderation: Behrouz Asadi, Arbeitskreis Asyl, Rheinland Pfalz

Samstag, den 2. September 2000

AG3: Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark,
Deutschland
Pieter Muller, PICUM, Kortenhoeft
Marianne Volunt, Asylgruppe Kopenhagen
**Moderation: Martin Link,
Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein**

AG4: Polen, Tschechien, Deutschland
Helena Kovarikova, OPU, Prag
Wojciech Trojan, Legal Officer, Warschau UNHCR
Dominique John, FFM, Berlin
**Moderation: Annette Köppinger,
Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern**



Sonntag, den 3. September 2000

9:00 Morgenandacht

Pfarrer Gerhard May, Schwalbach

9:30 Wichtige Ergebnisse der Arbeitsgruppen

10:15 Mindestanforderungen an ein europäisches Asylrecht

vorgelegt von **Karl Kopp, PRO ASYL**

diskutiert mit:

Pitt von Bebenburg, Frankfurter Rundschau

Ozan Ceyhan, Mitglied des Europaparlaments
(Fraktion der Grünen), Rüsselsheim

Katja Gelinsky, Frankfurter Allgemeine Zeitung

Hartmut Nassauer, Mitglied des Europaparlaments
(Fraktion der Europäischen Volkspartei), Kassel

Moderation: Dr. Jürgen Micksch

12:15 Schlusswort:

Heiko Kauffmann, PRO ASYL

Asylpolitik in der Europäischen Union:

Offene Gesellschaft oder Abschottungsgemeinschaft ?



Freitag, den 1. September 2000

- 18:00 Beginn der Tagung mit dem Abendessen
- 19:00 Begrüßung und Einführung in die Tagungsthematik
- Dr. Margrit Frölich, Studienleiterin an der Evangelischen Akademie Arnoldshain
 - Dr. Jürgen Micksch, Vorsitzender von PRO ASYL
- 19:15 Europa in schlechter Verfassung?
Auf dem Weg zu einer Grundrechtscharta der Europäischen Union
- Prof Dr. Dieter Oberndörfer, Freiburg
 - Claudia Roth, MdB, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Berlin

Diskussion

Samstag, den 1. September 2000

- 8:00 Morgenandacht
Pfarrer Friedrich Vetter, Mainz
- 9:00 Die Europäische Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht
Anja Klug, UNHCR, Berlin
Friso Roscam Abbing, EU-Beauftragter von ECRE, Brüssel
Jan Niessen, Migration Policy Group Director, Brüssel
Moderation: Günter Burkhardt, PRO ASYL



Samstag, den 2. September 2000

11:00 Arbeitsgruppen

AG 1: Künftiger Flüchtlingsschutz in der EU: Genfer Flüchtlingskonvention - vorübergehender Schutz - ergänzender Schutz

Wolfgang Grenz, amnesty international

Harald Löhlein, DPW (Vorstandsmitglied von ECRE)

Anja Klug, UNHCR, Berlin

Moderation: Britta Nitzsche, Flüchtlingsrat Niedersachsen

**AG 2: Zugang zu Verfahren und Abschiebepraktiken
(unter Einbeziehung der Situation an den Flughäfen)**

Karin Asboe, Diakonisches Werk Rheinland

Hagen Kopp, Bündnis "Kein mensch ist illegal"

Walter Angst, Gruppe augen auf, Schweiz

Moderation: Volker Maria Hügel, Arbeitskreis Asyl,
Nordrhein-Westfalen

Samstag, den 2. September 2000

AG 3: Verfahren und soziale Standards

Denise Efionayi-Mäder, Schweizerisches Forum für
Migrationsstudien

Christopher Hein, Italien Refugee Council, Vorstandsmitglied von
ECRE

Isabel Basterra, DGB-Bundsvorstand, Referat Migration

Moderation: Sigrid Ebritsch, Diakonisches Werk Hannover

AG 4: Kohärenz von Innen und Außenpolitik: Aktionspläne der EU

Herbert Leuninger, PRO ASYL

Thomas Uwer, Wadi e.V.

Salvatore Pitta, Asylkoordination Schweiz, Zürich

Moderation Bernd Mesovic, PRO ASYL



Samstag, den 2. September 2000

15:00 Arbeitsgruppen: Länderübergreifende Kooperation

AG1: Österreich, Schweiz, Deutschland
Anne Knapp, Asylkoordinatorin Österreich, Wien
Salvatore Pitta, Asylkoordination Schweiz, Zürich
Moderation: Gisela Seidler, Bayerischer Flüchtlingsrat

AG2: Italien, Frankreich, Deutschland
Anne Castagnos-Sen, Patrick Delouvin, Paris, amnesty
International
Christopher Hein, Italian Refugee Council, Rom
Moderation: Behrouz Asadi, Arbeitskreis Asyl, Rheinland Pfalz

Samstag, den 2. September 2000

AG3: Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark,
Deutschland
Pieter Muller, PICUM, Kortenhoeve
Marianne Volunt, Asylgruppe Kopenhagen
**Moderation: Martin Link,
Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein**

AG4: Polen, Tschechien, Deutschland
Helena Kovarikova, OPU, Prag
Wojciech Trojan, Legal Officer, Warschau UNHCR
Dominique John, FFM, Berlin
**Moderation: Annette Köppinger,
Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern**



Sonntag, den 3. September 2000

9:00 Morgenandacht

Pfarrer Gerhard May, Schwalbach

9:30 Wichtige Ergebnisse der Arbeitsgruppen

10:15 Mindestanforderungen an ein europäisches Asylrecht

vorgestellt von Karl Kopp, PRO ASYL

diskutiert mit:

Pitt von Bebenburg, Frankfurter Rundschau

Ozan Ceyhun, Mitglied des Europaparlaments

(Fraktion der Grünen), Rüsselsheim

Katja Gelinsky, Frankfurter Allgemeine Zeitung

Hartmut Nassauer, Mitglied des Europaparlaments

(Fraktion der Europäischen Volkspartei), Kassel

Moderation: Dr. Jürgen Micksch

12:15 Schlusswort:

Heiko Kauffmann, PRO ASYL

FOTOSERIE

Fotos: Peter Maier-Schwier











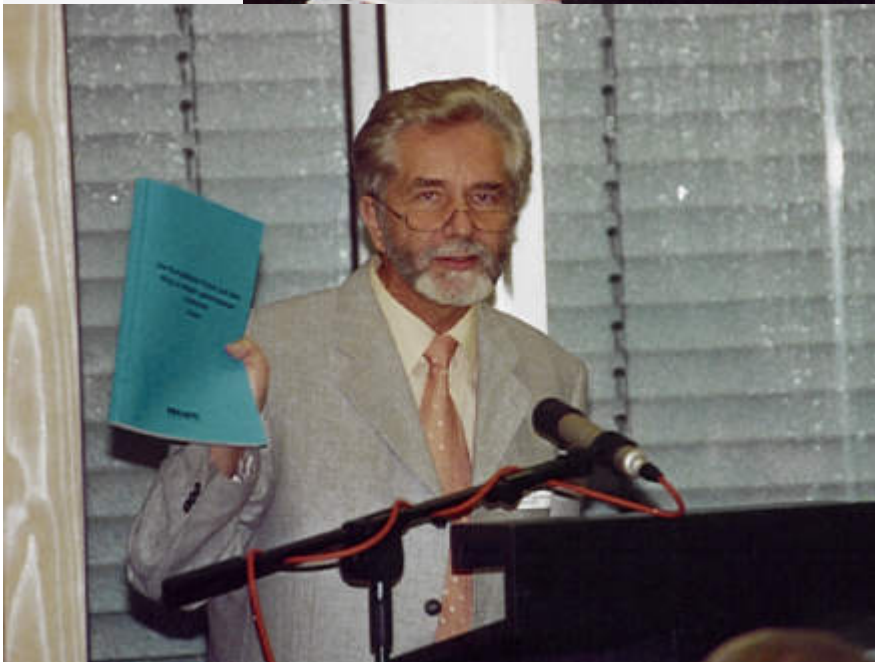












Jürgen Micksch



Dieter Oberndörfer



Claudia Roth



Anja Klug



Friso Roscam Abbing



Jan Niessen



(v.l.) Wolfgang Grenz, Anja Klug,



Britta Nietzsche

(v.l.) Walter

Angst, Volker Maria Huegel, Hagen Kopp



Sigrid Ebritsch (r.) und Isabel



Basterra

Arbeitsgruppe

Österreich, Schweiz, Deutschland



(v.l.) Thomas Uwer, Bernd



Mesovic und Salvatore Pitta



Pausengespräche



(v.l.) Anne

Knapp, Giesela Seidler, Salvatore Pitta



Arbeitsgruppe Österreich,



Schweiz, Deutschland

(v.l.)

Bernd Mesovic, Anne Castagnos-Cen, Patrick Delouvain



(v.l.) Martin Link, Pieter Muller,



Marianne Volunt

Arbeitsgruppe



polen, Tschechien, Deutschland



(v.l.) Wojciech Trojan, Annette Köppinger, Dominique John, Helena Kovarikova



Karl Kopp



(v.l.) Ceyhun, Nassauer, Miksch,



Gelinsky, v. Bebenburg

Heiko

Kaufmann

EVANGELISCHE AKADEMIE ARNOLDSHAIN

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Teilnehmende und Mitwirkende der Tagung Nr. 005145

Asylpolitik in der Europäischen Union
Offene Gesellschaft oder Abschottungsgemeinschaft

Freitag, 1. September 2000 – Sonntag, 3. September 2000

1. Abbing, Friso Roscam, EU-Beauftrager von ECRE, Brüssel
2. Abendroth, Katharina, Erziehungswissenschaftlerin, Heidelberg
3. Ackermann, Sabine, Hamburg
4. Adickes, Johanna, Lehrerin, Emden
5. Akgün, Lale, Dipl.-Psychologin, Köln
6. Amasheh, Hind, Student, Marburg
7. Angst, Walter, Gruppe augenauf, Zürich/Schweiz
- B. Arki, Mostafa, Soziologe/Autor, Hildesheim
9. Asadi, Behrouz, Arbeitskreis Asyl Rheinland-Pfalz, Mainz
10. Asboe, Karin, Flüchtlingsberatung Diakonisches Werk Rheinland, Düsseldorf
11. Atik-Yildizgördü, Guldane, Dipl.-Psychologin, Frankfurt/M.
12. Barabaß, Christiane, PRO ASYL, Frankfurt/M.
13. Basterra, Isabel, DGB-Bundesverband, Referat Migration, Düsseldorf
14. Bebenburg, Pitt von, Frankfurter Rundschau, Berlin
15. Beckfeld, Ingo, Kaufmann, Herborn
16. Beuel, Britta, Lehrerin, Minden
17. Böffgen, Kerstin, PRO ASYL, Frankfurt/M.
18. Burkhardt, Günther, Geschäftsführer, PRO ASYL, Frankfurt/M.
19. Butz, Patricia, Dipl.-Pädagogin, Mettmann
20. Castagnos-Sen, Anne, Paris
21. Ceyhun, Ozan, Mitglied des Europaparlaments, Fraktion der Grünen, Rüsselsheim
22. Chan Hin, Marie Noelle, Dipl.-Übersetzerin/Dolmetscherin, Frankfurt
23. Daniels, Heinz, Oberstudienrat i.R., Synodalbeauftragter Asyl, Windeck



24. Delouvin, Patrick, amnesty international – Section francaise, Paris
25. Denzel, Susanne, Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin/Studentin, Kassel
26. Dietrich, Wolfgang, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Schwerin
27. Dings, Micha, Student, Köln
28. Dücker-Storch, Inge, Frankfurt/M.
29. Dünwald, Stephan, Journalist, München
30. Ebritsch, Sigrid, Diakonisches Werk Hannover
31. Efionayi-Mäder, Denise, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Neuchatel/Schweiz
32. Engehen, Almut, Journalistin, Hamburg
33. Eisert, Jutta, Dipl.-Pädagogin, Frankfurt/M.
34. Etzel-Helldbüchel, Marita, Bad Homburg
35. Falkenbach, Herbert, Sozialpädagoge, Bad Camberg
36. Fallah, Mohammad, Konstanz
37. Fassbender, Brigitte, Erzieherin Bad Homburg
38. Feiz-Erfan, Dr. Mansour, Dipl.-Pädagoge, Kassel
39. Filipp, Evelyn, Journalistin Berlin
40. Flesch, Herbert, Postbeamter i.R., Erzhausen
41. Friedrichsen, Evamaria, Bremen
42. Fröfch, Dr. Margrit, Studienleiterin, Evangelische Akademie Arnoldshain
43. Gelinsky, Dr. Katja, Redakteurin, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FrankfurtM.
44. Gießen, Doris, Frankfurt am Main
45. Golabi, Manutchehr, Dolmetscher, Offenbach
46. Grase, Birgit, Berlin
47. Grehl-Schmitt-Norbert, Osnabrück
48. Grenz, Wolfgang, amnesty international, Bonn
49. Guennoun, P.A.M., legal aid, Hertogenbosch/Niederlande
50. Guit, Gerrit, Krankenpfleger i.R., Bremen
51. Hahne, Anne, Lehrerin, Flörsheim
52. Hein, Christopher, Italien Refugee Council, Vorstandsmitglied von ECRE, Rom
53. Hess, Jost, Jurist, Weiden



54. Hess, Ursula, Projektleiterin, Weiden
55. Hermann, Katharina, Studentin, Passau
56. Hesse, Georg, Körle
57. Hill, Dr. Werner, Journalist, Barsinghausen
58. Hügel, Volker Maria, Arbeitskreis Asyl Nordrhein-Westfalen, Münster
59. Hussong, Manfred, Mitglied PRO ASYL, München
60. Jäger, Torsten, Pro Asyl, Frankfurt/M.
61. Jafari-Gorzini, Mehdi, Rechnungsprüfer, PRO ASYL, Mainz
62. Jantzen, Holger, Flüchtlingsberater, Bielefeld
63. Johanns, Ulrike, Frankfurt/M.
64. John, Dominique, Berlin
65. Käberich, Hartmut, Pfarrer, Bad Hersfeld
66. Kadalie, Dr. Ruth, Soziologin, Münster
67. Kauffmann, Heiko, Dipl.-Pädagoge, Sprecher von PRO ASYL, Meerbusch
68. Kehler, Angelika, Psychologin, Vilseck
69. Kerntke, Gisela, Bibliothekarin, Mannheim
70. Kirschner, Thomas, Dipl.-Ingenieur, Frankfurt/M.
71. Klug, Anja, UNHCR, Berlin
72. Knapp, Anne, Asylkoordination Österreich, Wien
73. Knäpple, Gertrud, Lehrerin, Eppelheim
74. Kopp, Hagen, Bündnis „Kein Mensch ist illegal“, Hanau
75. Kopp, Karl, PRO ASYL, Frankfurt/M.
76. Köppinger, Annette, Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
77. Kovarikowa, Helena, OPU, Prag/Tschechien
78. Lang, Corina, Juristin, Berlin
79. Lange, Ricarda, Dipl.-Sozialpädagogin, Frankfurt/M.
80. Lange, Dr. Matthias, Göttingen
81. Leuninger, Herbert, PRO ASYL, Limburg
82. Link, Martin, Geschäftsführer, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Kiel
83. Löhlein, Harald, DPWV Vorstandsmitglied von ECKE, Frankfurt/M.

