



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Asylpolitik in Frankreich

Verfasserin

Silvia-Maria Wieser

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im August 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Matrikel-Nr.:

0516265

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	7
1.1 Erkenntnisinteresse.....	7
1.2 Überblick über die Arbeit	8
1.3 Begriffsbestimmung	9
1.4 Methodik	10
1.4.1 Literaturrecherche	10
1.4.2 ExpertInneninterview	11
2. GRUNDLAGEN DES INTERNATIONALEN, EUROPÄISCHEN UND FRANZÖSISCHEN ASYLRECHTS	16
2.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Zusatzprotokoll von 1967	16
2.1.1 Flüchtlingsbegriff der GFK	17
2.1.2 Wohlbegründete Furcht	18
2.1.3 Verfolgung und Verfolgungsmotive	19
2.1.4 Aufenthalt außerhalb des Heimatlandes	20
2.1.5 Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Schutzes im Heimatland	20
2.1.6 Ausschluss- und Beendigungsgründe	21
2.1.7 Problematik des Flüchtlingsbegriffs der GFK.....	23
2.2 Asylpolitik und Asylrecht auf Europäischer Ebene.....	24
2.2.1 Die Schengener Übereinkommen (1985, 1990)	25
2.2.2 Die Dubliner Übereinkommen (1990, 2003)	27
2.2.3 Vertrag von Maastricht / Vertrag über die Europäische Union (1992)	28
2.2.4 Vertrag von Amsterdam (1997).....	29
2.2.5 Das Tampere-Programm (1999).....	30
2.2.6 Richtlinie Vorübergehender Schutz (2001)	31
2.2.7 Aufnahmerichtlinie (2003).....	32
2.2.8 Das Haager Programm (2004).....	32
2.2.9 Qualifikationsrichtlinie (2004).....	34
2.2.10 Asylverfahrensrichtlinie (2005).....	35
2.2.11 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (2008).....	37
2.2.12 Rückführungsrichtlinie (2008)	38
2.2.13 Lissabon-Vertrag und Grundrechtecharta (2009)	39
2.3 Asylrecht in Frankreich	40
2.3.1 Asylrecht in der Verfassung	41
2.3.2 Asylrecht im CESEDA – Bestandteil des Fremdenrechts	41
2.3.3 Kompetenzen: OFPRA und Cour Nationale du droit d’asile (CNDA).....	42
3. DIE ENTWICKLUNG DER FRANZÖSISCHEN ASYLPOLITIK AB ENDE DER 1980ER JAHRE - ZUSPITZUNG DES ASYLRECHTS	45
3.1 Entwicklung der (Asyl-)migration nach Frankreich	45
3.1.1 Migrationsströme	45

3.1.2	Asylmigration	46
3.1.3	Anerkennung des Flüchtlingsstatus	51
3.2	Bedeutende rechtliche und verwaltungspolitische Maßnahmen im französischen Asylsystem.....	53
3.2.1	Circulaire Fabius (1985).....	54
3.2.2	Maßnahmen gegen die Überlastung des Asylsystems Ende der 1980er	55
3.2.3	Aufhebung der Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen (1991)	56
3.2.4	Einrichtung internationaler Transit- und Wartezonen sowie Einführung von Sanktionen für Transportunternehmen (1992).....	57
3.2.5	<i>Loi Pasqua</i> und Verfassungsänderung (1993)	58
3.2.6	<i>Loi Chevènement</i> (1998)	61
3.2.7	<i>Loi Sarkozy</i> (2003).....	62
3.2.8	<i>Loi Villepin</i> (2003)	64
3.2.9	<i>Loi Sarkozy II</i> (2006).....	67
3.2.10	Einrichtung des Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement/développement solidaire (Mai 2007)	70
3.2.11	<i>Loi Hortefeux</i> (2007)	71
3.2.12	Resümee.....	73
3.3	Französische und europäische Asylpolitik: Verantwortlichkeiten und Ergänzungen	75
3.3.1	Die Schengener und Dublin-Abkommen und der Vertrag von Maastricht: Die französische Asylpolitik zwischen Konformität und Souveränitätsängsten.....	76
3.3.2	Erste Phase gemeinsamer europäischer Asylpolitik 1999-2006: Frankreich auf der Überholspur	79
3.3.3	Zweite Phase gemeinsamer europäischer Asylpolitik 2007-2010: Gemeinschaftlicher Kampf gegen irreguläre Einwanderung und Einfluss der französischen EU-Präsidentschaft auf die europäische Asylpolitik	84
3.3.4	Resümee.....	87
3.4	Die Rolle nicht-staatlicher AkteurInnen.....	89
3.4.1	NGOs und Selbstorganisation von AsylwerberInnen und MigrantInnen	89
3.4.2	Soziale Bewegungen und Regularisierung	93
3.4.3	Délit de solidarité	98
4.	EXKURS: VERSUCH ZUR ERKLÄRUNG DER FRANZÖSISCHEN ASYLPOLITIK UND IHRER SPEZIFIKA AUS DREI THEORETISCHEN PERSPEKTIVEN.....	104
4.1	Politics in Time (Paul Pierson)	105
4.2	Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976 (Michel Foucault) 114	
4.3	Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000 (Alain de Benoist)	120
4.4	Bewertung der Eignung der theoretischen Ansätze zur Erklärung der französischen Asylpolitik	126
5.	CONCLUSIO.....	128
6.	CONCLUSION (FRANÇAISE).....	137

ANHANG

Abstract (deutsch).....	147
Abstract (englisch).....	148
Bibliographie	149
Leitfaden/Fragestellung ExpertInneninterview.....	162
Transkription	163
Grafik 1: Organigramm des Ministeriums für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung	176
Grafik 2: Die Asylprozedur und die Prozedur des Aufenthalts der AsylwerberInnen in Kurzform	177
Danksagung.....	178
Curriculum Vitae	179

Abkürzungsverzeichnis

CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
CIMADE	Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués
CNDA	Cour national du droit d'asile
CRR	Commission des recours des réfugiés
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
MDC	Mouvement des citoyens
NGO	Non-Governmental Organisation
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OFPRA	Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides
PS	Parti Socialiste
RESF	Réseau Éducation Sans Frontières
RPR	Rassemblement pour la République
UDF	Union pour la Démocratie Française
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Französische Begriffe

Asile territoriale	Vorrübergehender Schutz für Flüchtlinge (1998 durch subsidiären Schutz ersetzt)
Circulaire	Runderlass
Conseil Constitutionnel	Verfassungsrat
Conseil d'État	Staatsrat
Extrême Droite	Extreme Rechte, Äußerste Rechte
Immigration choisie	Gewählte Einwanderung
Loi	Gesetz
Procédure prioritaire	Verkürztes Verfahren

1. Einleitung

1.1 Erkenntnisinteresse

Das Thema der vorliegenden Diplomarbeit, die Spezifika der französischen Asylpolitik seit den 1980er Jahren, ergab sich während meines Aufenthalts in Frankreich, als ich in Straßburg für eine NGO im Migrationsbereich tätig war. Bereits zuvor hegte ich großes Interesse für Asylpolitik, ist dies doch ein Thema, welches in den letzten Jahren europaweit immer stärker öffentlich debattiert wurde. Die französische Asylpolitik schien mir einige Besonderheiten aufzuweisen, aufgrund derer ich es Wert fand, der Thematik näher nachzugehen: so etwa die lange Tradition Frankreichs als Aufnahmeland für Asylsuchende, welche durch restriktive Maßnahmen und Gesetze im Bereich immer mehr verloren zu gehen scheint. Die Tatsache, dass Frankreich dennoch das stärkste Anfrageland Europas darstellt und, nicht zuletzt, der relativ starke Einfluss nicht-staatlicher AkteurlInnen auf die französische Asylpolitik.

Der Fokus dieser Arbeit soll demnach auf einer umfassenden Analyse der Entwicklung der französischen Asylpolitik und deren Ursachen liegen. Dabei müssen, um die zentrale Frage nach den *Spezifika der (restriktiven) Entwicklung der französischen Asylpolitik* umfassend erläutern und adäquat beantworten zu können, folgende weitere Fragen gestellt werden:

Wie sieht der (internationale, europäische) Kontext aus, in welchem sich die französische Asylpolitik entwickelte?

Wann kann eine Wende hin zu einer restriktiven Asylpolitik erkannt werden und was macht diese Wende aus?

Welche Konsequenzen haben die jeweiligen asylpolitischen Maßnahmen für das französische Asylsystem und die AsylwerberInnen?

Wie lässt sich das Verhältnis von französischer zu europäischer Asylpolitik erklären (ist Frankreich ein Spezialfall)?

Wer sind die HauptakteurInnen der französischen Asylpolitik und auf welche Weise beeinflussen sie diese?

Da der Wechsel hin zu einem restriktiveren Kurs in der französischen Asylpolitik oft mit Mitte/Ende der 1980er Jahre festgemacht wird, da dieser an den erstmaligen Erfolgen der FN und dem konservativen Regierungswechsel (RPR) 1988 geknüpft wäre, soll im Hauptteil dieser Arbeit (Kapitel 3) die Asylpolitik zeitlich ab Beginn der 1980er dargestellt werden, um den Wechsel von der Links- zur Rechtsregierung in die Analyse mit einzubeziehen und die Bedeutung des Regierungswechsels hinsichtlich asylpolitischer Maßnahmen betrachten zu können.

1.2 Überblick über die Arbeit

Das Einstiegskapitel, **Kapitel 2**, wird sich mit der Darstellung und Diskussion der Grundlagen des internationalen und europäischen Kontexts in Sachen Asylrecht, der die französische Asylpolitik mitbestimmt, beschäftigen. Ebenso werden Grundlagen des französischen Asylrechts dargestellt. Dieses Kapitel dient zur Klärung der Rahmenbedingungen der französischen Asylpolitik.

Kapitel 3, zur Entwicklung der französischen Asylpolitik ab Ende der 1980er Jahre und zur Zuspitzung des französischen Asylregimes, ist gewissermaßen das Kernstück der Diplomarbeit. Vorerst werden die (Asyl-)Migration nach Frankreich beschrieben und die Flüchtlingsanerkennungsraten dargestellt und besprochen, um anschließend einzelne asylpolitische Maßnahmen und Gesetzesreformen nicht nur in einem politisch-rechtlichen Kontext, aber auch vor einem Hintergrund migrationstechnischer und sozio-demographischer Tendenzen diskutieren zu können. Danach wird die Frage geklärt, inwieweit die europäische Asylpolitik die Französische beeinflusst und umgekehrt. Zuletzt soll die Rolle nicht-staatlicher AkteurInnen, deren Einflussmöglichkeiten und Grenzen in Hinblick auf die französische Asylpolitik analysiert werden.

Mit **Kapitel 4** wird mittels eines theoretischen Exkurses versucht, die Spezifika der französischen Asylpolitik und -gesetzgebung zu erklären. Dabei werden drei unterschiedliche theoretische Werke – Historische Soziologie (Paul Pierson: *Politics in time*), (Post-)Strukturalismus (Michel Foucault: *Il faut défendre la*

société) und Nouvelle Droite (Alain de Benoist: *Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000*) – verwendet, um diversifizierte Erläuterungen und Blickwinkel zu erhalten.

In der **Conclusio** werden die zentralen Erkenntnisse der Diplomarbeit nochmals zusammenfassend dargestellt. Zudem wird ein knapper Ausblick zur Thematik der französischen Asylpolitik gegeben: dabei sollen Konsequenzen, Tendenzen und Alternativen aufgezeigt werden.