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



84. Ludwig, Brigitte, Lehrerin i.R., Limburg
85. Lühr, Ingrid, Dipl.-Pädagogin, Berlin
86. Maier-Schwier, Peter, PRO ASYL, Frankfurt/M.
87. Manna, Elsa Studentin, Bad Camberg
88. Mauer-Hein, Renate, Dipl.-Psychologin, Dieburg
89. Meisterernst, Monika, Verlagsbuchhändlerin, Bonn
90. Mesovic, Bernd, PRO ASYL, Frankfurt/M.
91. Mey, Gerhard, Pfarrer, Mainz-Kostheim
92. Meyknecht, Werner, Altenroda
93. Micksch, Dr. Jürgen, Vorsitzender von PRO ASYL, Frankfurt/M.
94. Muller, Pieter, PICUM, Kortenhoeft/Niederlande
95. Müller, Siegfried, Büdingen
96. Nassauer, Hartmut, Mitglied des Europaparlaments, Fraktion der Europäischen Volkspartei, Kassel
97. Neuhoff, Andreas, Rechtsanwalt, Osnabrück
98. Niessen, Dr. Jan, Direktor, Migration Policy Group, Brüssel
99. Nitsche, Britta, Rechtsanwältin, Flüchtlingsrat Niedersachsen, Bremen
100. Obemdörfer, Prof. Dr. Dieter, Freiburg
101. Paschke, Annette, Sendenhorst
102. Petzel, Susanne, Dreieich
103. Pioch, Dr. Roswitha, Max-Planck-Institut, Köln
104. Pitta, Salvatore, Asylkoordination Schweiz, Zürich
105. Plath, Katharina, Krankenschwester, Hofheim
106. Polyzou, Anastasia, Aachen
107. Purkert, Andrea, Studentin, Hamburg
108. Ralfi-Rein, Hildegard, Dolmetscherin, Offenbach
109. Rank, Inge, Sulzbach-Rosenberg
110. Röhrborn, Reiner, Pfarrer i.R., Frankfurt am Main
111. Roth, Claudia, Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe,

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Bündnis 90/Die Grünen, Berlin

112. Rüffer, Joachim, Generalsekretär, DRK, Berlin/Bonn
113. Schäfer, Horst, Pressereferent, Frankfurt
114. Schäfer, Susanne, Sozialpädagogin, Wiesbaden
115. Schierer, Max, Sozialpädagoge, Landshut
116. Schmiesinger, Ludger, Frankfurt/M.
117. Schneider, Maria Magdalena, Backnang
118. Scholz, Dr. Rainer, Ministerialrat, Bonn
119. Schrinner, Martin, Student, Göttingen
120. Schwedler, Ariane, Studentin, Elsdorfergrund
121. Seidler, Gisela, Rechtsanwältin, Bayrischer Flüchtlingsrat, München
122. Sextro, Uli, Politologe, Wiesbaden
123. Stierle, Dr. Beate, Gleichen
124. Strauch, Josei, Rentner, Assamstadt
125. Suhl, Britta, Sozialarbeiterin, Frankfurt/M.
126. Tacke-Borchert, Dr. Elisabeth, Ärztin, Frankfurt/M.
127. Thomas, Jens-Uwe, Berlin
128. Trenkle-Freund, Regine, Friedrichsdorf
129. Trojan, Wojciech, UNHCR, Warschau/Polen
130. Ullrich, Werner, Dresden
131. Uwer, Thomas, Wadi e.V., Frankfurt/M.
132. Vatter, G., Bremen
133. Vetter, Friedrich, Pfarrer, Mainz
134. Volunt, Mariann, Asylgruppe Kopenhagen/Dänemark
135. Weinhold, Gerhard, Sanitäter/Student, Rosenheim
136. Widmaier, Julia, Dipl.-Verwaltungswirtin, Griesheim
137. Wiedenroth, Eleonore, PRO ASYL, Frankfurt/M.
138. Willer, Astrid, Kiel
139. Zeitlhofer, Hans, Dipl.-Sozialarbeiter/-pädagoge, LWV Hessen, Friedrichsdorf
140. Zenker, Manfred, Dipl.-Ingenieur, Bad Homburg

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



141. Zepf, Bernhard, Dipl.-Pädagoge, Idstein

Europa in schlechter Verfassung Auf dem Wege zu einer Grundrechtscharta für Europa?

Von Dieter Oberndörfer

(Vortrag bei Pro ASYL am 1.9.2000 in der Evangelische Akademie Arnoldshain)

Meine sehr geehrte Damen und Herren!

Ich möchte mich in meinen Ausführungen zuerst mit der fundamentalen Bedeutung des Asylrechtes für das Selbstverständnis des demokratischen Verfassungsstaates befassen. Auf diesem Hintergrund werde ich in einem zweiten Schritt die derzeitige deutsche Debatte über Zuwanderung und Asylpolitik kritisch kommentieren. In ihr geht es letztlich um die Aneignung und Durchsetzung der Offenheit des demokratischen Verfassungsstaates für kulturellen Pluralismus, der Offenheit auch für Fremde und Fremdes. Der Verlauf und Ausgang dieser Debatte hat politische Konsequenzen für die politische Gestaltung Europas. In ihr geht es darum, ob der Bedeutungsverlust seiner Nationalstaaten lediglich zum Aufbau eines sich nach außen hin abschottenden europäischen Nationalstaates oder zur Entsehung einer für Fremde und Fremdes offenen neuen politischen Gemeinschaft führen wird.

Im dritten Schritt wende ich mich der Europäischen Menschenrechtscharta zu. Dabei geht es mir um die Frage, welche Postulate von der neuen Charta erfüllt werden müssen, damit wir von ihr eine nach außen hin offene politische Gemeinschaft Europas und die Liberalisierung der deutschen und europäischen Asylpolitik erhoffen können.

1. Zur Bedeutung des Asylrechtes für den demokratischen Verfassungsstaat.

Die Geschichte der westlichen Nationalstaaten wird seit ihren Anfängen in der französischen

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Revolution und der amerikanischen Staatsgründung von der Spannung zwischen dem Partikularismus der Nation und dem weltbürgerlichen Universalismus der Republik, des demokratischen Verfassungsstaates, bestimmt. Alle heutigen Nationalstaaten sind in jeweils unterschiedlichen Mischungsverhältnissen Nation und Republik zugleich.

Nation steht für das Partikulare, mit dem sich Staaten voneinander abgrenzen, Kollektive nationale Eigenschaften oder Werte, kollektive Kulturen, sind die Partikularitäten, mit denen sich Nationen voneinander unterscheiden und abgrenzen. Sie bilden die politische Substanz der Nation. Ihr müssen sich die Bürger unterordnen, sie bewahren und vor Gefährdungen schützen. Die Nation legitimiert aus ihr die eigene Existenz.

In politischen Gemeinschaften, die sich primär als Nationen verstehen, haben „fremde“ kulturelle Überlieferungen und Werte keinen legitimen Platz. In der Nation ist daher eine Tendenz zur Selbsthomogenisierung angelegt. Legitim sind nur „nationale“ Kulturgüter. So gibt es hier eine nationale Religion oder Konfession, nationale Dichtung, Musik und Malerei, nationale Natur, Kleidung, und Verhaltensweisen.

Im Gegensatz zum klassischen Nationalismus leiten demokratische Verfassungsstaaten die Rechte ihrer Bürger aus der Natur des Menschen und universal gültigen Menschenrechten ab. Sie haben ein weltbürgerliches normatives Fundament. So begründet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die von ihm gewährten Grundrechte nicht aus der Würde der Deutschen, sondern aus der Würde des Menschen. Demokratische Verfassungsstaaten, sind wegen ihres eigenen weltbürgerlichen normativen Fundament zum Engagement für den Schutz der Menschenrecht verpflichtet. Sie sind mit Immanuel Kant in der Schrift über den ewigen Frieden langfristig auf eine künftige republikanische Weltkonföderation angelegt. Kant spricht bei dieser Zukunftsperspektive allerdings von Parallelen, die sich erst im Unendlichen treffen.

Bürger der Republik können prinzipiell alle Menschen werden, die ihre Verfassung und Rechtsordnung anerkennen. Somit bedürfen Einwanderung, Einbürgerung und die Gewährung von politischen Asyl letztlich keiner besonderen verfassungsrechtlichen

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Begründung. Gerade die Gewährung von Asyl und ein humaner Umgang mit Flüchtlingen haben für die Legitimität der Republiken eine fundamentale Bedeutung. Ihre Verweigerung sind eine Absage an ihre eigene weltbürgerliche Wertesubstanz und Zielorientierung.

In der Realität der Politik werden die Gewährung von Asyl und Einwanderung vom Recht politischer Gemeinschaften auf Selbsterhaltung und durch das politisch und sozial Mögliche eingeschränkt. Das Mögliche selbst wird in der politischen Willensbildung und ihren politischen Entscheidung definiert. Dass es Grenzen des „Möglichen“ gibt, ist unbestreitbar. So würde, um ein fiktives Beispiel zu nennen der plötzliche Zustrom von 80 Millionen Einwanderern nach Deutschland politisch und sozial nicht akzeptiert werden. Zugleich aber ist das Mögliche keine exakt und politische Entscheidungen bestimmt, die aus unterschiedliche Einschätzungen wirtschaftlicher, sozialer, politischer und kultureller Faktoren hervorgehen. So wurde nach dem zweiten Weltkrieg die Zuwanderung von 12 Millionen Flüchtlingen in das kleine Westdeutschland politische angenommen. Als jedoch für die 80 Millionen des heutigen Deutschlands 1999 erstmals nach zwei Jahren eines negativen Zuwanderungssaldos wieder ein Zuwanderungsüberschuss von 100.000 Menschen registriert worden war, – er ging fast ausschließlich auf das Konto deutschstämmiger Aussiedler – war dies für den bayerischen Innenminister Beckstein ein Signal, um erneut die Abschaffung des Asylrechts im Grundgesetz zu fordern. Deutschland werde wie der Wanderungsüberschuß für 1999 beweise ohne diesen Schritt von Ausländern überflutet.

Ein Zwang auf Abgrenzung, besteht in der Welt der Nationalstaaten in allen politischen Gemeinschaften. Auch in demokratischen Verfassungsstaaten wirken sich auf ihn bei der Definitionen des „Möglichen“, also letztlich auf die Grenzen für Zuwanderung und Asylgewährung, die nationalen Ideologien ihrer Entstehungsgeschichte aus. So wird in Deutschland die Liberalisierung der Asylpolitik und von Zuwanderung nicht zuletzt durch die Überlebenskraft der überlieferten völkischen nationalen Ideologie blockiert. Ihr zufolge ist Deutschland ein Land von Menschen deutscher Abstammung und deutscher Kultur von dem Fremde und Fremdes ausgeschlossen bleiben sollen, – eine Ideologie, die auch durch die Privilegierung deutschstämmiger Aussiedler gegenüber fremdvölkischen Ausländern bei



Zuzug und Einbürgerung dokumentiert und indirekt bekräftigt wurde.

Die in allen demokratischen Verfassungsstaaten vorhandene Spannung zwischen weltbürgerlich Grundrechtspostulaten und ihren Abgrenzungen von anderen Staaten und ihren Menschen findet sich auch im Grundgesetz.