1.3 Begriffsbestimmung

Asyl, AsylwerberIn

Der Begriff Asyl – vom griechischen Wort „asylós“ (unberaubt, sicher) – bezeichnet ursprünglich einen unverletzlichen Ort, an welchem der/die Zufluchtssuchende vor jeglichem Zugriff sicher ist (Pfeifer 2005: 68). Ein/e AsylwerberIn ist folglich eine Person, die in einem fremden Staat um Schutz (Asyl) ansucht. AsylwerberIn bleibt eine Person solange, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist. Wird dieses positiv abgeschlossen, handelt es sich bei jener Person um einen **anerkannten Flüchtling** bzw. um eine/n **Asylberechtigte/n** (vgl. Schumacher/Peyrl 2007: 161-167).¹

Asylrecht, Asylgesetzgebung, Asylpolitik

Unter Asylrecht werden alle gesetzlichen Normen verstanden, die den Bereich Asyl klären. Asylpolitik ist die Politik, die durch Strukturen und Interessen, sowie durch Problembestimmungen und Problemlösungsversuche geprägt ist und versucht, den Bereich Asyl durch Maßnahmen, Normen, Richtlinien und Gesetze (Asylgesetzgebung) zu formen und zu regeln. Der Begriff (Asyl-)Politik umfasst in dieser Diplomarbeit folglich die drei Bereiche *politische Inhalte* (policy), *politische Prozesse* (politics) und *politische Strukturen* (polity) (vgl. Patzelt 2003: 29f.).

¹ Zum Flüchtlingsbegriff der GFK und dessen Bedeutung siehe Kapitel 2.1.1 *Flüchtlingsbegriff der GFK*

AusländerIn (Fremde/r)

Der Begriff AusländerIn (Fremde/r) wird in dieser Arbeit rein in Bezug auf den rechtlichen Status dieser angewendet. In einem erweiterten Blickfeld ist dieser Begriff unzureichend, da er eingebürgerte Personen nicht umfasst, sowie gewissermaßen eine Nicht-Zugehörigkeit impliziert, welche für Personen mit längerem Aufenthalt im Staat nicht passend ist. In einem solchen umfassenderen Hinblick wird der Begriff **MigrantIn** verwendet, während der Begriff AusländerIn hier nur rechtlich zu verstehen ist. (Kreft/Mielenz 2008: 119)

Sans-papiers

Der Begriff *sans-papiers* bezeichnet übersetzt eine Person ohne „Papiere“, also eine Person, die sich ohne Aufenthaltsrecht in einem (fremden) Staat befindet. Ab Mitte der 1990er Jahre fand dieser Begriff erstmals Einzug in den öffentlichen Diskurs, als in Frankreich zur Zeit der Gesetzesänderungen durch Charles Pasqua² in den Medien vornehmlich die irreguläre Immigration debattiert wurde. Pro-Regularisierungs- und MigrantInnenbewegungen setzten sich damals für die Einführung des Begriffs *sans-papiers*, anstelle des negativ konnotierten Begriffs *clandestin* ein. (Laubenthal 2006: 93f.) Der Begriff *sans-papiers* ist also nicht mit jenem des/der AsylwerberIn zu verwechseln, kann allerdings auch ehemalige AsylwerberInnen (ohne Aufenthaltsrecht im jeweiligen Staat) umfassen.

1.4 Methodik

1.4.1 Literaturrecherche

Um den Kontext und die Entwicklung der französischen Asylpolitik und –gesetzgebung adäquat verstehen, erörtern und diskutieren zu können, stütze ich mich in vorliegender Diplomarbeit hauptsächlich auf vorhandene Literatur zur französischen, sowie europäischen, Einwanderungs- und Asylpolitik, wobei versucht wird signifikante Merkmale (Spezifika) und Tendenzen herauszufiltern. Dabei werden sozial- und politikwissenschaftliche, sowie auch

² Hierzu mehr in Kapitel 3.2.5 *Loi Pasqua und Verfassungsänderung (1993)*

geschichtswissenschaftliche Quellen herangezogen. Daneben verwende ich zudem Gesetzestexte des französischen und europäischen Asylrechts, Quellen der offiziellen französischen Institutionen im Asylbereich, sowie Texte und Berichte von NGOs. Teils waren jedoch auch journalistische Texte, zumeist französischer Zeitungen und Zeitschriften, hilfreich, um bestimmte Tatbestände näher auszuleuchten und Umstände und Positionierungen rund um einzelne politische Maßnahmen im französischen Asylwesen genauer darzustellen.

Zur Erstellung des vierten Kapitels, dienten primär drei unterschiedliche theoretische Werke der Autoren Paul Pierson (*Politics in Time*), Michel Foucault (*Il faut défendre la société*) und Alain de Benoist (*Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000*).³

Wurden Originalzitate (von französischen PolitikerInnen, AsylrechtsvertreterInnen) auf Französisch angegeben, so wurden stets diese verwendet. In solchen Fällen, sowie im Fall direkter Zitate, die in der Diplomarbeit auf Französisch angeführt wurden, wurde jeweils eine Fußnote mit einer Übersetzung auf Deutsch angebracht. Dabei wurde darauf geachtet, die jeweilige Textpassage sinngemäß bestmöglich zu übersetzen.

Im Zuge der Diplomarbeit wurde ferner ein ExpertInneninterview mit einer Vertreterin der französischen Asylrechts-NGO CASAS durchgeführt, welches als weitere Quelle diente.

1.4.2 ExpertInneninterview

Entscheidung zum ExpertInneninterview

Die Entscheidung ein ExpertInneninterview zu führen traf ich bereits zu Beginn der Diplomarbeit. Bei der Festlegung des Erkenntnisinteresses, der Ausarbeitung des Inhaltsverzeichnisses, sowie der ersten Literaturrecherche wurde mir klar, dass

³ Nähere Angaben zu jenen Werken und zur Auswahl der und Vorgehensweise mit diesen drei theoretischen Ansätzen befinden sich in Kapitel 4. *Exkurs: Versuch zur Erklärung der französischen Asylpolitik und ihrer Spezifika aus drei theoretischen Perspektiven.*

ein ExpertInneninterview mit einem/r VertreterIn aus dem französischen Asylrechtsbereich die Erkenntnisse meiner Diplomarbeit stützen und auch ergänzen könnte.

Die Bedeutung der Asyl(rechts)-NGOs in Frankreich liegt nicht nur in der (Mit-)Gestaltung der sozialen Praxis und der Bewusstseinsarbeit. Auch zahlreiche Publikationen zum Thema französische Asylpolitik und –praxis dienen der Verbreitung von Wissen in diesem Feld. Dementsprechend beschloss ich, eben dieses ExpertInnenwissen für die Diplomarbeit zu nutzen. Die Entscheidung über den/die ExpertIn fiel auf Simone Fluhr aus der Asylrechts-NGO CASAS in Straßburg. Da ich im Sommer 2009 selbst in einer NGO im Migrationsbereich tätig war und dort Kontakte knüpfen konnte, wurde mir diese als „Urgestein im französischen Asylbereich“ empfohlen. Die vom Interview gewonnenen und folglich analysierten Informationen sollen in das Kernkapitel (3) *Die Entwicklung der französischen Asylpolitik ab Ende der 1980er Jahre – Zuspitzung des Asylrechts* einfließen.

Vorgehensweise

Grundsätzlich lassen sich, bezogen auf die Art der Befragung und der zu gewinnenden Informationen, zwei Formen von Befragungsmethoden voneinander unterscheiden: Umfrage und ExpertInnenbefragung. Während die Umfrage auf persönliche Meinung, Wertung, Wissen oder auch Erinnerungen abzielt, sind die zu erreichenden Informationen eines ExpertInneninterviews solche über einen bestimmten Gegenstandsbereich. Wer ExpertIn ist, ist vor allem von den zu erreichenden Informationen abhängig. (Patzelt 2003: 155) Für diese Diplomarbeit werden dementsprechend Informationen über den *Gegenstandsbereich* der französischen Asylpolitik gesucht, weshalb die Methode des ExpertInneninterviews zielführend ist. Die ExpertInnenbefragung zeigte sich somit als geeignetes Mittel zum Zweck in Hinblick auf die (erweiterte) Klärung der zentralen Forschungsfrage der Diplomarbeit: *Wie lassen sich die Spezifika der (restriktiven) Entwicklung der französischen Asylpolitik erklären?*

Für die Identifikation von ExpertInnen verwende ich die Begriffsbestimmung von Meuser und Nagel, nach welcher der ExpertInnenbegriff an „die Funktion, die eine Person innerhalb eines Sozialsystems erfüllt, gebunden ist und nicht an Bedingungen formaler Qualifikation oder an eine offizielle Position“ (Meuser/Nagel 1994: 180). Nach Meuser und Nagel sind ExpertInnen folglich Angehörige einer *Funktionseélite* und erstellen ihre Expertise demzufolge nicht *von außen*, sondern sie stellen einen Bestandteil des untersuchten Handlungsfeldes dar. ExpertInnen besitzen spezialisiertes Sonderwissen, welches aus ihrer Praxis resultiert. Des Weiteren ist dieses Wissen, entsprechend Meuser und Nagel, ein „überindividuelles, handlungs- bzw. funktionsbereichsspezifisches“ Wissen (ebd.: 183), welches zwischen praktischem und diskursivem Bewusstsein (so die Giddensche Unterscheidung) zu verorten ist. Da dieses Wissen vom Interviewer aufgedeckt und interpretativ rekonstruiert werden muss, empfehlen Meuser und Nagel, aufgrund eines sich am ExpertInnenwissen orientierten Erkenntnisinteresses, die Anwendung eines offenen (halbstrukturierten) Leitfadeninterviews. (vgl. ebd.: 181ff.)

Ferner empfiehlt sich, Gläser und Laudel zufolge, ein Leitfadeninterview (also die Erstellung einer Liste offener Fragen) dann, wenn durch das Ziel der Befragung mehrere Themen untersucht werden müssen und/oder wenn in der Befragung auch einzelne, spezifische Informationen gewonnen werden sollen (Gläser/Laudel 2009: 111). Dieser Konzeption entsprechend stellt ein halbstrukturiertes Interview für diese Diplomarbeit das bestmögliche Mittel zur gewünschten Informationsgewinnung dar. Im Gegensatz zum vollstrukturierten Interview, bei dem die Fragen und deren Abfolge wörtlich fixiert sind, wird das halbstrukturierte Interview mit einem Leitfaden geführt, wobei sich der Interviewer indes bemüht, relativ flexibel auf den Befragten einzugehen, d.h. im Falle weiter nachzufragen oder gegebenenfalls zu improvisieren (Patzelt 2003: 156).

Der Interviewleitfaden des ExpertInneninterviews wurde dementsprechend zeitlich nach dem Verfassen des Kernkapitels (Kapitel 3) erstellt und sollte dieses thematisch umfassend abdecken. Der Leitfaden zielt darauf ab, einzelne Argumentationslinien der Diplomarbeit weiter ausleuchten zu können.

Das geführte leitfadenorientierte ExpertInneninterview wurde mit der Methodik der qualitativen Inhaltsanalyse verarbeitet und verwendet. Die qualitative Inhaltsanalyse basiert prinzipiell auf einer mehr oder weniger subjektiven Bewertung des zu untersuchenden Inhalts. Mayring unterscheidet grundsätzlich vier Arten der qualitativen Inhaltsanalyse:

- die *zusammenfassende Inhaltsanalyse*, wobei der Inhalt des Interviews zu einem Kurztext resümiert wird;
- die *induktive Kategorienbildung*, wobei Kategorien erstellt werden, um die Inhalte des Interviews zu subsummieren;
- die *explizierende Inhaltsanalyse*, bei welcher versucht wird, die Inhalte bestmöglich wiederzugeben (eventuell auch unter Heranziehung von anderem Material);
- die *strukturierende Inhaltsanalyse*, bei der Kriterien zur Analyse erstellt werden, um bestimmte Aspekte besonders hervorheben zu können; (Ebster/Stalzer 2008: 204)

Für die Diplomarbeit habe ich mich folglich für die Verwendung von Kategorien zur Auswertung des leitfadenorientierten ExpertInneninterviews entschieden.

Gläser und Laudel erweitern bei der Aufstellung von Kategorien zur Auswertung des Interviews den Ansatz von Mayring, indem sie die erstellten Kategorien flexibler gestalten. Dementsprechend wird zuvor ein Suchraster mit Kategorien kreiert, welches an theoretische Vorüberlegungen geknüpft ist. Anschließend findet die Extraktion der als signifikant betrachteten Textstellen und deren Zuordnung in die Kategorien statt, was folglich die Strukturierung der Inhalte und deren Auswertung in Hinblick auf die Forschungsfrage ermöglicht. Bei der Extraktion der Informationen findet seitens des Untersuchenden eine Interpretation statt, bei der entschieden wird, welche Daten als signifikant zu bewerten sind und welche nicht. Sollten relevante Informationen außerhalb der Kategorien auftauchen, können diese im Falle – entsprechend Gläser und Laudel – auch erweitert und mit einbezogen werden. (Gläser/Laudel 2009: 197-204)

Die für die Diplomarbeit als bedeutend gewerteten und erstellten Kategorien zur Auswertung des leitfadenorientierten ExpertInneninterviews waren:

- Gesetzliche und institutionelle Bedingungen, sowie deren Auswirkungen
- Politische und administrative Strukturen, sowie Alternativen
- Zeitliche (historische) Rahmenbedingungen bzw. Wendepunkte
- Gesellschaftspolitische Akteure, deren Beziehungen, sowie deren (Einfluss-)Möglichkeiten

Da das Interview auf Französisch geführt wurde, werden auch hier – wie generell bei französischen direkten Zitaten in der Diplomarbeit – jeweils Fußnoten angebracht, in welchen die jeweiligen Textteile sinngemäß bestmöglich übersetzt werden.

2. Grundlagen des Internationalen, Europäischen und Französischen Asylrechts

Einführend sollen hier die Grundlagen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und das diesbezügliche Zusatzprotokoll dargestellt und besprochen werden. Vor allem wegen der Übernahme des Flüchtlingsbegriffs der GFK auf EU-Ebene und in das französische Asylrecht, ist dieser von Bedeutung und soll deshalb in Folge näher betrachtet werden. Ebenso stellen diverse EU-Richtlinien und Programme im Asylbereich eine wichtige Voraussetzung dar, um später spezifische Entwicklungen der französischen Asylpolitik zu verstehen. Die am Ende dieses Kapitels erörterten französischen Rechtsgrundlagen beschreiben noch nicht die Evolution der französischen Asylgesetzgebung (dies soll erst im Folgekapitel untersucht werden), sondern geben einen Überblick über zentrale Institutionen des französischen Asylrechts.

2.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention und das Zusatzprotokoll von 1967

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) entstand im Rahmen der 1946, als Reaktion der Flüchtlingsbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg in ganz Europa, gegründeten Internationalen Flüchtlingsorganisation (Vorläufer des UNHCR). Am 28. Juli 1951 wurde deren Aufgabe, einen völkerrechtlichen Vertrag betreffend die Rechtstellung von Flüchtlingen anzufertigen, schließlich mit der von den Staatenvertretern unterzeichneten GFK – welche am 22. April 1954, entsprechend Art. 43 GFK am neunzigsten Tag nach der Hinterlegung der sechsten Ratifikationsrunde, in Kraft trat (Amann 1994, 42) – erfüllt. In der Konvention wird seither festgelegt, wer als Flüchtling gilt, welche Rechte und welche Pflichten diesem/r im Zufluchtsland zustehen. (Schumacher/Peyrl 2007: 163) In Frankreich wurden die Bestimmungen der GFK mit der Etablierung eines eigenen Gesetzes, dem *Loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, angenommen (Loi n°52-893 1952: Art. 2).

Da sich die GFK zu Beginn nur auf geographisch und zeitlich eingeschränkte Personengruppen bezog, nämlich hauptsächlich auf europäische Flüchtlinge, die

aufgrund der Ereignisse vor dem 1. Januar 1951 geflüchtet waren, war die Reichweite der GFK, aufgrund des Auftauchens neuer Flüchtlingsgruppen, nicht mehr ausreichend (UNHCR 2007: 6). So scheiterte sie beispielsweise in Hinblick auf jene kommunistischen Länder, in welchen die Machtergreifung nach dem 1. Januar 1951 stattfand, wie etwa in Kuba. Ebenso konnten Flüchtlinge in Afrika und Asien wegen der räumlichen und zeitlichen Beschränkung der GFK nicht von dieser erfasst werden. (Amann 1994: 48) Folglich wurde ein zusätzliches Protokoll erarbeitet, welches der Generalversammlung der UN 1966 vorgelegt und schließlich durch diese sowie durch den UN-Generalsekretär am 31. Januar 1967 unterzeichnet wurde. Nachdem es den Regierungen zum Beitritt vorgelegt wurde, trat das Protokoll am 4. Oktober 1967 in Kraft. (UNHCR 2007: 6)

2.1.1 Flüchtlingsbegriff der GFK

Der Flüchtlingsbegriff laut GFK wurde am 28. Juli 1951 mit der Verabschiedung des „Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge“, so der eigentliche Titel der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), des Völkerbundes festgelegt und später durch das Protokoll von 1967 erweitert (UNHCR 2006: o.S.).

Die Voraussetzungen, um als Flüchtling zu gelten, sind dementsprechend in der GFK Art. 1 Abs. 2 geregelt. Ein Flüchtling ist demnach eine Person:

[...] die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will. [...] (GFK 1951: Art. 1 A Abs. 2)

Werden die in der GFK genannten Voraussetzungen erfüllt, gilt die entsprechende Person als Flüchtling, dem die in der Konvention genannten Rechte zustehen. Die Flüchtlingseigenschaft besteht folglich bereits vor einer formalen staatlichen Anerkennung. Ein innerstaatliches Asylverfahren dient daher nur dem Zweck, mit einem Bescheid festzulegen, ob die oben genannten Kriterien auf die jeweilige

Person zutreffen und ob dieser Asyl gewährt werden muss. (Schumacher / Peyrl 2007: 166)

Da der Flüchtlingsbegriff nach der GFK relativ offen und komplex ist, wurde dieser durch Richtlinien und Empfehlungen des UNHCR, sowie durch die Rechtsprechung von Asylbehörden weiter konkretisiert. Des Weiteren gilt das Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft – vom UNHCR 1979 veröffentlicht – als bedeutende Stütze zur Auslegung des Flüchtlingsbegriffs. Obwohl die Richtlinien und Empfehlungen keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen, sollten diese für die innerstaatliche Rechtsanwendung als wichtige Interpretations- und Orientierungshilfen betrachtet werden. (ebd.: 167)

Im Folgenden sollen nun die einzelnen Voraussetzungen des oben zitierten Flüchtlingsbegriffs näher erörtert werden.

2.1.2 Wohlbegründete Furcht

Das Element der wohlbegründeten Furcht des Flüchtlingsbegriffs laut GFK bedeutet, dass die Furcht vor Verfolgung genügend sein kann, um einem Flüchtling Schutz zu gewähren. Demnach ist prinzipiell die Gefahr von Verfolgungsmaßnahmen ausreichend und sowohl bezogen auf Vorflucht- wie auch auf Nachfluchtgründe von Bedeutung. Das Eintreten von konkreten Verfolgungshandlungen ist demnach nicht Voraussetzung für die Flucht, genauso wenig wie das Zurückkehren in den Herkunftsstaat, wo Verfolgungsmaßnahmen herrschen. (Amann 1994: 62f) Der Begriff der wohlbegründeten Furcht setzt sich aus einem objektiven als auch aus einem subjektiven Element zusammen. Daher ist es zur Bewertung der Lage nicht nur von Bedeutung, ob sich eine Person in einer bestimmten Situation fürchtet, sondern ebenso ob sich eine *durchschnittlich vernünftige Person* in jener Situation auch fürchten würde. (Schumacher/Peyrl 2007: 168)

2.1.3 Verfolgung und Verfolgungsmotive

Das Element der Verfolgung stellt einen zentralen Punkt des Flüchtlingsbegriffs der GFK dar. Trotz dieser Tatsache, besteht keine eindeutige Festlegung auf den Begriff – so im *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* der UNHCR, in welchem vordergründig auf die in der GFK genannten Verfolgungsmotive genannt werden:

Es gibt keine allgemein gültige Definition des Begriffs „Verfolgung“; verschiedene Bemühungen um eine Definition des Begriffs „Verfolgung“ waren wenig erfolgreich. Aus Artikel 33 des Abkommens von 1951 lässt sich jedenfalls ableiten, dass eine Bedrohung des Lebens oder der Freiheit eines Menschen wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, wegen seiner politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe stets eine Verfolgung darstellt. Aus denselben Gründen würden auch andere schwerwiegende Verstöße gegen die Menschenrechte eine Verfolgung darstellen. (UNHCR 2003: 15)

Der Verfolgungsbegriff erfordert im Allgemeinen, dass die Verfolgung eine bestimmte Intensität erreicht hat, dass sie gegenwärtig besteht, dass sie gegen die flüchtende Person gerichtet ist und dem jeweiligen Staat zugerechnet werden kann (Schumacher/Peyrl 2007: 168). Allerdings kann sich Verfolgung auf staatliches Handeln, sowie auch auf staatliches Unterlassen beziehen. Man unterscheidet generell zwischen mittelbarer und unmittelbarer staatlicher Verfolgung. Eine Verfolgungshandlung durch Private ist somit nicht nur im Falle der Duldung dieser durch den Staat von Bedeutung, sondern auch wenn der Staat zur Schutzbietung nicht imstande ist. (Amann 1994: 75)

Neben den direkt erwähnten Verfolgungsmotiven Rasse, Religion, Nationalität, politische Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, sind auch so genannte kumulative Gründe bei der Würdigung der Umstände der jeweiligen Person zu beachten:

Außerdem mag ein Antragsteller einer ganzen Reihe von Maßnahmen ausgesetzt gewesen sein, die jede für sich genommen nicht den Tatbestand der Verfolgung erfüllten (z.B. verschiedene Formen der Diskriminierung), zu denen in manchen Fällen jedoch noch weitere widrige Faktoren hinzukamen (z.B. eine allgemeine Atmosphäre der Unsicherheit in dem betreffenden Herkunftsland). In solchen Situationen mögen diese verschiedenen Faktoren in ihrer Gesamtheit auf den Antragsteller eine derartige Wirkung ausgeübt haben, dass das

Vorliegen einer begründeten Furcht vor Verfolgung auf Grund „kumulativer Gründe“ angenommen werden kann. (UNHCR 2003: 15f).

2.1.4 Aufenthalt außerhalb des Heimatlandes

Der GFK entsprechend, kann Asyl nur dann gewährt werden, wenn sich die jeweilige Person außerhalb des Heimat- bzw. des Verfolgungslandes befindet. In den meisten Fällen ist das Herkunftsland gleichfalls das Heimatland des Flüchtlings. Im Falle der Staatenlosigkeit des Flüchtlings ersetzt der Staat seines/ihrer gewöhnlichen Aufenthaltes die Rolle des Heimatlandes. (Schumacher/Peyrl 2007: 180)

Während so genannte Vorfluchtgründe Faktoren für den Ursprung der Flucht aus dem Heimatland darstellen, sind Nachfluchtgründe solche, die erst nach dem oder auch mit dem Verlassen des Heimatlandes des Flüchtlings in Zusammenhang stehen. Wenn – im Sinne der Nachfluchtgründe – einem Flüchtling die Rückkehr in dessen Heimatland aufgrund drohender Verfolgung nicht abverlangt werden kann, so spricht man von einem „réfugié sur place“. (Amman 1994: 29f):

2.1.5 Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Schutzes im Heimatland

Das letzte Element des Flüchtlingsbegriffs, stellt der Aspekt dar, dass der Flüchtling „den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“ (GFK 1951: Art. 1 A Abs. 2), wenn demnach die Rückkehr in das Heimatland unzumutbar ist. Sofern jedoch Verfolgungshandlungen von dritter Seite ausgehen, werden diese nur dann dem Staat zugerechnet, wenn er den Verfolgten nicht ausreichend Schutz gewähren kann oder will. (Schumacher/Peyrl 2007: 180)

Dass der Flüchtling den Schutz seines Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen *kann*, impliziert, dass der Bruch der Beziehung zum Land vom Verfolgerstaat ausgeht. Währenddessen geht der Bruch von Seiten des Flüchtlings aus, wenn

dieser den Schutz seines Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen *will*. (Amann 1994: 80) Indes ist der Wortlaut „nicht in Anspruch nehmen will“ durch den Zusatz „wegen dieser Befürchtung“ eingeschränkt – solange es also keine begründete Furcht gibt, den Schutz des Heimatlandes abzulehnen, wird angenommen, dass die jeweilige Person keinen internationalen Schutz benötigt (UNHCR 2003: 26).