So beginnt das GG in Artikel 1 mit den Sätzen: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das deutsche Volk bekennt sich daher zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“. In den folgenden Grundrechtsartikeln 2- 5 zu Freiheit der Person, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Glaubens – und Meinungsfreiheit wird dieser universale Charakter der Menschenrechte expliziert. So heißt es in Art.2 „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit. [...] jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Freiheit der Person ist unverletzlich. Artikel 3 GG führt aus: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, Männer und Frauen sind gleichberechtigt, niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Art. 5 billigt die Meinungsfreiheit „jedem“ zu. Art. 6 zum Schutz der Ehe und Familie bezieht sich nicht nur auf deutsche Familie. So heißt es „jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft“. Ab Artikel 8 ändert sich dann aber die Sprachregelung. Nun ist im Widerspruch zu den Artikeln 1-3 in den Artikeln zur Versammlungs-, Vereinigungs-, Berufsfreiheit und Freizügigkeit nur von Rechten für „alle Deutschen“ die Rede. Artikel 11 sagt beispielweise lapidar: „alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.“ Im autoritativen Kommentar zum GG von Maunz-Düring wurde die unübersehbare Diskrepanz zwischen diesen sogenannten „Deutschenrechten“ und den allgemeinen Menschenrechten der Artikel 1-3 jahrzehntelang unkritisch und unreflektiert hingenommen,- ein Sachverhalt, in dem sich vielleicht auch der inzwischen bekannt gewordene politische Horizont des



Staatsrechtslehrers Maunz ausdrückte.

Die Kluft zwischen den eigenen weltbürgerlichen Grundrechtspostulaten und der politischen Praxi gibt es in allen demokratischen Verfassungsstaaten. Sie ist nie ganz zu überbrücken. Diese Kluft ist in Deutschland in der Einschränkung oder sogar Nichtbeachtung wesentlicher Menschenrechte, vor allem aber von Artikel 1-3 GG zur Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt, zur Freiheit der Person und der Gleichheit vor dem Gesetz, gerade in der Ausländer- und Asylpolitik besonders weit und tief. Diese Kluft sollte jedoch wenigstens kritisch als normatives Defizit erkannt und im Rahmen des politisch Möglichen abgebaut werden. Andernfalls verkommen die Grundrechte und ihre weltbürgerliches Fundament „Würde des Menschen“ zur bloßen Rhetorik politischer Festtagsreden. Bei Gegensätzen zur politischen Realität muss ihr moralisch appellativer Charakter als Verpflichtung der Bürger und des Staates zur Humanisierung der Politik wahrgenommen werden. Unvereinbar mit solcher Humanisierung und unvereinbar mit der Wertesubstanz des Grundgesetzes, – sind beispielsweise politische Einstellungen und Parolen, die die Zuwanderung von Ausländern nur noch nach Gesichtspunkten wirtschaftlicher Nützlichkeit regeln und dabei vor allem das Grundrecht auf Asyl wegen solch mangelnder Nützlichkeit vollends beseitigen wollen.

Die fatale Wirkung nationaler Überlieferungen auf das Recht und die Rechtsauslegung demokratischer Verfassungsstaaten dokumentieren sich in Deutschland nicht nur im inhaltenden Widerstand gegen die Liberalisierung der Zuwanderungs- und Einbürgerungspolitik, sondern gerade auch im Asylrecht und der Asylgewährungspraxis. Die Väter des Grundgesetzes hatten mit dem Postulat „politische Flüchtlinge genießen Asylrecht“ in Artikel 16 einen individuell einklagbaren Anspruch auf Asyl durch die Verfassung geschützt. In der Rechtsauslegung und Rechtssprechung Deutschlands wurde dann jedoch der Begriff des politischen Flüchtlings nur auf Flüchtlinge vor Verfolgung durch staatliche Behörden eingeschränkt. Diese unreflektierte fugenlose Ineinssetzung des Politischen mit dem Staat entspricht den antiliberalen Überlieferungen des kontinentaleuropäischen Staatsrechts. Unter dem Einfluss der Überlieferungen vordemokratischer Fürstenherrschaft und in Deutschland auch der autoritären Staatsmetaphysik Hegels hatte es seit eh und je bei



der Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht vor allem den Staat im Blick. Der Staat und nicht die Bürger und seine Rechte sind der Inbegriff des Politischen. Lehrer des öffentlichen Rechts sind Staatsrechtler. Sie sind nicht wie schon Hermann Heller in der Weimarer Republik gegen die damals führenden Staatsrechtler gefordert hatte, Lehrer der Politik, in deren Zentrum neben dem Staat gerade auch die Bürger und ihre Rechte stehen. Mit der Fixierung des öffentlichen Rechts auf den Staat konnte politische Verfolgung logisch nur für Verfolgung durch staatliche Organe und nicht einfach umfassender für Verletzung und mangelnden Schutz elementarer Menschenrechte der Bürger stehen. An der restriktiven Definition politischer Verfolgung als Verfolgung durch Staatsorgane, hat auch die jüngste Entscheidung des BVG zum Asylrecht von Flücktklingen aus Afghanistan wenig geändert. Nach den mir zugänglichen Berichten begründete das BVG die Ablehnung der bisherigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu Afghanistan mit der These, dort hätten sich trotz fehlender internationaler Anerkennung des afghanischen Staates im Herrschaftsbereich der Taliban staatsähnliche Organe gebildet. Die von den Taliban verfolgten Afghanen seien daher als politische Flüchtlinge anzuerkennen. Damit bleiben auch weiterhin Flüchtlinge aus Staaten, in denen es, wie in einigen afrikanischen Staaten nicht einmal staatsähnliche Autoritäten gibt, oder auch Flüchtlinge, die wegen ihrer Religion oder Abstammung von ihren Mitbürgern verfolgt und dabei von den nationalen Staatsorganen nicht geschützt werden, außerhalb des Rechtsanspruchs auf Asyl. Innerhalb Europas findet sich eine solche Einengung des Begriffs politischer Verfolgung auf Verfolgung durch den Staat heute nur noch in der Schweiz und in Frankreich. Die Asylgewährungspraxis folgt jedoch dort bei der Gewährung des Flüchtlingsstatus in weit geringerem Umfange der un menschlichen mit dem menschenrechtlichen Wertefundament unseres Grundgesetzes unvereinbaren und politikfernen Begriffslogik der deutschen Asylrechtssprechung und Praxis.

2. Zur Debatte über Zuwanderung und Asylgewährung in Deutschland und ihrer Bedeutung für die Akzeptanz von Fremden und Fremdem

In einem Entschließungsantrag des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten vom November 1988 heißt es: „Seit einigen

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Jahren scheinen die Länder Union... alles daran zu setzen, um die Asylbewerber davon abzuhalten nach Europa zu kommen, in dem sie insbesondere die Bedingungen für den Zugang zum Flüchtlingsstatus laut Definition des Abkommens von Genf verschärfen und immer mehr Abkommen über die Rücknahme in Länder abschließen, die nicht in jedem Falle als „sicher“ angesehen werden können. Somit kann von einer Verschlechterung der Asylpolitik in Europa gesprochen werden“.

Die Ursachen der hier beschriebene Entwicklung sind vielfältiger Natur und unterscheiden sich zum Teil von Land zu Land. Fundamental war in den letzten Jahren überall die Stagnation der europäischen Wirtschaft und die dadurch verstärkte Rivalität zwischen Einheimischen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt. In Deutschland fallen die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Vereinigung zusätzlich ins Gewicht. Auf diesem Hintergrund haben sich im Meinungsklima Deutschlands die Einstellungen zu Ausländern, Zuwanderung und Asylgewährung seit Mitte der neunziger Jahre tiefgreifend verändert. Vor allem nach dem Sieg der Union bei der hessischen Landtagswahl und der u. E. falschen Analyse, daß er primär durch ihre Kampagne der gegen die doppelte Staatsbürgerschaft herbeigeführt worden sei, wurden Forderungen nach einer Liberalisierung der Zuwanderung oder der Asylpolitik in beiden großen politischen Lagern zum Tabuthema. Die Führungen der Parteilager standen dabei wohl auch unter dem Eindruck der politischen Erfolge rechtsradikaler Parteien und ihrer ausländerfeindlichen Polemik in verschiedenen europäischen Nachbarstaaten.

Nach der Niederlage der Union bei den Landtagswahlen in Nordrheinwestfalen, den negativen Reaktionen der Öffentlichkeit und Wähler auf die Wahlkampfparole ihres Spitzenkandidaten der Union Rütgers „Inder statt Kinder“ änderte sich allerdings in den Unionsparteien fast über Nacht ihre bisherige schroffe Ablehnung einer aktiven Zuwanderungspolitik. Wie zuvor die Sozialdemokraten in der Rolle der Opposition gegen die Regierung Helmut Kohls verlangten nunmehr auch prominente Vertreter der Union eine gesetzlich geregelte Zuwanderungspolitik. Dabei wurde jedoch nunmehr von gewichtigen Stimmen ein Junktim zwischen der Förderung und Regelung von Zuwanderung und der Abschaffung des



Individualrechts auf politisches Asyl hergestellt. Die Bundesrepublik müsse gegen die Überflutung durch Asylbewerber, die „uns ausnutzen“ (Innenminister Beckstein), geschützt werden. Wegen ihrer großen Zahl sei eine weitere Aufnahme nicht mehr verkraftbar. Ihr Zustrom müsse gestoppt und somit der Schutz des individuellen politischen Asylrechts aufgehoben werden. Erst dann sei Raum für „Zuwanderer, die uns nützen“. Da für eine die notwendige Änderung des Asylartikels im Grundgesetz die erforderliche Zweidrittelmehrheit des Bundestages wohl kaum erreicht worden wäre, – auch zahlreiche Abgeordnete der Sozialdemokraten und der Union würden mit Sicherheit dagegen stimmen – wurde mit diesem Junktim jedoch de facto eine hohe politische Barriere gegen die angeblich gewünschte „nützliche“ Zuwanderung errichtet. Auch Innenminister Otto Schily forderte dieses Junktim, obwohl er in einem Spiegelinterview zuvor eingeräumt hatte, dass die erforderliche Mehrheit für die Änderung des Grundgesetzes kaum zustande kommen würde. So ist es wahrscheinlich, dass das Junktim taktisch motiviert war, um weitere Zuwanderung und ein Einwanderungsgesetz ohne politische Blessuren verhindern zu können.

Noch in den neunziger Jahren hatte die Kupierung des politischen Asylrechts durch Schengen und den neuen Grundgesetzartikel 16 a eine heftige und große nationale Debatte ausgelöst. Übergriffe auf Ausländer wurden mit Lichterdemonstrationen unter Beteiligung von Hunderttausenden beantwortet. Im Vergleich zu ihnen beteiligen sich heute an Demonstration gegen die zahlreichen mörderischen Übergriffe auf Ausländer nur wenige Menschen. Es wurde berichtet, dass sich am gleichen Tag, an dem sich in einer Stadt ganze 3.000 Menschen zu einer Demonstration gegen rechtsextreme Übergriffe einfanden, am anderen Ort 12.000 Freunde von Kampfhunden gegen deren Verbote demonstriert hatten. Die Zustimmung, die die Vorschläge zur Abschaffung des Rechts auf politisches Asyl jetzt in Teilen der Unionsparteien und Regierungskoalition und sogar bei Innenminister Otto Schily fanden, und die Änderungen im Meinungsklima, die sich in Umfragen in den Einstellungen zu Ausländern abzeichnen, symbolisieren einen moralischen Tiefpunkt der neuen Berliner Republik. Er verdeutlicht, dass die Pflichten, die sich aus den menschenrechtlichen Normen des Grundgesetzes und aus der neueren deutschen Geschichte ergeben, heute nicht mehr von jenem breiten politischen Konsens geschützt werden, der in noch in der Zeit der Bonner



Republik bestand.

Charakteristisch für die Debatte zur Aufhebung des Rechts auf politisches Asyl war zudem die geringe Informiertheit der Öffentlichkeit, der Medien und vieler Politiker über das tatsächliche Ausmaß der angeblichen Überflutung Deutschlands durch Asylbewerber und Asylanten. Die meisten Asylbewerber werden ja nach ihrer Aufnahme in kargen Aufnahmestätten wieder abgeschoben. Bezogen auf die Zahl seiner Bevölkerung und die Zahl seiner Asylgewährungen steht Deutschland in Europa nicht an erster, sondern nur an 9. Stelle. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies eine Anerkennung von 8.000 – 12.000 Flüchtlingen pro Jahr. Für einen wohlhabenden Staat mit 80 Millionen Einwohnern ist dies keine Ruhmestat.

Mit der Polemik des bayrischen Innenministers Beckstein und anderer Unionspolitiker gegen Asylbewerber und Asylanten, „die uns ausnutzen“, wurde die bereits vorhandene Fremdenfeindlichkeit angeheizt. Da hunderttausende abgelehnter Asylbewerber, die sich der Abschiebung entzogen, ihr Leben als „Illegale“ durch Beschäftigung zu Minilöhnen fristen müssen und inzwischen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen ein unentbehrliches Schmiermittel ihrer Profitabilität geworden sind, stellt der Vorwurf des „Ausnutzens“ den tatsächlichen Sachverhalt auf den Kopf. Nicht die Deutschen werden von den Asylbewerbern, sondern die große Zahl nicht anerkannter Asylbewerber werden als billige Arbeitskräfte zum Vorteil deutscher Unternehmer, deutscher Bauherren und letztlich auch der deutschen Volkswirtschaft „ausgenutzt“.