In Hinblick des Elements der Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme des Schutzes des Herkunftsstaates gibt es jedoch seit Anfang der 1990er Jahre in den westeuropäischen Staaten eine interessante Entwicklung in deren Asylgesetzgebung sowie -judikatur: das Institut der – in der GFK nicht enthaltenen – innerstaatlichen Fluchtalternative. Dabei folgt man der Annahme, dass einem Flüchtling nur dann Asyl zugesprochen werden soll, wenn dieser nicht die Möglichkeit besitzt in einem anderen Landesteil seines Heimatlandes Schutz vor Verfolgung zu erhalten. Innerstaatliche Fluchtalternative bedeutet, dass diese an Bedingungen der Sicherheit und Zumutbarkeit (etwa bezogen auf den Ortswechsel) gebunden sind. Jener Schutz kann sowohl vom Heimatstaat selbst, aber auch von anderen Akteuren gewährt werden. (Schumacher/Peyrl 2007: 180f)

2.1.6 Ausschluss- und Beendigungsgründe

Unter Ausschlussgründen ist entsprechend der Ausschlussklauseln der GFK (Art. 1 D, E und F) zwischen drei Gruppen zu unterscheiden, welche auch wenn sie die sonstigen Kriterien eines Flüchtlings erfüllen, nicht als Flüchtling anerkannt werden: bei der ersten Gruppe handelt es sich um Personen, denen bereits Schutz beziehungsweise Beistand der UN gewährt ist (Art. 1 D); die zweite Gruppe erfasst Personen, von denen anzunehmen ist, dass sie keinen internationalen Schutz benötigen (Art. 1 E); die dritte Gruppe umfasst Personengruppen, von denen angenommen wird, dass sie den internationalen Schutz nicht verdienen (Art. 1 F). (UNHCR 2003: 39) Der Ausschlussgrund unter Art. 1 F bezieht sich folglich auf Personen, bei welchen eine gerechtfertigte Annahme besteht:

- a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen;
- b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;
- c) dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. (GFK 1951: Art. 1 F)

Ob die Flüchtlingseigenschaft anerkannt wird, oder ob einer dieser Ausschlussgründe des Art. 1 F vorliegt, fällt in die Entscheidungsgewalt des jeweiligen Zufluchtsstaates. Ein formeller Beweis dafür, dass eine frühere Strafverfolgung vorliegt, wird nicht gefordert. Allerdings verweist der UNHCR darauf, die Ausschlussklauseln – angesichts möglicher schwerwiegender Folgen bei Ausschluss – nicht restriktiv anzuwenden. (UNHCR 2003: 41f) Außerdem schließt in Bezug auf Art. 5 der GFK (Günstigkeitsklausel) andere Rechte beziehungsweise Verpflichtungen aus sonstigen internationalen Verträgen, etwa den Refoulementschutz auf Basis der EMRK oder der Anti-Folterkonvention der UN nicht aus (Brandstötter 2005: 33).

Dahingegen treten Endigungsgründe laut GFK – gemäß Art. 1 C – ein, wenn die Verfolgungsgefahr im Heimatland des Flüchtlings weggefallen ist, oder wenn sich der Flüchtling wieder unter dem Schutz des Heimatlandes befindet (Schumacher/Peyrl 2007: 181). Diese Endigungsgründe treten demgemäß ein, wenn:

- 1.) sich die Person freiwillig erneut unter den Schutz des Landes seiner Staatszugehörigkeit gestellt hat;
- 2.) die Person nach dem Verlust der Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererhalten hat;
- 3.) die Person eine neue Staatsangehörigkeit erlangt hat und den Schutz dieses Staates genießt;
- 4.) sich die Person freiwillig in dem Land niederlässt, welches sie zuvor aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat;
- 5.) die Umstände, aufgrund derer der Person die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, nicht mehr bestehen und sie es nicht mehr ablehnen kann sich unter den Schutz jenes Landes zu stellen;

- 6.) es sich um eine staatenlose Person handelt und die Umstände wegfallen, wegen derer er/sie als Flüchtling anerkannt worden ist und er/sie daher in der Lage ist, in das Land, in dem er/sie gewöhnlichen Wohnsitz hat, zurückkehren kann; (GFK 1951: Art. 1 C)

2.1.7 Problematik des Flüchtlingsbegriffs der GFK

Obwohl die GFK und das Zusatzprotokoll von 1967 den beigetretenen Staaten bestimmte Verpflichtungen des Schutzes und des Umgangs mit Flüchtlingen auferlegen, besitzt das Amt des hohen Flüchtlingskommissars der UN diesbezüglich keine weiterreichende Macht. Der UNHCR besitzt keine Überwachungsmechanismen und kann auch keinen Staat dazu zwingen sich an die Verpflichtungen der Konvention zu halten. Die Verantwortung, den Verpflichtungen konform zu handeln, liegt demgemäß bei den einzelnen Staaten, während der UNHCR lediglich auf diplomatischen Druck und moralische Überzeugung setzen kann. Auch haben sich nicht alle Staaten der GFK und/oder dem Zusatzprotokoll von 1967 verpflichtet. (Chalk 1998: 157)

Die Tatsache, dass die GFK von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 bis heute die einzige formale internationale Begriffsbestimmung eines Flüchtlings bereitstellen, bedeutet, dass es dem gleich nach dem Zweiten Weltkrieg festgelegten Flüchtlingsbegriff an Anpassung an heutige soziale und gesellschaftliche Anforderungen fehlt. In beiden Dokumenten liegt der Fokus eher auf Personen die aus den festgelegten Verfolgungsgründen flüchten. (Chalk 1998: 153f) Der Flüchtlingsbegriff laut GFK und Zusatzprotokoll schließt demnach Personen aus:

[...] who leave their country of origin to escape other conditions such as extreme poverty, famine and general societal dislocation; these people are regarded as economic migrants. They also exempt those who are displaced within their own countries because of armed conflict, ethnic strife or forcible relocation by their own governments; (ebd.: 154).

Neben der Beschränkung auf fünf Verfolgungsgründe, stellt die Problematik der Binnenvertriebenen einen weiteren Kritikpunkt der Eingeschränktheit der GFK und

dessen Flüchtlingsbegriffs dar. Wie bereits erwähnt wurde, ist es notwendig, dass der/die Asylansuchende sich außerhalb des Gebiets des Heimatlandes befinden muss, um internationalen Schutz laut GFK erhalten zu können. Er/sie „muss“ also ins Ausland flüchten. Allerdings leben über 25 Millionen Flüchtlinge in ihrem Heimatland als Binnenflüchtlinge, während sich die internationale Staatengemeinschaft aus völkerrechtlicher Sicht nicht zum Eingriff bzw. zur Gewährung deren Schutzes verantwortlich sieht. Indes versucht der UNHCR mehrere Millionen dieser Binnenflüchtlinge zu schützen, auch wenn er hierfür kein eigens vorgesehenes Mandat hat. (Schumacher/Peyrl 2007: 164)

Die meisten Staaten neigen, trotz etwaiger internationaler Richtlinien, eher dazu, den Begriff enger zu fassen und lehnen ein breiteres Verständnis und somit die Aufnahme von vielen Flüchtlingen ab. (Chalk 1998: 154) Während seitens der etwaigen Aufnahmestaaten für immer weniger Flüchtlinge Verantwortung übernommen werden will, liegt die diesen gegenübergestellte Kritik an einer zu eng gefassten Bestimmung des Flüchtlingsbegriffs der GFK und dessen häufigen restriktiven Interpretation. Trotz dieser Spannungen, stellt jedoch vor allem die non-refoulement-Verpflichtung der GFK das stärkste Argument für die Konvention dar. Ohne die GFK würden die unter Druck stehenden staatlichen Politiken wohl noch mehr überwiegen und ihren Eigeninteressen zufolge AsylwerberInnen gegenüber (noch) restriktiver agieren. Eine Neueröffnung einer Debatte über die Form und Ausgestaltung der GFK würde, derselben Logik entsprechend, sehr wahrscheinlich zu einer Verminderung des bestehenden rechtlichen Schutzes führen. (Crock 2003: 54-58)

2.2 Asylpolitik und Asylrecht auf Europäischer Ebene

Wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), gibt es auch im europäischen Pendant, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), kein direktes Recht auf Asyl. Ein etwaiges Asylrecht lässt sich lediglich aus sonstigen Bestimmungen dieser, wie etwa aus den Freiheitsrechten, ableiten. Erst die Europäische Grundrechtscharta erwähnt wieder ein Asylrecht in Bezugnahme auf die GFK. (Fritzsche 2004: 126f) Bemühungen auf EU-Ebene zielen auf die

Schaffung einer gemeinsamen Asylpolitik, diesbezüglicher Institutionen, Verfahren und Kriterien, um Anträge zu bearbeiten und eine mögliche Anerkennung oder auch Abschiebung der Flüchtlinge zu regeln. Dies geschieht vorübergehend auf Basis diverser Richtlinien. (Frenz 2009: 346)

Im Folgenden soll nun die Entfaltung einer durch Übereinkommen und Programme geprägten europäischen Asylpolitik hin zur Annahme verschiedener Richtlinien erfolgen, da diese das in Frankreich geltenden Asylrecht maßgeblich mitbestimmen und beeinflussen. Vor allem die fünf grundlegenden, bisher auf EU-Ebene eingerichteten gemeinschaftlichen Richtlinien – die RL Vorübergehender Schutz 2001/55/EG, die Aufnahme-RL 2003/9/EG, die Qualifikations-RL 2004/83/EG, die Asylverfahrens-RL 2005/85/EG und die Rückführungs-RL 2008/115/EG (Aubin 2009: 82) – führten zu einer tatsächlichen EU-weiten Vereinheitlichung des Asylrechts⁴.

2.2.1 Die Schengener Übereinkommen (1985, 1990)

Das erste Schengener Übereinkommen wurde am 14. Juni 1985 ohne Beteiligung der Gemeinschaftsorgane von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden – den von Zuwanderung am stärksten betroffenen Staaten (bpb 2007: o.S.) – unterzeichnet. Bei diesem Abkommen handelte es sich um eine Bemühung der Zusammenarbeit bezüglich des Abbaus von Personenkontrollen an den Binnengrenzen, wodurch auch entsprechende Ausgleichsmaßnahmen, vor allem eine Verstärkung der Außengrenzkontrollen, eine gemeinsame Visapolitik und die Verhinderung von illegaler Einwanderung, angezielt wurden. Dem am 19. Juni 1990 unterzeichneten Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ, auch Schengen II) traten schlussendlich auch die übrigen EU-Staaten, bis auf Großbritannien und Irland, bei. (Weinzierl 2005: 29f) Beide Abkommen, Schengen I und SDÜ, waren völkerrechtliche Abkommen außerhalb des EG-Rechts, weshalb ebenso Staaten außerhalb der EG der Beitritt möglich war. (Nuscheler 2004: 178)

⁴ Für die Richtlinien gilt generell, dass es sich um Mindestnormen handelt und Staaten Ansätze wählen können, die über die RL hinaus den Schutz Asylsuchender verbessern.

Praktischen Einfluss hat von den beiden Übereinkommen insbesondere das SDÜ. Bezüglich des Flüchtlingsrechtes sind dabei vor allem folgende Vorschriften besonders gewichtig:

- Vorschriften über das Überschreiten von Außengrenzen (Art. 3-8 SDÜ)
- Gemeinsame Sichtvermerkspolitik (Art. 9-18 SDÜ)
- Bestimmungen über den freien Reiseverkehr von Drittausländern auf dem Gebiet der Signatarstaaten, einschließlich der Abschiebungsverpflichtung bezüglich bestimmter Drittausländer (Art. 19-24 SDÜ)
- Die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen zur Überprüfung von Reisedokumenten der Beförderten sowie die Einführung von Sanktionen im Falle einer Nichtbeachtung dieser Verpflichtung (Art. 26 SDÜ)
- Die Verpflichtung zur Einführung von Sanktionen im Falle einer Beihilfe zur illegalen Einreise zu Erwerbszwecken (Art. 27 SDÜ)
- Regelungen über den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staat (Art. 28-38 SDÜ)
- Vorschriften über die Speicherung von Daten im Schengener Informationssystem (SIS) über Drittausländer, die ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben wurden (Art. 96 SDÜ); (Weinzierl 2005: 34)

In den im SDÜ vorgesehenen „ergänzenden Maßnahmen zur inneren Sicherheit“ und den damit einhergehenden Restriktionen sahen bereits zu jener Zeit Kritiker die Basis einer „europäischen Fahndungsunion“. (Nuscheler 2004: 178) So meint auch der französische Historiker Gérard Noiriel in seinen Untersuchungen des französischen und europäischen Asylrechts:

Dans ces conditions, on ne peut être surpris de retrouver dans la construction de l'unité européenne les principaux ingrédients du nationalisme triomphant de la fin du siècle dernier. La convention de Schengen signée en 1985 par cinq pays de la CEE donne une idée de ce que sera bientôt l'Europe des polices.⁵ (Noiriel 1991: 323)

⁵ Zu Deutsch: Unter diesen Bedingungen kann man sich nicht wundern in der Konstruktion der Europäischen Einheit die Hauptbestandteile des triumphierenden Nationalismus des Endes des letzten Jahrhunderts wiederzufinden. Die Konvention von Schengen, 1985 durch fünf Länder der EWG unterzeichnet, gibt eine Idee davon, was bald ein Europa der Polizei sein wird.

2.2.2 Die Dubliner Übereinkommen (1990, 2003)

Insbesondere die asylrechtlichen Regelungen des Dubliner Übereinkommens von 1990, welche EU-weit Rechtskraft erlangten, sind in Bezug auf die europäische Flüchtlings- und Asylpolitik von großer Bedeutung. Der Kern der Bestimmungen bezieht sich auf das so genannte „One-State-Only“-Prinzip, dessen Ziel die Unterbindung illegaler Weiterwanderung und das mehrfache Stellen von Asylanträgen darstellt. (bpb 2007: o.S.) Die am 15. Juni 1990 unterzeichnete Dublin-Konvention beabsichtigte also die Erstellung einer Einrichtung gegen das Phänomen des „Asylum-shopping“, worunter verstanden wird, dass AusländerInnen in mehreren europäischen Staaten um Asyl ansuchen, wodurch deren Chancen auf die Anerkennung eines Aufenthaltsstatus erhöht werden. Durch die Dublin-Konvention werden folglich Kriterien festgelegt, welche die Ermittlung des für die Prüfung eines Antrages verantwortlichen Staates ermöglichen. Die Integration des Dubliner Abkommens von 1990 in das Gemeinschaftsrecht fand schließlich durch die Dublin-Verordnung EG 343/2003 – auch Dublin-II Verordnung genannt – vom 18. Februar 2003 statt. (Aubin 2009: 85) Auf Basis der Art. 30/31 des Schengener Abkommens, soll jener Vertragsstaat für die Prüfung des Asylantrags verantwortlich sein, der dem Antragsteller ein Visum ausgestellt, oder eine Aufenthaltserlaubnis gewährt hat. Sollte der/die AntragstellerIn „undokumentiert“ eingereist sein, so gilt jener Vertragsstaat als für die Prüfung verantwortlich, mit dem der/die undokumentiert EingereistE als erstes Bodenkontakt hatte. (Nuschele 2004: 78)

Demzufolge führte das Dubliner Übereinkommen lediglich die Regelung ein, nach welcher die Frage der Anerkennung der Erstzuständigkeit bei Asylentscheidungen geklärt wird, während es noch keine Regelungen über die Art und Weise, wie Asylverfahren in der EU aussehen sollen, beinhaltet. Es handelt sich hierbei also noch nicht um eine Harmonisierung des materiellen Asylrechts. (ebd.)

Am 2. September 2008 beantragte das Europäische Parlament eine Änderung der Dublin-Verordnung von 2003, mit dem Inhalt, dass die Regelung eine hohe Belastung für südliche EU-Staaten, die meist Transitländer darstellen (etwa Griechenland, Malta, Zypern und Spanien) und dadurch einen hohen Zahl an

Asylanträgen zu prüfen haben. Zuletzt präsentierte EU-Kommissar Jacques Barrot, am 7. und 8. September 2008, die vordergründigen Punkte des Programms „Bâtir une Europe de l’asile“⁶, welches auf sieben legislativen Instrumenten beruht, die den gemeinsamen Sockel eines europäischen Asylsystems bilden sollten. Dabei ist im Speziellen vorgesehen, die Dublin-Verordnung besonders in Hinblick auf prozedurale Garantien für AsylwerberInnen zu prüfen. (Aubin 2009: 85f)

2.2.3 Vertrag von Maastricht / Vertrag über die Europäische Union (1992)

Durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 – dem Vertrag über die Europäische Union – mit dem Ziel der Vollendung der Europäischen Union sowie Integration wurden auch im Bereich Asyl- und Einwanderungspolitik weitere Schritte gesetzt. In Art. K.1 des Vertrages wird festgehalten, dass Fragen der Asylpolitik, die Kontrollen der Außengrenzen, sowie auch die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen (etwa Regelungen über Einreise, Aufenthalt, Familienzusammenführung, Beschäftigung, etc.) als „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“ angesehen und eine entsprechende Zusammenarbeit angestrebt wird. (Han 2005: 200f) Jedoch wurde nur die Visapolitik in die erste Säule übernommen, also gänzlich vergemeinschaftlicht, während die übrigen Politikfelder auf der Ebene zwischenstaatlicher Kooperation verblieben. Auch der Flüchtlingsschutz an sich blieb im Ermessen der Regierungen der Mitgliedstaaten. (bpb 2007: o.S.)

Jedoch wurde durch eine Brückenklausel in Art. K.9 des Vertrags von Maastricht die Möglichkeit geschaffen, dass die Asyl- und Einwanderungspolitik durch einen einstimmigen Ratsbeschluss in Gemeinschaftsrecht übernommen werden kann. Außerdem wurde im Falle, dass gemeinsame Maßnahmen besser verwirklichtbar wären, in Art. K.3 dem Rat weiter die Möglichkeit gegeben, auf Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission entsprechende Maßnahmen zu beschließen. Gemäß Art. K.1-K.3 wurden somit im Juni 1995 vom Rat Mindeststandards

⁶ Zu Deutsch: Ein Europa des Asyls bauen/kreieren

Asylverfahren betreffend beschlossen, sowie eine gemeinsame Bestimmung des Flüchtlingsbegriffs nach Art. 1 GFK⁷. (Nuscheler 2004: 179)

Prinzipiell stellt der Vertrag von Maastricht von 1992 deshalb einen wichtigen Abschnitt bezüglich der Asyl- und Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene dar, da damit die zwischenstaatliche Kooperation auf dem Gebiet in den EU-Vertrag eingeflochten wurde und folglich ein dauerhafter Verhandlungsprozess diesbezüglich entstand. (bpb 2007: o.S.)

2.2.4 Vertrag von Amsterdam (1997)

Mit dem 1997 beschlossenen und am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wird die Harmonisierung des Asyl- und Einwanderungsrechts dem säulenübergreifenden Gesamtziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterstellt. Mit der Übernahme der übrigen Politikfelder in die erste Säule wurden somit Asyl und Einwanderung in der EU zu Politikfeldern aus eigenem Recht. (Weinzierl 2005: 79f) Die bereits bestehenden Regelungen des Schengener Abkommens wurden ebenso in den Vertrag von Amsterdam miteinbezogen, wodurch diese ab diesem Zeitpunkt EU-weit angewandt wurden. (bpb 2007: o.S.)

Da der Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik von vielen Mitgliedstaaten als letzte „nationalstaatliche Bastion“ angesehen wurde, wird die Überführung zur gemeinsamen Zuständigkeit als bedeutender Schritt diesbezüglich angesehen. Bis zum 1. Mai 2004 – während der fünfjährigen Übergangsphase – galt für Entscheidungen der Asyl- und Einwanderungspolitik im Rat allerdings noch Einstimmigkeitsprinzip, in anderen Politikfeldern weiterhin Mehrheitsprinzip. (ebd.) Währenddessen rang sich das Parlament zu stark an menschenrechtlichen Normen orientierten asylpolitischen Positionen durch, hatte jedoch wenig Einfluss auf die in den Ministerräten getroffenen Entscheidungen. (Nuscheler 2004: 180)

⁷ Zu jenen Mindeststandards mehr in Kapitel 2.2.10 *Asylverfahrensrichtlinie*

Entsprechend Titel IV erlässt der Rat:

a) innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Artikel 14 in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden flankierenden Maßnahmen in bezug [sic] auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung nach Artikel 62 Nummern 2 und 3, Artikel 63 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 2 Buchstabe a sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität nach Artikel 31 Buchstabe e des Vertrags über die Europäische Union; (Vertrag von Amsterdam 1997: o.S.)

Trotz des Vorhabens des Rats, Maßnahmen im oben zitierten Bereich innerhalb von fünf Jahren durchzusetzen, blieb hier weiterhin die Wahrung des Einstimmigkeitsprinzips bestehen und auch dem Parlament, das nur Recht auf Anhörung erhielt, blieben weitgehend die Hände im Prozess der Gestaltung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik gebunden. (Nuscheler 2004: 180)

2.2.5 Das Tampere-Programm (1999)

Relativ rasch nach dem Amsterdamer Vertrag, verabschiedete der Europäische Rat 1999 in Tampere ein Arbeitsprogramm bezüglich einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik. Dieses sollte am Ende ein gemeinsames Asylsystem schaffen, sowie die Einwanderungspolitik zum Zwecke der Verwirklichung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vergemeinschaftlichen. Man bekannte sich dabei zur GFK und anderen Menschenrechtserklärungen – etwaige zu beschließende Maßnahmen sollten sich nach diesen richten und innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden. (bpb 2007: o.S.) Im Wesentlichen zielt das Programm auf vier Kernpunkte ab:

- Die Partnerschaft mit Herkunftsländern von Flüchtlingen (besonders Informationskampagnen);
- Die Ausarbeitung eines „europäischen Asylsystems“ (gemeinsame Standards für Asylverfahren, gemeinsame Mindestnormen für die Aufnahme, eine Annäherung der Bestimmungen zur Flüchtlingseigenschaft und auf längere Sicht ein einheitlicher Status für AsylwerberInnen);
- Die weitestgehende Angleichung des Rechtstatus bereits in der EU lebender Drittstaatsangehöriger;

- Eine effizientere Steuerung von Migrationsströmen; (Huber 2005: 17)

2.2.6 Richtlinie Vorübergehender Schutz (2001)

Die *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten* wurde durch das *loi Sarkozy du 26 novembre 2003* in den französischen Rechtsrahmen übergeführt (Aubin 2009: 82). Vorübergehender Schutz wird dabei verstanden als ein „ausnahmealber durchzuführendes Verfahren“ angesichts eines (bevorstehenden) Massenzustroms Vertriebener, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, wodurch den betroffenen Personen sofortiger vorübergehender Schutz garantiert wird. Dies gilt vor allem, wenn durch den enormen Zustrom das Asylsystem des jeweiligen Staates beeinträchtigt wird und Nachteile für die jeweiligen Personen entstehen. (RL 2001/55/EG: Art. 2a)

Entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung werden seit dem Jahr 2000 von einem Flüchtlingsfonds finanziert. Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beschränkt sich vorerst auf ein Jahr, kann allerdings auf eine Höchstdauer von zwei Jahren ausgeweitet werden. Dabei verpflichten sich die Mitgliedstaaten dazu, den Flüchtlingen aufenthaltssichernde Dokumente zu überreichen und die rechtlichen Voraussetzungen betreffend des Schutzes zu erklären. Zudem müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass sie den vorübergehend aufgenommenen Flüchtlingen Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu beruflicher Bildung gestatten (wenn es auch möglich ist diese nur nachrangig zu gewähren), dass diese eine adäquate Unterbringung und Lebensunterhalt erhalten, dass Minderjährige Zugang zum Bildungssystem bekommen und auch die Zusammenführung von Familien muss prinzipiell ermöglicht werden. (bpb 2007: o.S.).