In der Debatte über die massenhafte Zuwanderung von Ausländern durch die angebliche Flut von Asylbewerbern wurde zuletzt der Nachdruck auf die „Integration“ der in Deutschland bereits lebenden Ausländer gelegt. Vor weiterer Zuwanderung müssten erst sie einmal integriert werden. Als wichtigste Voraussetzung für die geforderte Integration wurden – so auch im neuen Einbürgerungsrecht – bessere Kenntnisse der deutschen Sprache gefordert. Sie sind für die Teilnahme am politischen Leben und den beruflichen Erfolg sicher wichtig. Ebenso wie materieller oder beruflicher Erfolg verbürgen sie jedoch, wie benachbarte deutschsprachige Länder veranschaulichen, keineswegs eine besonders freundliche



Einstellung zu Deutschland und erst recht nicht politische Identifikation mit dem deutschen Staat, also staatsbürgerliche Integration. Dies gilt auch für die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung. Auch sie erleichtert politische Identifikation und soziale Integration, ist aber nicht ihre zwangsläufige Folge.

Weit fundamentalere Bedeutung für die soziale und staatsbürgerliche Integration der Zuwanderer und damit auch für eine liberale Asylgewährung haben das Staatsverständnis der Deutschen selbst und die mit ihm verbundenen Einstellungen.

Solange sich das überlieferte völkische Staatsverständnis in den Köpfen hält, bleiben Ausländer von der Nation ausgeschlossen. Die völkische Nation geht von der Vorstellung einer homogenen, für alle verbindlich definierbaren und vor Verunreinigung durch fremde Elemente zu bewahrenden „nationalen“ Kultur aus. Der demokratische Verfassungsstaat hingegen versteht sich als Staatsbürgernation, deren normatives Fundament kultureller Pluralismus und kulturelle Toleranz sind. Er schützt in seiner Verfassung die Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Weltanschauung. Die Akzeptanz des kulturellen Pluralismus der Staatsbürgernation und die Absage an die stets fiktive nationale kulturelle Homogenität völkischen Denkens sind die eigentliche geistige Voraussetzung für die Aufnahme von Ausländern und eine liberale Asylpolitik. Daher halte ich die Abkoppelung der Debatte am Asylrecht von der Zuwanderungsdebatte für einen Fehler. In beiden Fällen geht es letztlich um unsere Einstellung zu Ausländern. Die Absage an Zuwanderung in einem sich demografisch bald entvölkernden Land ist letztlich in der Ablehnung von Ausländern begründet. Sie wiederum hilft den Gegnern des Asylrechts.

Auf dem Hintergrund des immer noch völkisch geprägten nationalen Selbstverständnisses der Deutschen und ihrer daraus erwachsenden Ängste vor kultureller Überfremdung und „ihrer“ Kultur wird die Forderung nach Integration der Ausländer in die deutsche Gesellschaft von den meisten als Assimilation an die Deutschen und ihre Kultur verstanden. Damit aber richten sich Erwartungen an die Ausländer, die von den wenigsten in dieser oder auch in der nächsten Generation erfüllt werden können. Zeitlich kurzfristige Perspektiven und Postulate



für Integration im Sinne der „Einschmelzung“ der Ausländer in die einheimische Mehrheit verstärken daher zwangsläufig erst recht die negativen Einstellungen zu Ausländern.

Und was ist der Bezugspunkt für die Integration, was ist das spezifisch Deutsche? Und was ist der Inhalt der nunmehr von Minister Beckstein geforderten christlichen deutschen „Leitkultur“, in die sich die Ausländer integrieren sollen, bevor sie deutsche Staatsbürger werden dürfen. Wer kann oder darf ihren Inhalt definieren? Ich selbst wäre glücklich, wenn meine Vorstellungen über eine christliche Leitkultur und ihre Konsequenzen für die Asylpolitik von Minister Beckstein geteilt würden. Dies ist, ich lege Wert auf diese Feststellung, nicht der Fall. Wer definiert die für alle verbindliche Leitkultur? Es gibt dafür glücklicherweise keine staatliche Instanz.

Wer die Integration der Ausländer in die deutsche Kultur fordert, müsste die Frage beantworten können: was ist ein integrierter Deutscher? Sind Süd- oder Norddeutsche, Katholiken, Protestanten, säkularisierte kirchlich – konfessionell nicht gebundene Bürger, zum Islam oder Buddhismus konvertierte Deutsche, Akademiker oder Bauern, Mitglieder der SPD oder der CSU jeweils das Modell für Integration und den integrierten Deutschen?. Die Frage nach dem gut integrierten Deutschen und nach den Kriterien für Integration ist auch im Hinblick auf unsere sich in ihren kulturellen Lebensformen und Stilen ständig weiter pluralisierende Gesellschaft nicht zu beantworten. Aber noch mehr: ihre Beantwortung ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Sie steht im Gegensatz zu der durch das Grundgesetz geschützten individuellen Freiheit der Kultur, der Freiheit der Weltanschauung und des religiösen Bekenntnisses, dem Fundament des modernen freiheitlichen Verfassungsstaates. Was die deutsche Kultur für die Bürger bedeutet und wie sie von ihnen definiert wird, dürfen sie individuell entscheiden. Auch Deutsche dürfen sich ursprünglich fremden Religionen und Kulturen zuwenden und diese Freiheit liegt im wohlverstandenen langfristigen Eigeninteresse der christlich gebundenen Bevölkerung, – d. h. des Schutzes der Freiheit ihres eigenen religiösen Bekenntnisses gegen Bevormundung durch den Staat oder gesellschaftliche Gruppen. Die Kultur Deutschlands ist die Kultur seiner Bürger. Und diese Kultur ihrer Bürger ist nichts statisches, sie wandelt und pluralisiert sich.



Zu einer wie auch immer von einzelnen, von Minderheiten oder Mehrheiten definierten Leitkultur dürfen diese sich bekennen und sie propagieren. Ihre Verbindlichkeit für die Gesamtheit aber darf im modernen Verfassungsstaat nicht vom Staat und seinen Organen gefordert und erzwungen werden. Kulturelle Freiheit muss allen Bürgern- ohne Ansehung ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung gewährt werden. Dies gilt auch für Zuwanderer und Asylbewerber. Nur dann können sie sich in unseren Staat integrieren und gute Patrioten werden können.

Bei allem aber muss gesehen werden, dass politische Integration im Sinne der Bejahung der politischen und rechtlichen Ordnung des demokratischen Verfassungsstaates eine von jeder Generation und auch von allen, welche die formale Staatsbürgerschaft schon besitzen, stets neu zu bewältigende Aufgabe ist. Politische Integration bleibt immer ein Prozess mit hohen Risiken und möglichen Rückschlägen.

Die Bekämpfung rechtsradikaler Übergriffe auf Ausländer allein durch Polizei, Gerichte und Gesetzgebung reichen nicht aus, um den Nährboden, auf dem sie in der Breite und Tiefe unserer Gesellschaft verwurzelt sind, auszutrocknen. Notwendig sind positive Perspektiven: die Wahrnehmung der möglichen Bereicherung und Vitalisierung unserer Nation durch Fremde und Fremdes. Diese Perspektive aber setzt die Aneignung des weltbürgerlichen normativen Fundaments der Staatsbürgernation und die Akzeptanz des von ihm geschützten kulturellen Pluralismus und kultureller Toleranz voraus. Die Bekämpfung rechtsradikalen Terrors muss zum Signal des Aufbruchs zu einer großen nationalen Debatte über unser Staatsverständnis und dessen Wertefundament werden.

Die Aneignung der Staatsbürgernation und ihres kulturellen Pluralismus ist die große Herausforderung für die sich in Zukunft noch weiter pluralisierende deutsche Gesellschaft. Sie ist auch die geistige Vorraussetzung für die Überwindung der europäischen Nationalismen und die politische Einigung eines neuen nach außen für Zuwanderer und Flüchtlinge offenen Europas.

3. Zur europäischen Menschenrechtscharta und der von ihr erhofften

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Liberalisierung des Asylrechts.

Das Recht ist keine abstrakte sich immanent und in logischer Sequenz selbst erschaffende Größe. Gerade Im Ausländer- und Asylrecht finden Überlieferungen der jeweiligen politischen Kultur ihren Niederschlag. Änderungen ergeben sich aus Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen, durch politische Führung und Aufklärung, sowie aus dem politischen Diskurs der Bürger. Daneben kann aber auch die Eigendynamik neuer rechtlicher und institutioneller Regelung den Status Quo verändern. .

Diese Möglichkeit bietet vielleicht die neue europäische Menschenrechtscharta.

Inzwischen liegt ein Entwurf des Konvents für eine europäische Menschenrechtscharta vor. Viele erhoffen sich von ihr eine Magna Charta für die politische Einigung Europas. Für das Asylrecht scheint sie die Chance einer Liberalisierung der bisherigen deutschen Asylgewährungspraxis und einer Vereinheitlichung der Asylpolitik in Europa in sich zu bergen. In Artikel 18 wird das Recht auf Asyl nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer Übereinkommen garantiert. Artikel 19 verbietet Abschiebungen oder Ausweisungen in Staaten „in dem die Todesstrafe, Folter oder andere unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht“.

Ich bin nicht informiert, ob der jetzige Entwurf in der vorliegenden Form verabschiedet werden und ob noch mit wichtigen Änderungen zu rechnen sein wird. Vielleicht kann uns hierzu Frau Claudia Roth informieren. Die Details des vorliegenden Entwurfs werden in den folgenden Veranstaltungen dieser Tagung erörtert werden. Deshalb und da ich mich bei der Interpretation der Bestimmungen der Charta selbst unsicher fühle, möchte ich mich hier auf wenige Fragen an den vorliegenden Entwurf konzentrieren.

1. Im Unterschied zur deutschen Rechtsprechung, die das Grundrecht auf Asyl auf von staatlichen Behörden verfolgte Flüchtlinge einschränkt, begründet die Genfer Konvention den Flüchtlingsstatus und Schutz inhaltlich aus Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen politischer Überzeugungen“.

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Damit geht sie von einer weit umfassenderen Definition schutzbedürftiger Flüchtlinge aus als die deutsche Rechtsprechung zu Artikel 16 GG. Da die Bundesrepublik Deutschland Mitunterzeichner der Genfer Konvention ist, frage ich, weshalb deren Bestimmungen in der deutschen Asylpolitik bislang nur in sehr eingeschränktem Umfang berücksichtigt wurden. Dies gilt insbesondere für den Abschiebeschutz und im Hinblick auf die Bestimmung der Grundrechte in Art.1 GG als unmittelbar geltendes Recht. Ich verweise hier auf die Abschiebung von Flüchtlingen nach Afghanistan, der, wie erwähnt, erst jetzt vom BVG eine Riegel vorgeschoben wurde.

2. Damit stellt sich für mich die weitere Frage, ob oder inwieweit sich mit der Verabschiedung der europäischen Grundrechtscharta die bisherige restriktive Beachtung der liberalen Bestimmungen der Genfer Konvention in Deutschlands wirklich ändern kann (so z. B. Artikel 34 über die Erleichterung und Einbürgerung von Flüchtlingen). Innenminister Otto Schily hat behauptet, dass sich der Schutz von Flüchtlingen nach der Genfer Konvention nur auf Flüchtlinge im Asyl beziehe. Im Klartext bedeutet dieses Verständnis der Genfer Konvention, dass die Anerkennung des Status als Flüchtling im Ermessen der nationalen Behörden verbliebe und sich am bisherigen restriktiven Asylrecht vermutlich wenig ändern würde.

3. Der Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention in der nationalen Asylpolitik würde somit erst gesichert werden, wenn die Anerkennung des Flüchtlingsstatus, der zum Asyl berechtigt, tatsächlich nach den Kriterien der Genfer Konvention geregelt und ihre Nichtbeachtung bei Nichtbeachtung durch ein individuelles Klagerecht korrigierbar würde. Wird diese Grundbedingung für die Liberalisierung auch der deutschen Asylpolitik durch die europäische Menschenrechtcharta gewährleistet? Ich bin gespannt auf die Ergebnisse dieser Tagung.

The European Union on the



Path to a Common Asylum Law – Minimum requirements a European system designed for protecting refugees has to meet

The European Union (EU) currently is in a historic transitional phase. On May 1, 1999, the Treaty of Amsterdam became effective. By the year 2004 central sections of asylum and migration policy are scheduled to have become EU law, binding on all EU member states.

Until today only the Dublin Convention stipulates which member state bears the responsibility for checking the asylum application; a common European asylum law, however, has not been created yet. European asylum policy in the 1990s was marked, above all, by jointly undertaken measures to „raise the drawbridges“ (*Abschottungsmaßnahmen*) and a persistent negative attitude towards receiving refugees. The Dublin Convention does not guarantee that it is really a EU member state which is responsible for checking an asylum application. The EU-wide introduction of the term „Safe Third Country“ into the member states' national legal systems has increasingly undermined the protection of refugees. The armament of border authorities associated with Schengen, the Third Country practice, and the over 100 treaties laying down rules for turning back refugees, which have been signed with neighbouring countries as well as countries of transit and origin, pose a serious threat not only to the Non-Refoulment-Rule but are increasingly shifting the reception of refugees to non-EU countries.

The European Union is at a crossroads:
Either an open Europe or clinging to the strategy of
raising the drawbridges.

„The aim is an open and secure European Union, fully committed to the



obligations of the Geneva Refugee Convention and other relevant human rights instrument, and able to respond to humanitarian needs on the basis of solidarity“.

(Presidency Conclusions, European Council, Tampere, October 1999)

The declaration made by the heads of state and government in Tampere is characterized

by unmistakable professions of supporting openness and transparency in the European Union, and of upholding human rights as well as the right to asylum.