2.2.7 Aufnahmerichtlinie (2003)

Die *Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten* harmonisiert Minimalstandards bezüglich der Aufnahme von AsylwerberInnen und sichert deren Aufenthaltsberechtigung während dem Zeitraum ihres Asylverfahrens. Ebenso regelt sie deren Anspruch auf eine angemessene Unterbringung, Versorgung und medizinischer Betreuung. (Nuscheler 2004: 181) Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten die AsylwerberInnen über deren Ansprüche und Verpflichtungen innerhalb von maximal 15 Tagen „nach Möglichkeit in einer Sprache erteilt werden, bei der davon ausgegangen werden kann, dass der Asylbewerber sie versteht“ zu informieren (RL 2003/9/EG: Art. 5). Innerhalb von drei Tagen nach Antragstellung müssen dem/der Asylansuchenden eine Bescheinigung über deren Aufenthalt, der ihren Status als AsylwerberIn bestätigt, aushändigen (RL 2003/9/EG: Art. 6, 1).

Nicht erfolgreich ist die Richtlinie hingegen in Sachen der Bestimmung von asylberechtigten Familienmitgliedern, welche auf Ehepartner, Lebensgefährten und minderjährige Kinder limitiert wurde, sowie bezüglich der Zugangsberechtigung zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Ausbildung und auch bei der Beschränkung der Bewegungsfreiheit von AsylwerberInnen (Nuscheler 2004: 181).

2.2.8 Das Haager Programm (2004)

Durch das *Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union* von 2004 wurde die europäische Asylpolitik durch eine zweite fünfjährige Phase vorangetrieben, da im vorgesehenen Zeitraum nach Tampere nicht alle festgesetzten Ziele erreicht wurden. Das große Endziel des Programms ist es, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem und dabei vor allem einheitliche Asylverfahren und einen gemeinsamen Rechtsstatus zu schaffen. (Lachmayer/Bauer 2008: 488) Die zehn spezifischen Schwerpunkte des Programms liegen dabei auf: der Stärkung der Grundrechte sowie der

Unionsbürgerschaft, dem Kampf gegen den Terrorismus, einem gemeinsamen Asylverfahren, einer ausbalancierten Herangehensweise im Migrationsmanagement, Integration und der Maximierung der positiven Auswirkungen der Migration, einem integrierten Management von Außengrenzen für eine sicherere Union, einem ausbalancierten Management von Datenschutz und Sicherheit im Informationsaustausch, einem strategischem Konzept gegen organisiertes Verbrechen, der Garantie eines effektiven europäischen Rechtsraums und auf der Zusammenarbeit im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestützt auf gemeinsamer Verantwortung und Solidarität. (Balzacq/Carrera 2006: 6)

Basis für die im Programm vorgesehenen Aufgaben und Ziele ist die Evaluierung der Ergebnisse, die mit der Umsetzung der während der ersten Phase, 1999-2004, angenommenen Rechtsinstrumente erzielt wurden. Zu der in der ersten, erst 2006 abgeschlossenen, Phase des Haager Programms zählen: die Dublin-Verordnung, die Aufnahmebedingungen- bzw. Qualifikationsrichtlinie, die Anerkennungsrichtlinie und die Asylverfahrensrichtlinie. Bis 2010 galt es folglich das Gemeinsame Europäische Asylsystem vollständig umzusetzen und dementsprechend gemeinsame Mindeststandards im Asylbereich zu harmonisieren. (Europäische Kommission 2006) Für die Umsetzung in der zweiten Phase des Programms bestimmt das Grünbuch für ein gemeinsames europäisches Asylsystem vier Handlungsfelder, in welchen das EU-Asylregime weiter angezielt werden soll: Rechtsinstrumente, Durchführung und Begleitmaßnahmen, Solidarität und Lastenteilung und die externe Dimension mit der Entschärfung von Push-Faktoren. Des Weiteren schlägt die Kommission die Einrichtung einer Europäischen Unterstützungsagentur vor, welche bei etwaigen Massenzuwanderungen von Asylsuchenden operative Unterstützung bereitstellen soll. Ebenso sollen im Rahmen des Haager Programms Regionale Schutzprogramme etabliert werden, welche dazu dienen sollen, die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit von Asylanträgen bereits außerhalb des EU-Territoriums zu evaluieren. Diesbezüglich legte die Kommission 2005 eine Mitteilung – 2005(38) – vor. Die Schutzprogramme sollen Schutzmöglichkeiten in den betroffenen Regionen stärken, die Rückkehr in die Heimatländer, die örtliche

Integration in den Erstasylstaat oder die Neuansiedlung in einem Drittstaat ermöglichen⁸. (bpb 2007: o.S.)

Vergleicht man schließlich das Haager Programm mit jenem von Tampere, so fällt auf, dass sich das Haager Programm stärker auf den Aspekt der Sicherheit, als auf jenen der Freiheit konzentriert:

In fact, the 'shared commitment to freedom based on human rights, democratic institutions and the rule of law', as set out at Tampere, is not a cornerstone of its successor. The Council now gives a high priority to security, meaning: 'the development of an area of freedom, security and justice, responding to a central concern of the peoples of the States brought together in the Union'. (Balzacq/Carrera 2006: 29).

2.2.9 Qualifikationsrichtlinie (2004)

Am 29. April 2004 beschloss der Rat die *Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*. Wie der Titel besagt behandelt die RL inhaltlich insbesondere Kriterien betreffend der Vergabe des Flüchtlingsstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus und klärt ebenso, welche Rechte und Pflichten an den jeweiligen Status gebunden sind. (bpb 2007: o.S.)

Bedeutend in Hinblick auf die Qualifikations-RL ist, dass sie das System des subsidiären Schutzes harmonisiert und somit EU-weit einführt, wodurch Personen Schutz geboten werden kann, die die Voraussetzungen der GFK nicht erfüllen (Europäische Kommission 2006: o.S.). Eine Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz bezeichnet demnach:

[...] einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt [sic], der

⁸ Diverse NGOs sowie auch der UNHCR äußern diesbezüglich die Befürchtung, dass die Regionalen Schutzprogramme das Recht auf Asyl in der EU untergraben könnten, da Zielländer eventuell als „sichere Drittstaaten“ bewertet werden könnten, was die Rückführung durchreisender Asylwerber beschleunigen könnte (bpb 2007: o.S.).

aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikel 15 zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will; (RL 2004/83/EG: Art. 2e)

Der Aufenthaltstitel über subsidiären Schutz ist mindestens ein Jahr gültig und muss, sofern keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht (Ausschluss), verlängerbar sein (RL 2004/83/EG: Art. 24, 2).

Entsprechend der Qualifikations-RL wird festgelegt, dass Akteure von denen Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann, sowohl Staaten, als auch Parteien, Organisationen, oder nichtstaatliche Akteure sein können (RL 2004/83/EG: Art. 6). Demgegenüber sind etwaige Schutz bietende Akteure nicht Staaten, sondern auch Parteien und Organisationen die den jeweiligen Staat oder einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen (RL 2004/83/EG: Art. 7). Sobald jedoch interne Schutzmöglichkeiten bestehen – etwa wenn in einem Gebiet des Landes keine Verfolgungsfurcht beziehungsweise tatsächliche Gefahr bestünde – kann dem/der Asylansuchenden der Anspruch auf internationalen/subsidiären Schutz verweigert werden (RL 2004/83/EG: Art. 8).

2.2.10 Asylverfahrensrichtlinie (2005)

Die *Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft* stellt nach Dublin II den zweiten Grundpfeiler eines gemeinsamen europäischen Asylsystems dar. Im Kern harmonisiert diese RL sowohl die Asylverfahren, als auch den Status von Flüchtlingen EU-weit. (Aubin 2009: 85) Sie wurde bereits 2004 vom Rat angenommen, konnte jedoch wegen Parlamentsvorbehalten seitens Deutschlands, den Niederlanden, Schwedens und Großbritanniens noch nicht erlassen werden (Bretl 2005: 31). Sie trat schließlich im Januar 2006, mit fünf Jahren Verspätung, in Kraft und klärt vor allem Kriterien:

- des Zugangs der AntragstellerInnen zum Asylverfahren;

- des Bleiberechts des Verfahrens des Antrags;
- der Anforderungen an die Prüfung der Anträge;
- der Anforderungen an die Entscheidung der Asylbehörde;
- der Garantien, Rechte und Pflichten der AsylwerberInnen;
- des Verlaufs des und Anforderungen in Bezug auf die persönliche Anhörung der AsylwerberInnen;
- der Garantien unbegleiteter Minderjähriger;
- der Prinzipien sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten;

Besondere Bestimmungen werden ebenso auf dem Gebiet der Folgeanträge, Verfahren an den Grenzen und Verfahren zur Rücknahme des Flüchtlingsstatus festgelegt. (RL 2005/85/EG)

Kritik an der RL respektive der Entscheidungsfindung erfolgte insbesondere durch das Europäische Parlament, welches sich zu wenig in den Erstellungsprozess einbezogen fühlte. Dem Rat zufolge fiel die RL unter das Anhörungs- bzw. Konsultationsverfahren, weshalb das Parlament beim Europäischen Gerichtshof eine Klage einreichte, um jene Bereiche annullieren zu lassen, in welchen die Erstellung von Minimallisten und die gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten⁹ festgeschrieben waren. (bpb 2007: o.S.) Die von der Asylverfahrens-RL vorgesehene Liste sicherer Drittstaaten, wurde schließlich vom EuGH in einer Pressemitteilung vom 6. Mai 2008 annulliert. Bezüglich der Liste war vorgesehen, dass diese vom Rat gestaltet wird. In der Rechtssache C-133/06 argumentiert der EuGH die Nichtigkeit der gemeinschaftlichen Liste wie folgt:

Der Rat hat dadurch, dass er für die zukünftige Erstellung gemeinsamer Listen sicherer Staaten nur die Anhörung des Parlaments und nicht das Mitentscheidungsverfahren vorsieht, die ihm durch den Vertrag zugewiesenen Befugnisse im Bereich der Asylpolitik überschritten. (EuGH 2008: 1)

Weitere Kritik geschah seitens des UNHCR, der in einer Pressemitteilung vom 24. November 2003 den Entwurf der Asylverfahrens-RL als einen Ansatz bezeichnete, der sich in wesentlichen Aspekten von anerkanntem internationalen Flüchtlings- und Menschenrecht verabschiede, da er dieses unterliefe. Der EU-Entwurf

⁹ Zur Rolle Frankreichs bezüglich der Erstellung einer Liste sicherer Herkunftsstaaten siehe Kapitel 3.3.2 *Erste Phase gemeinsamer europäischer Asylpolitik 1999-2006: Frankreich auf der Überholspur*

enthalte weit reichende Möglichkeiten, um Asylsuchende vom Verfahren – ohne rechtliche Prüfung – auszuschließen. (Kopp 2004: 37) Zusammenfassend äußert der UNHCR Besorgnis einer negativen Praxis in folgenden Punkten:

- Ansatz sicherer Drittstaaten;
- Beschleunigte Verfahren entsprechend Art. 23, Abs. 4 (wenn diese nicht mit der Begründetheit der Verfahren zu tun haben);
- Ausnahmen und Möglichkeiten von Mindestnormen der Verfahrensgarantien abzuweichen entsprechend Kapitel II, Art. 24 und 35;
- Die Tatsache, dass der Verbleib im Land, entsprechend Art. 6 und 38, nur während des Verfahrens in erster Instanz gewährleistet ist;
- Antragstellende können das Land aus unterschiedlichen Gründen vor inhaltlicher Prüfung des Antrags verlassen; die RL erlaubt es den Staaten, entsprechend Art. 19, 20 und 33, Anträge solcher Asylsuchenden als unbegründet abzuweisen. (UNHCR 2005 a: 1-5)

2.2.11 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (2008)

Am 15. und 16. Oktober 2008 schloss der französische EU-Vorsitz den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl ab. Ziel ist es, vor allem die Bereiche (illegale) Immigration und Asyl intensiver auf EU-Ebene einzugliedern, sowie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf Migrationsströme zu verstärken. Die Akzentsetzung fällt dabei vor allem auf die Erhöhung der Sicherheit der EU-Bürger und den Kampf gegen illegale Einwanderung. (Aubin 2009: 90f) Die einzelnen Punkte, die der Pakt regelt, sind:

- Legale Migration: Dabei sind spezielle Anforderungen und Aufnahmekapazitäten einzelner Mitgliedsstaaten, sowie die Integration, zu berücksichtigen. Grundlegend sind die Blue Card-Initiative und ein Aktionsplan zur legalen Migration;
- Illegale Migration: Bekämpfung illegaler Einwanderung und Rückführung in Dritt- sowie Transitländer. Im Wesentlichen wird der Bereich durch die kürzlich verabschiedete Rückführungsrichtlinie abgedeckt. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten kann dabei etwa in Form von Sammel-

Rückführungsflügen, verbesserten Rückübernahmeabkommen sowie einem verstärktem Kampf gegen Menschenhandel und –schmuggel erfolgen.

- Grenzkontrollen: Betont und verstärkt wird in diesem Bereich die Rolle der Frontex, der EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen.
- Asylpolitik: Einheitliche Mindeststandards; Unterstützungsagenturen für Asylfragen sollen bis 2009 und ein einheitliches Asylverfahren soll bis 2010 etabliert werden.
- Drittländer: Schaffung von Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern. Der Pakt ermöglicht die legale Migration in Abhängigkeit von Arbeitsmarktsituation und Qualifikation. (vgl. immigration.gouv.fr 2008: 4/Euractiv 2008: o.S.)

Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl wurde von der französischen NGO *La Cimade* stark kritisiert, da er hauptsächlich erweiterter und verschärfter Grenzkontrollen (sowie der Rolle von Frontex) und dem Schutz der EU vor Einwanderung diene, auf die Aufnahme höchst qualifizierter Einwanderer (etwa durch die Blue Card) und somit auf eine gewählte Migration abziele, während er die weitere Abschottung etwaiger AsylwerberInnen unterstütze (Cimade 2009: 26ff). Auch der UNHCR plädierte dafür, dass die verschärften Kontrollen an den EU-Außengrenzen den Zugang zum Flüchtlingsschutz keinesfalls limitieren dürfen. (bpb 2008 : o.S.)

2.2.12 Rückführungsrichtlinie (2008)

Die *Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger* tritt ab 2010 in Kraft und klärt:

[...] gemeinsame Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschafts- und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen

und zur Achtung der Menschenrechte, anzuwenden sind. (RL 2008/115/EG: Art. 1).

Dabei ist vorgesehen, dass jenen aufgegriffenen MigrantInnen eine Frist von sieben bis 30 Tagen gegeben wird, um freiwillig auszureisen. Die Festnahme wird bis zu sechs und in besonderen Fällen bis zu 18 Monaten ermöglicht, wobei spezielle Hafteinrichtungen vorgesehen sind. Des Weiteren ist es möglich illegalen MigrantInnen, die nicht freiwillig ausreisen, ein generelles EU-weites Einreiseverbot aufzuerlegen. Zu den Rechten der illegalen MigrantInnen gehören laut RL der Anspruch auf kostenlosen Rechtsbeistand und die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit Familienangehörigen sowie mit Konsularbehörden. (Kaden 2009: 48)

Kritiker melden sich in Hinsicht auf die Rückführungs-RL besorgt und beklagen vor allem die Möglichkeit einer 18-monatigen Schubhaft, des generellen Einreiseverbots in die EU, sowie die Möglichkeit Minderjährige festzuhalten (Cimade 2009: 146). Aus den Anmerkungen des UNHCR zur Richtlinie geht insbesondere die Forderung heraus, dass keine Rückführungsentscheidung getroffen werden darf, die dem Non-Refoulement-Prinzip der GFK oder andere Menschenrechtsinstrumente verletzen. Ebenso bemängelt der UNHCR an der RL das Fehlen eines unabhängigen und konsistenten Monitoring der Sicherheit und des Wohlergehens der abgeschobenen Personen. (UNHCR 2005 b: 1f)

2.2.13 Lissabon-Vertrag und Grundrechtecharta (2009)

Der Lissabon-Vertrag, seit 1. Dezember 2009 in Kraft, sieht im Bereich Einwanderung und Asyl einige Änderungen in Hinblick auf Kompetenzen und Art und Weise der Verfahren vor. Bestimmungen zur Migrationspolitik befinden sich dabei in den Artikeln 77 bis 80. Bei migrationspolitischen Entscheidungen, sowie auch im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, wird das Mitbestimmungsverfahren, also das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments (nach Art. 294 „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“), sowie die Entscheidung durch eine qualifizierte Mehrheit angewandt. Davon sind jedoch Beschlüsse in Hinblick auf Wirtschaftsmigration ausgenommen. (Kaden

2009: 34) Grundsätzlich sind im Lissabon-Vertrag im Einwanderungs- und Asylbereich die Kompetenz zur Einführung eines EU-Grenzschutzsystems, die Festlegung einheitlicher Asylvorschriften, die Bekämpfung des Menschenhandels sowie Integration von Drittstaatsangehörigen, der Erlass von Regeln zur gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen, die Vereinheitlichung von Straftatbeständen, Kriminalprävention, sowie die Verstärkung polizeilicher Zusammenarbeit und die Einrichtung einer EU-Staatsanwaltschaft vorgesehen. (cep o.J.: 1f)

Im Amtsblatt C 115/337 der EU¹⁰ vom 9. Mai 2008 wird festgehalten:

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die rechtsverbindlich ist, bekräftigt die Grundrechte, die durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden und die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. (Vertrag von Lissabon 2008: A 1)

Gemäß der Europäischen Grundrechtecharta wird in Kapitel II *Freiheitsrechte* in Art. 18 auf das Recht auf Asyl laut GFK und dessen Zusatzprotokoll von 1967 und unter Art. 19 auf das Non-Refoulement-Prinzip verwiesen. Auch Kollektivabschiebungen werden untersagt. (EU-Grundrechtecharta 2000) Die Tatsache, dass in Art. 18 auf Regelungen außerhalb der Grundrechtecharta verwiesen wird, mindert nicht die Qualität als Recht, sondern bewirkt eine primärrechtliche Absicherung der erwähnten asylrechtlichen Gewährleistungen durch ein Grundrecht – es wird somit auf die höchste Stufe der Normenhierarchie der Unionsrechtsordnung gehoben. (Kober 2009: 104)

2.3 Asylrecht in Frankreich

In diesem Kapitel soll ein kurzer Einstieg in das französische Asylrecht erfolgen. Während das Internationale Asylrecht, wie auch das Europäische Asylrecht das französische Recht mitbestimmen, ist das Asylrecht in Frankreich in der Verfassung und im *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*¹¹

¹⁰ Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat.

¹¹ Zu Deutsch: Gesetzbuch über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden und des Asylrechts

(CESEDA) verankert. Ebenso soll das Asyl- vom Fremdenrecht unterschieden und anschließend die beiden zentralen Kompetenzen beziehungsweise Instanzen in Hinblick auf die Vergabe des Asylrechts – *Office français de protection des réfugiés et apatrides*¹² (OFPRA) und *Cour national du droit d’asile*¹³ (CNDA) – näher betrachtet werden.

2.3.1 Asylrecht in der Verfassung

In Frankreich gibt es neben dem konventionellen Asylrecht, basierend auf der GFK und dem Gesetz vom 25. Juli 1952, auch ein in der Verfassung festgeschriebenes Asylrecht. Dieses betrifft jede Person, die aufgrund einer Handlung im Sinne der Freiheit verfolgt wird. In der Präambel der Verfassung von 1946 wird dementsprechend festgehalten: „Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d’asile sur les territoires de la République.“¹⁴ (Verfassungspräambel 2009: Punkt 4). Somit zielt diese Norm grundsätzlich auf Fremde, die sich in ihren Ländern für die Respektierung der Menschenrechte und der Demokratie einsetzen und daher zu Verfolgungsobjekten werden. (Aubin 2009: 178)

2.3.2 Asylrecht im CESEDA – Bestandteil des Fremdenrechts

Die nationale Rechtsgrundlage zur Anerkennung von Flüchtlingen stellt das Gesetz vom 25. Juli 1952 mit der Durchführungsverordnung vom 2. Mai 1953 dar (Rey 1997: 60). Das Fremdenrecht, sowie auch das Asylrecht werden durch den so genannten *Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile* (CESEDA) geregelt. Im Speziellen befasst sich das Livre VII (*Le droit d’asile*) des CESEDA dabei mit dem französischen Asylrecht sowie mit dem subsidiären Schutz und das Livre III mit dem vorübergehenden Schutz, Bestimmungen zu

¹² Zu Deutsch: Französisches Amt zum Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen

¹³ Zu Deutsch: Nationaler Asylgerichtshof

¹⁴ Zu Deutsch: Jede Person, die wegen ihres Handelns im Sinne der Freiheit verfolgt wird, hat Recht auf Asyl auf dem Territorium der Republik.

Schubhaft und „sonstigen Bestimmungen“. Im Livre VII sind somit Zuständigkeiten, Zugang und das Recht auf Aufenthalt im Rahmen des Asylrechts, sowie sonstige asylrelevante Bestimmungen geregelt. (CESEDA 2010: o.S.)

Während das Fremdenrecht im CESEDA sich generell aus den Bereichen der Einreise, des Aufenthalts bzw. der Aufenthaltsgenehmigungen und die Vergabe von Visen, der Rückführungsmaßnahmen, der Kontrollen und Sanktionen, Arbeitsmöglichkeiten, Familienzusammenführungen und Ko-Entwicklung klärt, stellt das Asylrecht einen umfassenden gesonderten Rechtsbereich dar. Zwar mag sich das Asylrecht mit sonstigen Bedingungen und Bestimmungen des CESEDA überschneiden, jedoch stellt es etwa allein aufgrund spezieller Bestimmungen des Aufenthalts, der Prozedur und der Organisation im Livre VII einen großen, prinzipiell separaten Bereich des Fremdenrechts dar. Anders als in den sonstigen Domänen des Fremdenrechts, stellt ein eigener nationaler Asylgerichtshof, der *Cour nationale du droit d'asile* (CDNA), im Asylrecht laut Livre VII, Titre III das zentrale Kontrollorgan im Asylbereich – und somit auch die Berufungsinstanz in Asylsachen – dar. (ebd.)

Das im CESEDA verankerte Asylrecht beruft sich und verweist sowohl auf Bestimmungen der Verfassung, als auch auf internationale Normen wie die des UNHCR und die GFK. (OFPRA 2009 b: o.S.)