Yet in practice the European Union continues to be a community specialized in raising the drawbridges when faced with refugees. Its manifest expression are the so-called EU „action plans“ concerning different countries of origin (Iraq, Afghanistan, Morocco, Somalia, Sri Lanka, and Albania/Kosovo).

These „action plans“ are meant to express a greater future coherence between EU domestic and foreign policy. In the part dealing with its concrete implementation, however, the well-known principle of European domestic policy is the determining factor: not a single word is lost about how a person seeking shelter can gain access to an asylum procedure within the EU. What it is all about is preventing flight, regionalizing the reception of refugees, raising the drawbridges (Abschottung), and the search for new ways of deportation.

To realize the claim to be an „open Union“ would be tantamount to a fundamental reorientation: a break with the strategy of raising the drawbridges and deterrence, as well as pulling down to a considerable extent the fortifications erected against refugees and migrants.

Protecting refugees is not a matter of quota: seeking asylum and immigration must be distinguished.



The European Union needs much more than 20 million new immigrants from non-EU countries in the next twenty years. The necessary debate on immigration will primarily be orientated towards the respective demographic and economic needs within the Union.

By contrast, the main concern of refugee policy is offering protection to persecuted individuals. Therefore, the protection of refugees, which is mandatory in international law, cannot be turned into a matter of quota. Protecting refugees is part and parcel of the universal protection of human rights and not something to be changed at the whim of politicians addicted to thinking in terms of profit or loss only. Human rights are clearly defined and juristically enforceable titles, which guarantee the individual the right to a life in human dignity.

Requirements a future European system designed for protecting refugees has to meet

PRO ASYL backs a common asylum and refugee law on the highest possible level. The following requirements for a future European system designed for the protection of refugees have to be fulfilled:

- 1) The right to asylum has to be guaranteed in a future EU Charter of Fundamental Rights.
- 2) In translating the Amsterdam Treaty's agenda concerning asylum policy into reality certain minimum requirements guaranteeing an effective protection of refugees have to be met.
- 3) The preservation of the fundamental right to asylum and the guarantee of legal protection are the best safeguards against the risk that the Federal Republic of Germany might not honour the obligations imposed on it by international law.

4) In the Federal Republic of Germany there is urgent need of action concerning

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)



the restrictive interpretation of the Geneva Refugee Convention and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom. The existing protection gap has to be closed, thus initiating a return to international standards of protection.

1) The protection of refugees has to be guaranteed in a future EU Charter of Fundamental Rights

At present, a convent acting on behalf of the EU heads of state and government draws up the draft of a Charter of Fundamental Rights. The European Council intends to proclaim this charter in December 2000. But the European Union will not do justice to its own claims by merely proclaiming its catalogue of fundamental rights. The future Charter of Fundamental Rights in its entirety has to become legally binding by including it in the EU Treaty.

There are some areas within the borders of the EU in which protection of individual rights and parliamentary control have only insufficiently been formed, in particular in the third pillar of police cooperation, but also for example with respect to the policies related to asylum and migration. However, fundamental rights must be valid and enforcable in all pillars of the Community Treaties. It would be absurd to continue to turn a blind eye to those aspects where infringements of fundamental rights occur especially intensely.

a) The Charter has to guarantee the right to asylum. The question as to what extent there will be a constitutionally enforcable right to asylum within the borders of the European Union is vital for the protection of refugees. Accordingly, in Tampere the European Council have committed themselves to base the future common European asylum law on „the full and inclusive application“ of the Geneva Refugee Convention. This passage has to turn up again in a Charter of Fundamental Rights.



b) There must not be any EU citizens who are excluded from the purview of the asylum law. An inadmissible geographical limitation of refugee protection would be a fatal model for countries outside the EU borders.

c) Protection against persecution has been a major legal advance in the system of the universal protection of human rights since 1948. Refugee law developed in the face of various forms of state antagonism. The Geneva Refugee Convention has justly been called the Magna Carta of refugee law. All member states of the European Union have signed the Geneva Refugee Convention of 1951 and the Supplementary Protocol of 1967. By doing this they accepted without reservation the definition of refugee contained in it. The universal and unlimited purview of these international means for protecting refugees has repeatedly been stressed by the international community.

d) The unconditional observance of the Non-Refoulment-Rule in accordance with article 3 of the European Human Rights Convention and article 3 of the United Nations Convention against Torture have to be laid down in the Charter, too.

2) In translating the Amsterdam Treaty's agenda concerning asylum policy into reality certain minimum requirements guaranteeing an effective protection of refugees have to be met.

a) Definition of the term „refugee“

Article 63, paragraph 1, letter c: „minimum standards with respect to the qualification of nationals of third countries as refugees“

We demand:

a1) A consistent application of the Geneva Refugee Convention must be the starting point and not the final phase of a harmonization policy. Yet the guideline for „reaching a degree of consensus with respect to the rules for the adjudication

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)



and the criteria for granting refugee status“ [Arghh!, the translator] is scheduled for as late as April 2004.

a2) At present, a great part of the **de facto** refugees in the EU is kept from the protection they are entitled to under the Geneva Refugee Convention. Against the background of widely differing recognition procedures in the respective EU member states the refugee's decision to choose a certain country of refuge may fairly be described as a choice the outcome of which is determined by pure chance.

a3) The EU ought to accept the resolutions adopted by the Executive Committee for the program of the UNHCR as minimum standards. The current legal interpretation put forth by some EU member states is not based on the Geneva Refugee Convention at all and contradicts the view expressed by the UNHCR. The interpretation of the definition of „refugee“ in the treaty has to take into account all forms as well as all perpetrators of persecution. A future EU instrument for harmonizing the definition of „refugee“ must make clear that asylum applications putting forward persecution through non-governmental agents are within the scope of the Geneva Refugee Convention. In addition, persecution may take on specific shapes, including sexual violence against women. Furthermore, the definition of „refugee“ does not exclude those persons seeking shelter who are exposed to danger of life and limb in a country where the state authority has collapsed.

b) Complementary forms of protection

Article 63, paragraph 2, letter a: „minimum standards for ... persons who otherwise need international protection“

We demand:



b1) The correct application of the Geneva Refugee Convention once again has to be the starting point with respect to „subsidiary, respectively, complementary protection.“

b2) „Complementary protection“ has to be granted to persons who, although not within the scope of the Geneva Convention, are protected from deportation by means of international treaties, such as the European Convention of Human Rights or the United Nations Convention against Torture.

b3) Establishing an answer to the question whether asylum seekers are refugees under the Geneva Refugee Convention or under the rules relating to „complementary protection“ has to be safeguarded by a uniform procedure.

b4) A secure status and social rights in accordance with the Geneva Refugee Convention have to be guaranteed for those persons who seek shelter.

c) Temporary protection / Emergency measures

Article 63, paragraph 2, letter a: „minimum standards for giving temporary protection to displaced persons from third countries who cannot return to their country of origin ...“

The instrument of „temporary protection“ – originally intended to cope with situations of mass flight – was abused in the past so as to evade the Geneva Convention.

We demand:

c1) The use of this instrument has to be restricted to cases of war and emergency in which it is impossible to set up an individual asylum procedure at short notice. Ensuring effective protection and a coordinated reception of refugees should be arranged in consultation with the UNHCR and human rights organizations.



c2) Its basis has to consist of measures intended to help evacuate people, and (for those who have to flee spontaneously) the possibility to enter the EU without restrictions concerning visa, „Third Country“ practices, or border measures undertaken to deter refugees.

c3) Refugees have to be granted rights modelled on the Geneva Refugee Convention, in particular the right to re-unite their families, the rights to habitation, work, education and to unrestricted access to health services.

c4) Refugees have to have the opportunity to file an asylum application at all times.

d) Article 63, paragraph 2, letter b: „promoting a balance of effort between member states in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons“

We demand:

Sharing responsibility between the European countries must not be based on a bureaucratic assignment and redistribution but has to take into consideration the individual interests and, in particular, the family concerns of those who seek protection. It would be more reasonable and humanitarian, and less expensive, to develop a system of financial adjustment within the framework of the European Refugee Fund on EU level instead of (re)distributing refugees.

e) The Dublin Convention

Article 63, paragraph 1, letter a: „criteria and mechanisms for determining which member state is responsible for considering an application of asylum submitted by a national of a third country in one of the member states.“

We demand:



e1) Any agreement substituting the Dublin Convention has to be drafted in such a way as to really guarantee the checking of each asylum application within the borders of the European Union.

e2) The European Union ought to suspend the rejection and subsequent sending away of refugees to so-called „safe third countries.“

e3) The member states hoped that a fairer sharing of responsibility might be achieved by means of the Dublin Convention. This desired effect has not come to pass. In this context, too, it would be more humanitarian and less expensive to develop a system of financial adjustment on EU level instead of (re)distributing refugees.

Ad hoc measures until the substitution of the Dublin Convention

e4) In the meantime, the Convention ought to be translated into practice in a flexible and decent way in the interest of asylum seekers by applying the self-entry clause ([Selbsteintrittsklausel](#)) as well as the humanitarian clause. In order to reach this goal practical guidelines ought to be worked out as quickly as possible. Regarding the preservation of the unity of family, no obstacles or excessively narrow criteria for determining a person's belonging to a family ought to be used. A wide definition of the term „family“ ought to avoid the separation of family members.

e5) Any asylum seeker waiting for a decision has to be granted, first, social rights that have not been provided in the Dublin Convention, and, secondly, the right to lodge an appeal with staying effect ([ein Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels mit aufschiebender Wirkung](#)) against the decision to transfer his application to another member state.

f) Minimum standards for an asylum procedure:



Article 63, paragraph 1, letter d: „minimum standards on procedures in member states for granting or withdrawing refugee status.“

We demand:

f1) A common European asylum law must guarantee that each asylum application is individually checked in court and each applicant enjoys legal protection (the right to have checked any administrative decision with staying effect). There must not be laid down any clauses that exclude certain groups of persons.

f2) The guiding principle of the Non-Refoulment-Rule implies that access to an asylum procedure and the actual appropriateness of national asylum procedures for ascertaining the refugee status have to be guaranteed. The people involved in deciding on the applicant's lot at an independent administrative body have to be well-versed in international refugee law and human rights protection. All asylum seekers have to be referred to this administrative body, which is concerned with questions related to asylum.

f3) Asylum seekers have to be granted the right to consult a lawyer and a translator as well as to contact the UNHCR during all phases of the procedure.

g) Reception conditions of asylum seekers

Article 63, paragraph 1, letter b: „minimum standards on the reception of asylum seekers in member states“

We demand:

f1) International protection does not only comprise the refugee's safety but also the organization of his/her social environment in accordance with human dignity. Special laws for asylum seekers that bear the stamp of stigmatization and discrimination violate human dignity and have, consequently, to be excluded from



the future EU minimal standards.

f2) Reception conditions safeguarding a suitable living are a precondition for correct and efficient asylum procedures. Asylum seekers have to gain access to education – including language courses and vocational training; in addition, they must be granted a permission to work. The access to the full range of health services, including a special treatment for torture victims as well as the treatment of traumata, has to be guaranteed. Children seeking asylum need the same rights as other children living in the country of reception.

3) The preservation of the fundamental right to asylum and the guarantee of legal protection are the best safeguards against the risk that the Federal Republic of Germany might not honour the obligations imposed on it by international law.

The fundamental right of asylum and the guarantee of legal protection (article 19, paragraph 4 of the Constitutional Law of the FRG) serve the purpose to make sure that the applications for asylum to be processed by the Federal Republic of Germany are checked in an effective, constitutional, and fair legal procedure. This is no obstacle to the European harmonization of procedural law.

4) In the Federal Republic of Germany there is urgent need of action concerning the restrictive interpretation of the Geneva Refugee Convention and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom. The existing protection gap has to be closed, thus initiating a return to international standards of protection.

4a) On account of its too narrow concept of „refugee“ the Federal Republic of Germany cannot live up to the provisions and obligations imposed by international law. The official German interpretation is at odds with the interpretation of the Geneva Refugee Convention in the majority of EU countries. Refugees from disintegrated countries like Somalia and Afghanistan are still denied the protection



as refugees, which they are entitled to, because of the restrictive interpretation of the Geneva Refugee Convention. British courts have repeatedly classified Germany as an unsafe country of asylum, claiming that non-governmental reasons of persecution have not been taken into account there when checking the refugee status according to the Geneva Refugee Convention. In Belgium, Denmark, England, Finland, the Netherlands, Austria, Portugal, and Sweden, refugee status is also granted if persecution measures are undertaken by non-governmental agents. Even in France and Italy, countries that have adopted a similarly restrictive stance as Germany has, the factual interpretation of law is far more liberal.

4b) The Federal Republic of Germany has also isolated itself in the interpretation of the European Convention of Human Rights. The jurisdiction of the Federal Administrative Court is in calculated contrast to the European Court of Human Rights. As in the case of asylum law, the threat to the refugee is required to emanate from a functioning state authority.

Ad hoc measures:

4c) The following sentence is appended to §51, par.1 of the Alien Act: „The status of refugee cannot be denied by claiming that there is no unchallenged state (or statelike) power guaranteeing order“.

4d) §53, par.4 of the Alien Act has to be phrased as follows: „An alien must not be deported as far as it follows from the application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom of 4th November 1950 (BGBL. 1952 II page 686) and the jurisdiction of the European Court of Human Rights that a deportation is unlawful“.

Faltblatt (deutsch)

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Arbeitsgruppe
Kohärenz von Innen- und Außenpolitik
– Aktionspläne –

Salvatore Pittà

EU-Aktionsplan Marokko

Wie sich Europa Undokumentierter und Staatenloser entledigt

1. Einführung

Mailand, den 1. Juni 2000. Ein irakischer Fluechtling wird von der Flughafenpolizei abgefangen, bevor er EU-Boden betreten kann. Er moechte zu seinem Bruder nach Deutschland und sieht sich vorerst gezwungen, in Italien um politisches Asyl nachzusuchen. Er behauptet, aus Marokko eingeflogen zu sein. In derselben Stunde wird er nach Rabat geschickt und soll dort Asyl bekommen. Marokko unterhält jedoch freundschaftliche Beziehungen mit der Regierung Hussein und weigert sich, den Asylsuchenden aufzunehmen. Seit drei Monaten sitzt nun der irakische Fluechtling in Rabats Flughafen fest. Was im Oktober 1999 unter dem Titel 'Freiheit, Sicherheit und Recht' von den EU-Innenminister verkauft wurde, die Aktionsplaene der Hochrangigen Gruppe Migration, ist in Marokko schon heute Tatsache. Ziel war es, das Land in die Fluechtlingsabwehr der EU einzubinden, laut SPD-Bundesministerin Wieczorek-Zeuls „unter Wahrung der Menschenrechte“. Ersteres gelang offensichtlich. Zweiteres – offensichtlich nicht.

2. Marokko ist kein Einwanderungsland

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Allein im laufenden Jahr wurden im Lande sieben Zeitungsausgaben verboten, Folter wird in gewissen Gefaegnissen noch immer praktiziert, friedliche Demonstrationen meist mit rueder Gewalt niedergeknüppelt, Gewerkschaftsfunktionäre und Menschenrechts-AktivistInnen juristisch verfolgt und/oder ihresPasses beraubt, Parteien verboten oder schlichtwegs nicht eingetragen. Vereinzelt verschwinden noch immer Menschen. Die geltende Verfassung verleiht dem König weiterhin absolute Macht, laut Artikel 19 darf Seine Majestät nicht ‘mal oeffentlich kritisiert werden. Nichtsdestotrotz behauptet der EU-Aktionsplan: „Morocco (...) has not in the recent past been a country of origin of asylum seekers“.

Recht hat die Hochrangige Gruppe Migration mit ihrer Behauptung, „Morocco is primarily a country of origin of economic migrants“. Über 10% marokkanischer Staatsangehöriger, in etwa drei Millionen, leben derzeit im Ausland. 1,6 Mio. haben in Europa einen rechtmässigen Aufenthaltsstatus errungen, die meisten in Frankreich, Spanien, Belgium, Holland, Italien und Deutschland. In Marokko selbst sind knapp ein Drittel der Bevölkerung unter 35 Jahren arbeitslos, 13% aller in Marokko Wohnhaften leben unter dem Existenzminimum, 55% sind AnalphabetInnen, die meisten davon Frauen, vorab aus ländlichen Gebieten.

Neueren Datums ist die im Aktionsplan stark gewichtete Transitfunktion Marokkos: „It is, however, a major country of transit of migrants, mostly asylum seekers, from Algeria and the Subsaharian region“. Die Hohen EU-Migrationstechnokraten zählen 1998 lediglich 3500 Personen dieser Kategorie in Spanien. Sie dürften weit mehr sein, unter den knapp 1 Mio. Menschen, die Spanien alleine 1999 an ihren Küsten und Enklaven abgewiesen hat. Tatsächlich: Angefangen von der an Algerien grenzenden Stadt Oujda über Nador, Al Hoceima, Tetouan, Tánger, an den Toren der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, aber auch der atlantischen Kueste entlang in Asilah, Larrache, in Rabat und Casablanca befinden sich Menschen, die bereit sind, auf eine Patera de la muerte oder unter einem nach Spanien reisenden Lastwagen ihr Leben zu riskieren, um ihrem Elend, Tod und Folter zu entkommen.

3. Entrechtung in Europa

Dabei unterscheidet sich die Situation Emigrierter in Europa weitgehend von den neusten

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Automodellen, die diese in ihren Augustferien den Familienangehörigen stolz vorführen. Krassestes Beispiel des heutigen Rassismus in Europa ist El Ejido, ein spanisches Vorort von Almeria, das in den letzten zwanzig Jahren einen unglaublichen Boom erlebt hat und heute zum Hauptlieferanten Europas von Wintergemüse avanciert ist. Seit dem Pogrom von anfangs Februar 2000 getrauen sich die Menschen dort am Wochenende kaum auf die Strasse. Sie werden in den Bars nicht mehr bedient, haben jedoch auch kein Geld mehr, um es dort auszugeben: Deren Lohn sank im letzten Halbjahr von umgerechnet 50 auf gut 30 DM pro Tag. Ihre Häuser wurden bisher nicht repariert, so leben viele in Kartonschachteln und Wellpappe. Ihre medizinische Versorgung ist vielfach nicht gewährleistet. Wer ihnen hilft, läuft selbst Gefahr, Ziel der „Caza al hombre“, der Menschenjagd zu werden. Die künstlich eingeführte Unterscheidung zwischen Legale und Illegale spielt in El Ejido dabei kaum eine Rolle. Mittlerweile haben die meisten europaischen Staaten neue Ausländergesetze eingeführt, die die Hürden zur Legalität derart hoch angesetzt haben, dass alle Nicht-EU-Arbeitende erpressbar geworden sind. „Passt Dir die Arbeit nicht, wirst Du gefeuert und verlierst ergo Deine Aufenthaltsbewilligung“, ist die einfache Rechnung der europäischen Machthabenden. Internierungslager schießen wie Pilze aus dem Boden. Abschiebungen stehen auf der Tagesordnung. Um zu verhindern, dass Menschen ihre Familien nachziehen, erarbeitet Europa neue Temporärarbeitsverträge. Spanien und Marokko stehen vor dem Abschluss einer solchen Vereinbarung. In Portugal verhindern bereits Jahresaufenthaltsbewilligungen mit einer maximalen Wiederholung bis zu fünf Jahren, dass das Land gegen verschiedene Internationale Abkommen verstösst. Die Schweiz war hier richtungsgebend und handelte sich die Kritik der UN-Rassismuskommission ein. Mit juristischen Tricks konnte scheinbar die Situation entschärft werden: zuungunsten der Menschen mit Migrationserfahrung.

4. Einbindung Marokkos in die EU-Fluechtlingsabwehr

Bereits 1993 stellten die EU-Migrationsminister in Kopenhagen die Kontaktnahme Marokkos in Sachen Migration in Aussicht. 1995 wurde das Land in das sogenannte Barcelona-Prozess eingebunden, ein Pendant zum hier weit bekannteren Budapester-Prozess. Am 26. Februar



1996 beteiligte sich das Land am daraus resultierenden Euromediterranen Kooperationsabkommen, das seit dem 1. März 2000 in Kraft getreten ist und den Freihandel zwischen 27 Staaten rund um den Mittelmeer ab 2012 vorsieht. Dank weiteren vierzig bilateralen Abkommen, so mit Italien, Frankreich, Spanien und der Schweiz, wurde das Land ökonomisch gefügig gemacht. Am 3. Februar 2000 unterzeichnete schliesslich König Mohammed VI das sogenannte Suva-Abkommen, das das frühere Lomé-IV-Abkommen zwischen der EU und 71 Staaten aus dem Afrikanisch-Karibisch-Pazifischen Raum umfasst. Neben einer grosszügigen Finanzhilfe Europas an diese sog. AKP-Staaten von 13,5 Mia. Euro enthält besagtes Suva-Abkommen einen Artikel, den sich hier zu zitieren lohnt:

„At the request of a Party, negotiations shall be initiated with ACP States aiming at concluding in good faith and with due regard for the relevant rules of international law, bilateral agreements governing specific obligations for the readmission and return of their nationals. These agreements shall also cover, if deemed necessary by any of the Parties, arrangements for the readmission of third country nationals and stateless persons...”

Offensichtlich an diesem Artikel 13.5.c. ist der erklärte Wille Europas, sich der Undokumentierten und Staatenlosen zu entledigen, indem diese denjenigen Länder zugeschoben werden sollen, die sie vor ihrer Einreise in EU-Gebiet durchstreift haben. Der eingangs zitierte Fall beweist, dass es der EU dabei äusserst eilig ist: Bereits am 1. Juni existiert ein in Artikel 13.5.c. noch hypothetisches Abkommen. Doch Marokko weigert sich in der Praxis meistens anzuerkennen, dass Aufgegriffene durch sein Territorium reisten. Der spanische Regierungsabgeordnete in Andalusien, José Torres Hurtados, schildert am Rande eines Symposiums in Almeria, wo er diese Aussage machte, das „glücklichere“ Schicksal von 193 in der Nähe von Cadix Mitte Juli aufgegriffenen illegal Eingereisten: 121 davon wurden umgehend in Ceuta eingeknastet.

Arbeitsgruppe
Kohärenz von Innen- und Außenpolitik
– Aktionspläne –

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

©2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



Thomas Uwer, WADI e.V.

EU-Aktionspläne – Irak

Kohärenz Innen- und Aussenpolitik

Die Europäische Flüchtlingspolitik ist dabei, sich von einer traditionellen, nationalstaatlichen Asylpolitik zu verabschieden und beansprucht zunehmend auch Hoheitsrechte auf ein Terrain, das sich der innenpolitischen Regulierung entzieht. Was noch auf der Tagung der europäischen Staats- und Regierungschefs 1992 in Edinburgh unter dem Begriff der „Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme“ als reine Willensbekundung erscheinen mochte, hat sich in der Praxis längst niedergeschlagen. Die Maßgaben der Flüchtlingspolitik wirken weit in die Bereiche der Außen- und Entwicklungspolitik hinein. Wenn im Irak Decken verteilt und Krankenhäuser gebaut werden sollen, dann ist dies sicherlich nicht neues. Wenn diese Maßnahmen in eine koordinierte Flüchtlingspolitik eingebunden und mit dem Aktionsplan Irak zur Leitlinie erklärt werden, dann bedeutet dies, daß die Fluchtabwehr das Ressort gewechselt hat: Von der Innen zur Außen- und Entwicklungspolitik.

Als „Querschnittsaufgabe von Außen-, Wirtschafts-, Asyl- und vor allem Entwicklungspolitik“ sollen humanitäre Soforthilfe, langfristige Entwicklungshilfe, diplomatischer Druck und zur Not die militärische Erzwingung sog. Schutzzonen ineinandergreifen und der repressiven Fluchtabwehr zur Seite gestellt werden. Wie diese Ressort übergreifende, „kohärente“ europäische Flüchtlingspolitik gegenüber Regionen funktioniert, in denen nichts mehr funktioniert, zeigt beispielhaft der Aktionsplan Irak.

1997 wurde der Aktionsplan Irak auf Drängen der deutschen Regierung und auf der Grundlage von Untersuchungen, die der deutsche Bundesgrenzschutz in Südosteuropa durchgeführt hatte als erster europäischer Aktionsplan in die Welt gesetzt. Er stellt somit den ersten konkreten Entwurf für eine Flüchtlingspolitik dar, die von der defensiven Fluchtabwehr

Dokument: [Herbert Leuninger Archiv 2021 - www.herbert-leuninger.net](http://www.herbert-leuninger.net)

@2021 Die Seiten über Herbert Leuninger wurden von www.gruenehelden.de im Auftrag von ProAsyl erstellt.



zur offensiven politischen Regulierung kompakter Flüchtlingsbewegungen gelangen will.

Der Aktionsplan Irak ist zuerst einmal ein Papier aus der Praxis. Entworfen von Beamten des Bundesgrenzschutzes, fortgeführt von europäischen Beamten, steht die konkrete Abwehr von irakischen Flüchtlingen im Vordergrund des Papiers. Fraglos waren es nicht Entwicklungen vor Ort, sondern die statistische Häufung irakischer Asylbewerber einerseits und verfahrenstechnische Probleme der Grenzbehörden andererseits, die den Aktionsplan auf die Tagesordnung brachten. Entsprechend orientiert sich das Papier am Status Quo. Die maßgeblichen von der High Level Working Group geforderten Maßnahmen sind entweder bereits umgesetzt oder waren eingeleitet, lange bevor die Arbeit an der heutigen Fassung des Aktionsplans begann. Sowohl die Region im kurdischen Nordirak, die fälschlicherweise oft als Schutzzzone bezeichnet wird, als auch das europäische Programm für humanitäre Hilfe unter Leitung von ECHO existierten bereits seit Beginn der Neunziger Jahre. Selbst die vorgelagerte Grenzabschottung wurde von der Türkei schon seit 1992 aus nationalem Eigeninteresse durchgesetzt. Entsprechend bietet der Aktionsplan auch auf der faktischen Ebene nichts Neues: In der euphemistischen Darstellung der irakischen Verfolgungspraxis unterscheidet er sich kaum von der deutschen Vorlage, dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes (wenn er zum Beispiel angesichts der gegen Kurden gerichteten Verfolgungsmaßnahmen, die mehr als 200.000 Menschen das Leben kosteten, konstatiert, die irakische Innenpolitik sei gekennzeichnet von der ethnischen Heterogenität des Landes).

Die wirkliche Leistung der High Level Working Group besteht also vor allem darin, die vorhandenen Akteure von der türkischen Polizei, über die kurdischen Milizen bis hin zu den Hilfsagenturen unter dem Mantel europäischer Flüchtlingspolitik zusammenzuführen. Im Zentrum dieses Unternehmens steht die Konstruktion einer sicheren Fluchtalternative im kurdischen Nordirak, als der Schlüssel, mit dem der unter Embargo stehende und international isolierte Irak für die Fluchtabwehr geöffnet werden soll. Die insgesamt in der Flüchtlingspolitik geforderte ressort- und länderübergreifende Verschmelzung von Außen- und Sicherheitspolitik, sowie Fluchtabwehr und humanitärer Hilfe ist dort seit Jahren als alltagspraktische Notstandsverwaltung Realität. Nicht der Aktionsplan Irak, vielmehr der



kurdische Nordirak selbst und die dort durchgeführte „humanitäre Intervention“ ist der Modellfall, an dem sich europäische Flüchtlingspolitik orientiert. Der Beitrag der High Level Working Group besteht darin, die Entwicklung der Region, die von vielen Menschen vor Ort als desaströses Scheitern der „Befreiung“ von 1991 gesehen wird, in einen flüchtlingspolitischen Erfolg umzumünzen. Ein Blick darauf, was vor Ort geschah, mag dies verdeutlichen.

In Folge des Golfkrieges flohen 1992 mehr als zwei Millionen Kurden aus dem Irak in die benachbarten Länder Türkei und Iran. Beide Staaten weigerten sich, eine massenhafte Aufnahme irakischer Flüchtlinge zu akzeptieren. Die Türkei, an deren Grenzen die meisten der Flüchtlinge Zuflucht suchten, riegelte ihre Grenze militärisch ab und verweigerte den Flüchtlingen Einlaß ins sichere Landesinnere. Als Reaktion auf den nicht vorhergesehenen Unfall am Rande der großen Politik richtete die Anti-Irak-Koalition einen Safe Haven ein, der in etwa die Provinz Dohuk umfasste; ein Bruchteil lediglich der kurdischen Region. Dieser Safe Haven verfolgte nur ein Ziel: Die Rückführung der Flüchtlinge in den Irak, um eine befürchtete Destabilisierung der Nachbarländer zu verhindern. Weder war die Region in die die Flüchtlinge zurückgeführt wurden sicher – noch als die ersten westlichen Journalisten im Geleit der Flüchtlinge nach Dohuk gelangten befanden sich irakische Sicherheitskräfte in der Stadt – noch durch irgendeine UN-Resolution gedeckt. Der viel beschworene Safe Haven im kurdischen Nordirak begann als militärische ad-hoc-Maßnahme zur Flüchtlingsrückführung, die mit nahezu allen bis dato gültigen Grundsätzen der Flüchtlingspolitik aufräumte, beispielsweise, daß Flüchtlinge nicht in Kampfreionen zurückgeführt werden dürfen. Diese Recht- und Schutzlosigkeit setzte sich in den Folgejahren konsequent fort: Zwar zog sich die irakische Armee aus weiten Teilen der kurdischen Region zurück, mit ihr verschwanden aber auch die militärischen Schutztruppen der Anti-Irak-Koalition, ohne daß eine gültige Regelung der sogenannten Schutzzone erfolgt wäre. Kein Beschluß einer UN-Institution, nicht einmal ein Antrag wenigstens zur Feststellung der seit 1991 praktisch gültigen Demarkationslinie zwischen dem zentralirakischen und dem irakisch-kurdischen Territorium, hat jemals existiert. De jure wie de facto ist die Region im kurdischen Nordirak also integraler Bestandteil des irakischen Staates und weder eine Resolution, geschweige denn eine



militärische Schutzmacht bewahren sie vor der Gefahr, bereits morgen wieder gewaltsam unter die Kontrolle des irakischen Regimes gebracht zu werden.

Die neuartige Rechtlosigkeit, aus der die sogenannte Schutzzone entstand, ist konstituierend für die gesamte Entwicklung der Region. Alle Versuche der entstehenden kurdischen Selbstverwaltung scheiterten im Ansatz schon daran, daß sie ein international anerkanntes politisches Mandat nicht besaßen. In Ermangelung eines gültigen rechtlichen Rahmens wurde die Region unter das Kuratel internationaler Hilfe gestellt. Bis heute ist das gegen den Gesamtirak verhängte Wirtschaftsembargo auch gegenüber dem kurdischen Nordirak gültig und beinahe zehn Jahre nach der „Befreiung“ ist die Region noch immer vollständig abhängig von Hilfslieferungen von außen. Das politische Problem Irakisch-Kurdistan wurde nicht gelöst, sondern in ein humanitäres umdefiniert. Anstelle einer funktionsfähigen lokalen Regierung ist die Notstandsverwaltung durch Hilfsagenturen und die die Verteilung organisierenden kurdischen Partei- und Milizverbände getreten. Diese Verbände leben weitgehend von der Akkumulation internationaler Hilfsmittel und den Einnahmen aus dem illegalen Grenzverkehr und verfolgen mit Gewalt jede Regung, die ihren Interessen zuwiderläuft. Seit 1995 ist die Region in verschiedene Hoheitsgebiete kurdischer Parteien gespalten, die sich gegenseitig bekämpfen. Rund 250.000 Menschen wurden von der UN als innerkurdische Flüchtlinge in Folge dieser Auseinandersetzungen gezählt. Die Region überlebte bislang einzig dank des Good Will der benachbarten Staaten und der Tatsache, daß eine Wiedereingliederung in den irakischen Staatsverband der Baghdader Regierung weder ökonomisch, noch politisch bislang sinnvoll erschien. Verwaltet wird dieses Überleben von Milizen und Hilfsorganisationen, finanziert unter anderem von der europäischen Hilfsagentur ECHO.

Was also im Aktionsplan Irak als Erfolgskonzept verkauft wird, ist ein seit beinahe zehn Jahre anhaltendes Scheitern internationaler Politik, zumindest wenn man unter Politik die planvolle Steuerung und Regelung gesellschaftlicher Entwicklung versteht. Die Politik gegenüber dem kurdischen Nordirak zeichnet sich seit 1992 vor allem durch den vollständigen Mangel an langfristiger Planung aus, ein Mangel, der alleine schon durch den ungeklärten Status der Region vorgegeben ist. Diese Planlosigkeit, die sich in der Verwaltung des aktuellen



Notstandes erschöpft, wird im Aktionsplan Irak zum flüchtlingspolitischen Konzept geadelt.

Der kurdische Nordirak zeigt zugleich, wie das hochgradig ideologisch aufgeladene Konzept der „Kohärenz“ in der Praxis funktioniert. Eingebunden in das Programm europäischer Fluchtabwehr dient auch die humanitäre Hilfe nicht der strukturellen Verbesserung der Lebensbedingungen, sondern lediglich einer Anhebung des Lebensniveaus soweit, daß die Gefahr, die eine Flucht mit sich bringt größer erscheint, als das Verweilen vor Ort. Die gerne als Hilfsaktion dargestellte Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme funktioniert nur in Verbindung mit grenzpolizeilicher Repression. Daß die Zahl jener, die dennoch den Weg durch Minenfelder wagen oder auf seeuntüchtigen Booten in der Ägäis kentern nicht kleiner wird, sagt einiges über den Erfolg dieser Maßnahmen aus.

Einzig an diesem Punkt, der repressiven Fluchtabwehr, reicht der Entwurf der High Level Working Group denn auch über das Bestehende hinaus. Türkische Grenzer sollen künftig bereits im Vorfeld der EU Flüchtlinge aus der Region abfangen und registrieren. Diese Registrierung dient einerseits der Identifikation von Personen und sie von einer Wiederholung der Flucht abschrecken. Andererseits hilft sie, im Falle einer geglückten erneuten Flucht, Fluchtwege erkennbar zu machen. Dem zur Seite sollen künftig Vorbefragungen im Sinne eines noch zu schaffenden gemeinsamen europäischen Asylrechts treten. Einige dieser Maßnahmen werden von der türkischen Regierung höchst freiwillig bereits seit Jahren umgesetzt. So versucht sich die Türkei seit 1992 gegen den Zustrom irakischer Flüchtlinge zu schützen und führt beispielsweise regelmässig Razzien in den Elendsquartieren und typischen Unterschlüpfen von Flüchtlingen in den westtürkischen Städten durch, um, der Flüchtlinge habhaft geworden, diese umgehend in den Irak zurückzuschieben. Bei der Grenzsicherung zum Irak setzt die türkische Polizei schon seit spätestens 1996 Infrarot-Hightech ein, den übrigens ein deutscher Hermescredit bescherte und zum Aufspüren kurdischer Grenzgänger dient: Flüchtlinge genauso wie Kämpfer der türkisch-kurdischen PKK. Bislang allerdings folgt die Türkei vorwiegend nationalen Interessen – irakische Flüchtlinge sollen vor allem nicht im Lande bleiben – und weigert sich daher auch, als Durchschiebestation für abgelehnte irakische Asylbewerber zu dienen. Eine Haltung, die kein



gutes Licht auf den „Modellfall kurdischer Nordirak“ wirft. Die Einbindung der Türkei in die konkreten Planungen der europäischen Fluchtabwehr, mit Ausbildungshilfe und Technologie, dient sicherlich auch der Auflösung dieser nationalen Barriere.

Wie eine ironische Widerspiegelung der alten entwicklungspolitischen Forderung, man habe die Fluchtursachen zu bekämpfen, nicht die Flüchtlinge, dient der Aktionsplan Irak also lediglich dazu, daß die Fluchtabwehr bereits dort einsetzt, wo Flüchtlinge entstehen und diese nach Möglichkeit innerhalb der Region zu halten und zu versorgen. Und wer möchte schon in Abrede stellen, daß die Bewohner des Irak, wie jene der anderen sog. Herkunftsstaaten der Peripherie, dringend humanitärer Unterstützung benötigten. Im kurdischen Nordirak wie erst jüngst im Kosovo hat sich aber gezeigt, wie die Vertreter der Hilfsagenturen, Militärs und Politiker kaum mehr von einander zu unterscheiden waren. Sie sind eine – von scheinbarer praktischer Notwendigkeit diktierte – Verbindung eingegangen, die sowohl die Ziele, als auch die Methoden zu verwischen scheint. Diese oft unfreiwillige Allianz aus Nothilfe und Fluchtabwehr muß daher grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Die Verlagerung fluchtverhindernder Maßnahmen nach Außen zieht zugleich eine grundsätzliche Neudefinition der Flüchtlingspolitik nach sich, die mir von großer Bedeutung für die auf dieser Tagung diskutierte „Harmonisierung“ der europäischen Asylpolitik zu sein scheint. Traditionell wurde Asylpolitik weitestgehend als ein nationales, innenpolitisches und rechtliches Problem begriffen. Dies resultiert nicht zuletzt aus dem von der GFK grundsätzlich geregelten Verhältnis, in dem der Flüchtling dem Aufnahmestaat gegenüber tritt: Als individuelles Rechtssubjekt, dem Schutz garantiert wird, wenn er aus Furcht vor Verfolgung in einem anderen, als seinem Heimatland vorstellig wird. Flüchtlinge wurden dann zum Gegenstand politischer Regulation, wenn sie im Aufnahmeland erschienen und als Rechtssubjekt Schutz einforderten. Traditionelle Asylpolitik reagierte also auf einen bereits eingetretenen Tatbestand. Die als Regionalisierung und kohärente Politik euphemisierte ausgelagerte Fluchtabwehr nun kehrt dieses Verhältnis grundsätzlich um: Gegenstand der asylpolitischen Regulation vor Ort ist nicht das Individuum, sondern die kompakte Volksgruppe, die zum Empfänger humanitärer Hilfsgüter oder politisch-militärischer



Protektion wird. Der rechtliche Schutz wie das Schicksal des Einzelnen sind weder Gegenstand, noch Interesse von Hilfsmaßnahmen, geschweige denn das militärischer Intervention.

Es scheint absehbar, daß die Logik der militärischen und entwicklungspolitischen Praxis auf die Rechtsgrundlage einer Asylpolitik im Inneren der Festung Europa zurückwirkt und das grundsätzliche Verhältnis zwischen Flüchtling und Aufnahmestaat verändert. Orientiert sich Flüchtlingspolitik erst einmal an einer Praxis, die innerhalb der Koordinaten Volk und Territorium sich bewegt, dann droht der Status des Flüchtlings als Rechtssubjekt gleichsam zu verschwinden. Eine Gefahr, die um so größer ist, als – wie sich am Beispiel des Irak zeigt – die von der EU avisierte Alternative einer heimatnahen Flüchtlingsversorgung auch praktisch nicht funktioniert.



Mindestanforderungen an einen europäischen Flüchtlingsschutz aus der Sicht von PRO ASYL

Thesen

1. Die Union steht am Scheideweg: Offenes Europa oder Festhalten am Konzept Abschottungsgemeinschaft.

- Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs von Tampere ist geprägt von deutlichen Bekenntnissen zur Offenheit und Transparenz in der Europäischen Union, zu den Menschenrechten und dem Asylrecht. In der Praxis jedoch erweist sich die Europäische Union



weiterhin als Abschottungsgemeinschaft gegenüber Flüchtlingen.

- Der Anspruch, eine „offene Union“ zu realisieren, käme einer grundsätzlichen Neuorientierung gleich: Eine Abkehr von dem Konzept der Abschottung und Abschreckung, einen weitgehenden Abbau der Festungsanlage gegenüber Flucht- und Migrationsbewegungen.

2. Flüchtlingsschutz ist nicht quotierbar: Flucht und Einwanderung müssen voneinander unterschieden werden

- Die Union benötigt in den nächsten zwei Jahrzehnten weit über 20 Millionen neue Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten. Eine notwendige Einwanderungsdebatte orientiert sich überwiegend an den jeweiligen demographischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten innerhalb der Union. Demgegenüber steht im Zentrum der Flüchtlingsrechts die Schutzgewährung für Verfolgte. Der vom Völkerrecht gebotene Schutz für Flüchtlinge kann nicht quotiert werden. Flüchtlingsschutz ist integraler Bestandteil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes und keine beliebige Variable einer Politik der Kosten-Nutzen-Abwägung. Menschenrechte sind klar definierte und juristisch durchsetzbare Ansprüche, die dem Einzelnen ein Recht auf Leben in menschlicher Würde garantieren.

3. Das Asylrecht muß in einer künftigen Grundrechtecharta der EU garantiert werden

- Innerhalb der EU sind der individuelle Rechtsschutz und die parlamentarische Kontrolle in einigen Bereichen nur unzureichend ausgebildet, vor allem in der dritten Säule der polizeilichen Zusammenarbeit, aber auch z.B. in der Asyl- und Migrationspolitik. Grundrechte müssen aber in allen Säulen der Gemeinschaftsverträge gültig und einklagbar sein. Es wäre widersinnig – wie bislang – die Aspekte auszublenden, in denen Grundrechtseingriffe von besonderer



Intensität stattfinden.

- Die künftige Charta der Grundrechte muss durch die Aufnahme in den EU-Vertrag volle Rechtsverbindlichkeit erhalten. In ihr ist das Asylrecht zu garantieren. Die Frage, inwieweit innerhalb der EU ein rechtsstaatlich einklagbares Asylrecht existiert, ist für den Schutz von Flüchtlingen von existentieller Bedeutung. So hat sich der Europäische Rat in Tampere dazu bekannt, dem künftigen gemeinsamen europäischen Asylrecht die Genfer Flüchtlingskonvention „uneingeschränkt und allumfassend“ zu Grunde zu legen. Dieser Passus muss sich in einer Grundrechtecharta wiederfinden.
- Unionsbürgerinnen und- bürger dürfen nicht aus dem Geltungsbereich des Asylrechts ausgeschlossen werden. Eine unzulässige geographische Begrenzung des Flüchtlingsschutzes hätte einen fatalen Vorbildcharakter für andere Staaten außerhalb der EU.

4. Bei der Umsetzung des asylpolitischen Arbeitsprogramms des Amsterdamer Vertrages sind Mindestanforderungen zu realisieren, die einen effektiven Flüchtlingsschutz gewährleisten

- Eine einheitliche Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention muss Ausgangs- und nicht Endpunkt einer Harmonisierungspolitik sein. Momentan wird einem großen Teil der de facto-Flüchtlinge in der EU der ihnen zustehende Flüchtlingsschutz nach der GFK vorenthalten. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Anerkennungspraktiken in den einzelnen Mitgliedsländern der Union gleicht die Entscheidung für ein europäisches Zufluchtsland der Teilnahme an einer Lotterie.
- Die Anwendung der GFK in der Union muss allen Formen und Urhebern von Verfolgung Rechnung tragen.
- »Ergänzender Schutz« muss Personen gewährt werden, die nicht unter die GFK fallen, aber durch internationale Abkommen, wie zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention oder das Übereinkommen



der Vereinten Nationen gegen die Folter, vor Abschiebung geschützt sind.

- Die Feststellung, ob Asylsuchende Flüchtlinge nach der GFK oder nach den Regeln des „ergänzenden Schutzes“ sind, ist in einem einheitlichen Verfahren zu gewährleisten.
- Das Instrument des »vorübergehenden Schutzes« – ursprünglich für Massenfluchtsituationen gedacht – wurde in der Vergangenheit zur Umgehung der GFK missbraucht. Es hat sich zu beschränken auf die Kriegs- und Notsituationen, in denen kurzfristig ein individuelles Asylprüfungsverfahren nicht möglich ist. Grundvoraussetzung ist die Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen und – für spontan Fliehende – eine Einreise in die EU ohne Visumsbeschränkungen, Drittstaatenregelungen und Abschottungsmaßnahmen an der Grenze. Den Flüchtlingen sind Rechte in Anlehnung an die GFK zu gewähren. Der Weg in ein Asylverfahren muss Flüchtlingen jederzeit offen stehen.
- Eine das Dubliner Übereinkommen ersetzende Vereinbarung muss so gestaltet werden, dass die Überprüfung eines Asylantrages innerhalb der Europäischen Union tatsächlich garantiert wird. Die Europäische Union sollte die Zurückweisung von Asylsuchenden in „sichere Drittstaaten“ aussetzen.
- Eine Verantwortungsteilung zwischen den europäischen Staaten darf nicht durch eine bürokratische Zuweisung und Umverteilung erfolgen, sondern muss die individuellen Interessen und insbesondere familiären Belange der Schutzsuchenden berücksichtigen. Es ist sinnvoller, humanitärer und weniger aufwendig, einen Finanzausgleich auf EU-Ebene zu entwickeln, statt Flüchtlinge zu verteilen.
- Ein gemeinsames europäisches Asylrecht muss die individuelle Überprüfung eines Asylbegehrens mit Rechtswegegarantie gewährleisten. Es dürfen keine Ausschlussklauseln für bestimmte Personengruppen festgelegt werden.



- Das Grundprinzip des Zurückweisungsverbotes erfordert, dass der Zugang zu einem Asylverfahren zu garantieren ist und die tatsächliche Eignung innerstaatlicher Asylverfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft.
- Internationaler Schutz umfasst nicht nur die Sicherheit, sondern auch eine menschenwürdige soziale Ausgestaltung. Sondergesetze für Asylsuchende, die stigmatisierenden und diskriminierenden Charakter haben, verstoßen gegen die Menschenwürde und müssen bei den künftigen EU-Mindestnormen explizit ausgeschlossen werden.

5. Der Erhalt des Grundrechts auf Asyl und die Rechtswegegarantie sind die beste Gewähr, dass die Bundesrepublik ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen gerecht wird.

- Das Asylgrundrecht und die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie (Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz) haben die Funktion sicherzustellen, dass die von der Bundesrepublik Deutschland zu behandelnden Asylbegehren in einem effektiven, rechtsstaatlichen und fairen Verfahren geprüft werden. Dies steht einer europäischen Harmonisierung des Verfahrensrechts nicht im Wege.

6. Dringender Handlungsbedarf besteht für die Bundesrepublik bezüglich der restriktiven Auslegung der GFK und der EMRK. Die bestehende Schutzlücke ist zu schließen und damit eine Rückkehr zu internationalen Schutzstandards einzuleiten.

- Die Bundesrepublik wird mit ihrem eng gefassten Flüchtlingsbegriff den völkerrechtlichen Vorgaben und Verpflichtungen nicht gerecht. Sie steht mittlerweile im Widerspruch zur Auslegung der GFK in der Mehrzahl der EU-Staaten.
- Auch bei der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) isoliert sich die Bundesrepublik. Die Rechtsprechung des



Bundesverwaltungsgerichts steht in bewusstem Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Wie beim Asylrecht wird verlangt, dass die Gefahr von funktionstüchtigen staatlichen Organen ausgeht.

Frankfurt, den 11. August 2000

Karl Kopp



Minimum requirements that a European system designed for the protection of refugees has to meet (from the point of view of PRO ASYL)

Theses

1. The European Union is at a crossroads: Either an open Europe or clinging to the strategy of raising the drawbridges.
 - The declaration made by the heads of state and government in Tampere is characterized by unmistakeable professions of supporting openness and transparency in the European Union, and of upholding human rights as well as the right to asylum. Yet in practice the European Union continues to be a community specialized in raising the drawbridges when faced with refugees.



- To realize the claim to be an „open Union“ would be tantamount to a fundamental reorientation: a break with the strategy of raising the drawbridges and deterrence, as well as pulling down to a considerable extent the fortifications erected against refugees and migrants.

2. Protecting refugees is not a matter of quota: seeking asylum and immigration must be distinguished.

- The European Union needs much more than 20 million new immigrants from non-EU countries in the next twenty years. The necessary debate on immigration is primarily orientated towards the respective demographic and economic needs within the Union. By contrast, the main concern of refugee policy is offering protection to persecuted individuals. Therefore, the protection of refugees, which is mandatory in international law, cannot be turned into a matter of quota. Protecting refugees is part and parcel of the universal protection of human rights and not something to be changed at the whim of politicians addicted to thinking in terms of profit or loss only. Human rights are clearly defined and juristically enforceable titles, which guarantee the individual the right to a life in human dignity.

3. The right to asylum has to be guaranteed in a future Charter of Fundamental Rights.

- There are some areas within the borders of the EU in which protection of individual rights and parliamentary control have only insufficiently been formed, in particular in the third pillar of police cooperation, but also for example with respect to the policies related to asylum and migration. However, basic rights must be valid and enforceable in all pillars of the Community Treaties. It would be absurd to continue to turn a blind eye to those aspects where infringements of fundamental rights occur especially intensely.



- The future Charter of Fundamental Rights in its entirety has to become legally binding by including it in the EU Treaty. The Charter has to guarantee the right to asylum. The question to what extent there will be a constitutionally enforceable right to asylum within the borders of the European Union is vital for the protection of refugees. Accordingly, in Tampere the European Council have committed themselves to base the future common European asylum law on „the full and inclusive application“ of the Geneva Refugee Convention. This passage has to turn up again in a Charter of Fundamental Rights.
- There must not be any EU citizens who are excluded from the purview of the asylum law. An inadmissible geographical limitation of refugee protection would be a fatal model for countries outside the EU borders.

4. In translating the Amsterdam Treaty's agenda concerning asylum policy into reality certain minimum requirements guaranteeing an effective protection of refugees have to be met.

- A consistent application of the Geneva Refugee Convention must be the starting point and not the final phase of a harmonization policy. At present, a great part of the de facto refugees in the EU is kept from the protection they are entitled to under the Geneva Refugee Convention. Against the background of widely differing recognition procedures in the respective EU member states the refugee's decision to choose a certain country of refuge may fairly be described as a choice the outcome of which is determined by pure chance.
- The application of the Geneva Refugee Convention in the European Union has to take into account all forms as well as all perpetrators of persecution.
- „Complementary protection“ has to be granted to persons who, although not within the scope of the Geneva Convention, are protected from deportation by means of international treaties, such as the



European Convention of Human Rights or the United Nations Convention against Torture.

- Establishing an answer to the question whether asylum seekers are refugees under the Geneva Refugee Convention or under the rules relating to „complementary protection“ has to be safeguarded by a uniform procedure.
- The instrument of „temporary protection“ – originally intended to cope with situations of mass flight – was abused to evade the Geneva Convention in the past. The use of this instrument has to be restricted to cases of war and emergency in which it is impossible to set up an individual asylum procedure at short notice. Its basis has to consist of measures intended to help evacuate people, and (for those who have to flee spontaneously) the possibility to enter the EU without restrictions concerning visa, „Third Country“ practices, or border measures undertaken to deter refugees. Rights modelled on the Geneva Refugee Convention have to be granted to refugees, enabling them to file an asylum application at all times.
- Any agreement substituting the Dublin Convention has to be drafted in such a way as to really guarantee the checking of each asylum application within the borders of the European Union. The European Union ought to suspend the rejection and subsequent sending away of refugees to so-called „safe third countries.“
- A common European asylum law must guarantee that each asylum application is individually checked in court. There must not be laid down any clauses that exclude certain groups of persons.
- The guiding principle of not allowing immediate rejection implies that the access to an asylum procedure and the actual appropriateness of national asylum procedures for ascertaining the status of being a refugee have to be guaranteed.
- International protection does not only comprise the refugee's safety



but also the organization of his/her social environment in accordance with human dignity. Special laws for asylum seekers that bear the stamp of stigmatization and discrimination violate human dignity, and have, consequently, to be excluded from the future EU minimal standards.

5. The preservation of the fundamental right of asylum and the guarantee of full legal protection (Rechtsschutzgarantie) are the best safeguards against the risk that the Federal Republic of Germany might not honour the obligations imposed on it by international law.

- The fundamental right of asylum and the guarantee of legal protection (article 19, paragraph 4 of the Constitutional Law of the FRG) serve the purpose to make sure that the applications for asylum to be processed by the Federal Republic of Germany are checked in an effective, constitutional, and fair legal procedure. This is no obstacle to the harmonization of procedural law.

6. In the Federal Republic of Germany there is urgent need of action concerning the restrictive interpretation of the Geneva Refugee Convention and the European Convention of Human Rights. The existing protection gap must be closed, initiating the return to international standards of protection.

- On account of its narrow concept of „refugee“ the Federal Republic of Germany cannot live up to the provisions and obligations imposed by international law. The official German interpretation is at odds with the interpretation of the Geneva Refugee Convention in the majority of EU countries.
- The Federal Republic of Germany has also isolated itself in the



interpretation of the European Convention of Human Rights. The jurisdiction of the Federal Administrative Court is in calculated contrast to the European Court of Human Rights. As in the case of asylum law, the threat to the refugee is required to emanate from a functioning state authority.

Frankfurt, 11/08/2000

Karl Kopp