2.3.3 Kompetenzen: OFPRA und Cour Nationale du droit d'asile (CND)

Die *Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA) ist in Frankreich seit dem *loi de décembre 2003* die einzige Institution (Aubin 2009: 179), die die Kompetenz hat, AsylwerberInnen Zugang zum Asylsystem und somit zum Flüchtlingsschutz zu gewähren. Die OFPRA unterliegt der Aufsicht des *Ministeriums für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung* und stellt eine Anstalt des öffentlichen Rechts dar. (OFPRA 2009 c: o.S.)

Verwaltungs- und finanztechnisch besitzt sie somit die Autonomie – in Anwendung des französischen Rechts, sowie europäischer und internationaler Konventionen – im Bereich der Anerkennung des Flüchtlingsstatus, des Staatenlosenstatus und der Anerkennung des subsidiären Schutzes. (OFPRA o.J.: o.S.) Aufgabe der OFPRA ist es in einem ersten Schritt zu verifizieren, ob ein/e FremdeR die Bedingungen zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus erfüllt, in einem zweiten Schritt, bei Nichterfüllung, ob die Voraussetzungen zur Vergabe des subsidiären Schutzes bestehen. (Aubin 2009: 179)

Vor dem in Kraft treten des *loi Hortefeux de novembre 2007*, war die OFPRA noch dem Außenministerium unterstellt. Nun ist sie dem/der MinisterIn, der für die Einwanderung und den Aufenthalt von Fremden zuständig ist, verantwortlich und dementsprechend nicht mehr dem/der MinisterIn, der/die generell in den internationalen Beziehungen tätig ist. Diese Änderung in der Administration führte zu vielerlei Kritik. Grundsätzlich wäre die Angliederung der OFPRA ans *Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung* nicht nur symbolisch, wenn dies zu bedeuten gibt, dass AsylwerberInnen damit in eine Logik der *immigration subie* (eruldete Immigration) eingegliedert werden. Die Frage nach dem Recht auf Schutz von Flüchtlingen wäre dadurch jener nach dem Recht auf Aufenthalt unterworfen worden. (ebd.: 193)

Der *Cour national du droit d'asile* (CNDA) ist das Prüfungsorgan in zweiter Instanz und somit für Berufungsfälle zuständig. Er stellt eine administrative Gerichtshoheit dar, welche unter der Autorität eines Präsidenten und eines Mitglieds des Conseil d'État (oberstes Verwaltungsgericht), bestellt durch den Vizepräsidenten des Conseil d'État, agiert. (CESEDA 2010: L-731-1) Der/die Asylansuchende, dessen/deren Anfrage abgelehnt wurde, hat nach der Entscheidung durch die OFPRA ein Monat Zeit um beim CNDA Berufung einzureichen und muss von neuem die etwaigen Dokumente, die Entscheidung der OFPRA und ein Schreiben – wie beim Ansuchen selbst, in Französisch verfasst – einreichen, in welchem er/sie seine/ihre Berufung begründet. (OFPRA 2009 d: o.S.)

Der CNDA untersucht folglich Ansuchen von Flüchtlingen aufgrund von Maßnahmen die in den Artikeln 31, 32 und 33 der GFK (nicht rechtmäßiger

Aufenthalt im Aufnahmeland, Ausweisung, Verbot der Ausweisung und Zurückweisung) festgelegt sind und formuliert einen Bescheid, nach welchem jene Maßnahmen entweder aufrechterhalten oder annulliert werden. In diesem Falle hat die Berufung aufschiebende Wirkung, wobei das Recht auf Berufung innerhalb einer Woche genützt werden muss. (CESEDA 2010: Art. L-731)

3. Die Entwicklung der französischen Asylpolitik ab Ende der 1980er Jahre - Zuspitzung des Asylrechts

3.1 Entwicklung der (Asyl-)migration nach Frankreich

Da sich das dritte Kapitel vorwiegend auf die französische Asylpolitik konzentriert, wird versucht dieses Unterkapitel zur Asylumigration nach Frankreich relativ knapp zu halten. Aufgrund der unumgänglichen Verknüpfung der Asylumigration mit der darauf bezogenen Politik, soll hier die Entwicklung von (Asyl-)Migrationsströmen, deren Ursachen sowie die Aufnahme- bzw. Ablehnungsrate knapp dargelegt werden.

3.1.1 Migrationsströme

Die wachsende Zahl der Migrationsströme basiert auf einer Reihe unterschiedlicher Ursachen. Zum einen werden Migrationsbewegungen häufig durch die enormen Einkommens- sowie Vermögensunterschiede zwischen dem Norden und dem Süden bedingt. Zusätzlich werden diese Unterschiede durch demographische Eigenschaften weiter verschärft, wodurch sich grundsätzlich ein alternder und reicher Norden und junge, ärmere bzw. arme Entwicklungs- und Schwellenländer im Süden konstatieren lassen. Allerdings sind es nicht nur die Länder des Nordens, wie beispielsweise in Europa, denen Migranten sich zuwenden. Beinahe die Hälfte der weltweiten Migration, passiert zwischen den Ländern des Südens. (Bauer/Bartz/Ahi 2009: 16)

In Frankreich stellt die Familienzusammenführung – seit den 1970er Jahren, als man aufhörte ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren – zahlenmäßig den bedeutendsten Migrationsgrund dar (bpb 2007: o.S.). Seit dem Jahr 2004 hat die permanente Immigration nach Frankreich stetig abgenommen, was insbesondere auf die Verringerung von Familienzusammenführung zurückgeführt werden kann, welche nicht durch eine Steigerung von Arbeitszuwanderung ausgeglichen wurde (OECD 2009: 1). Die Flüchtlingsmigration macht im Vergleich zur gesamten

Migration nur einen kleinen Teil aus: 2005 entfielen rund 10 % und 2006 nur rund 8 % der neu erteilten Aufenthaltstitel auf anerkannte Flüchtlinge (Sohler 2009: 15).

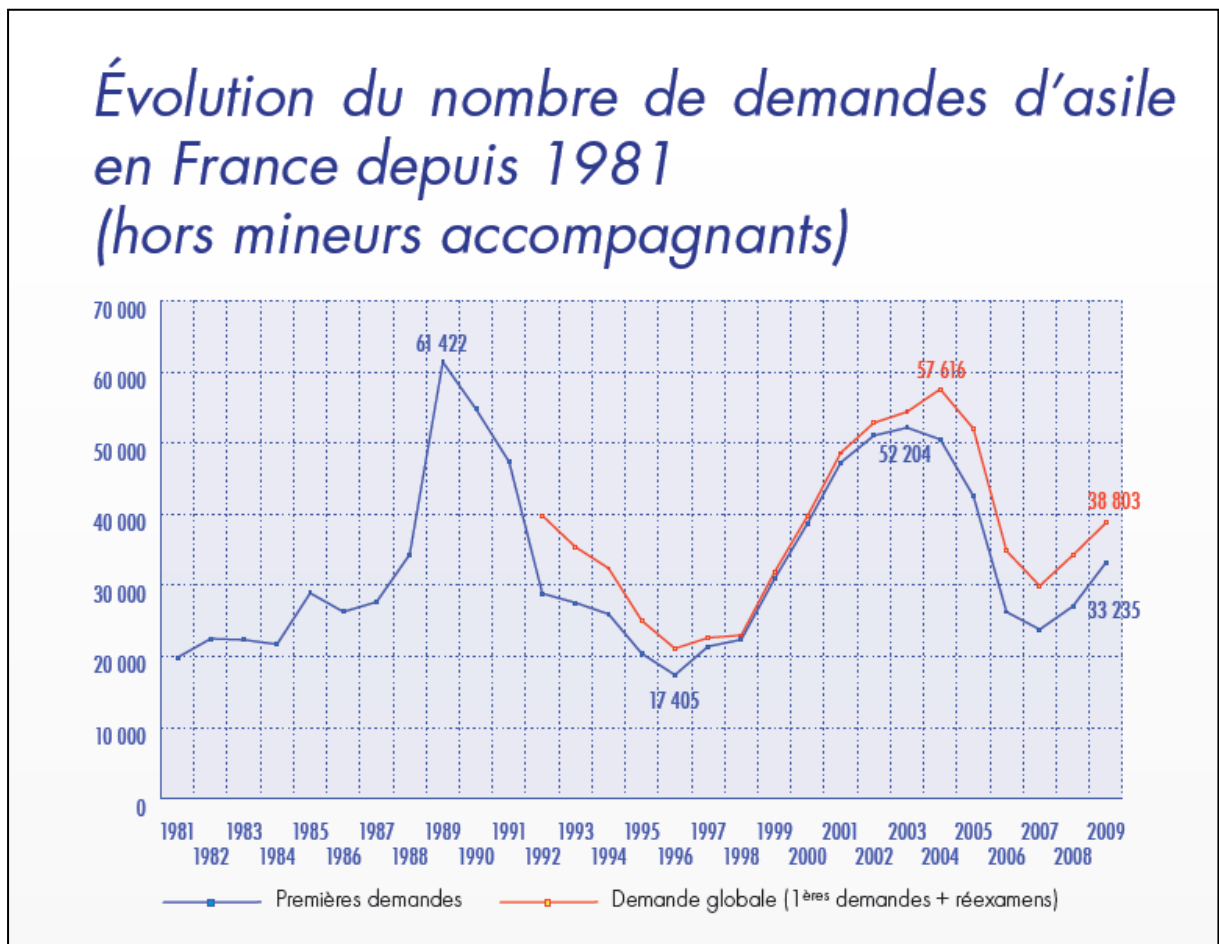
Der größte Anteil der MigrantInnen in Frankreich kommt ursprünglich aus afrikanischen, der zweitgrößte Anteil aus asiatischen Ländern. Im Großen und Ganzen lässt sich konstatieren, dass einer von drei neuen Immigranten aus Algerien oder Marokko kommt, gefolgt von Migranten aus Tunesien und der Türkei. (OECD 2009:1) Insgesamt ist seit 1975 die Zahl europäischer AusländerInnen in Frankreich gesunken (von 61 % 1975 gegenüber 40 % 2006), während die Zahl afrikanischer (35 % gegenüber 43 %) und asiatischer AusländerInnen (3 % gegenüber 13 %) gestiegen ist. Das Alter betreffend lässt sich feststellen, dass die ausländische Bevölkerung mit einem durchschnittlichen Alter von 38,9 ein wenig jünger als die Franzosen/Französinen ist. Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence Côte-d'Azur bleiben mit einer Quote von 60 % die Regionen, in welchen sich die meisten AusländerInnen befinden. (Rénard 2009: 1).¹⁵

3.1.2 Asylmigration

Gegen Ende der 1980er Jahre lässt sich ein starker Anstieg der Asylanträge in Frankreich verzeichnen, was partiell mit dem Schwinden anderer Migrationskanäle erklärt werden kann (Engler 2007: 4). Die Antragszahlen erreichten 1989 einen Höchstwert von 61.422 und gingen schließlich in den 1990er Jahren bis 1996 wieder zurück, wobei dieser Rückgang durch bürokratische Hindernisse und einer Tendenz niedriger Anerkennungsquoten erklärt werden kann (ebd.). Daraufhin ist wiederum ein Anstieg der Anträge mit einem neuerlichen Höchstwert im Jahr 2003 (52.204 Anträge) zu verzeichnen (Sohler 2009: 6). Die Zahl der Asylanträge sank

¹⁵ Die Bestandsaufnahme der ausländischen, in Frankreich aufhaltigen, Bevölkerung beruht entsprechend dem *Département des statistiques, des études et de la documentation des Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire* auf der Volkszählung und stelle die vertrauenswürdigste Form dieser Bestandsaufnahme dar (Rénard 2009: 3). Dementsprechend sollen erwähnte Zahlen mit Vorsicht betrachtet werden. Ein weiterer Punkt, welcher die genaue Bestandsaufnahme der Migrationsströme nach Frankreich erschwert ist die Unterscheidung zwischen "étrangers" (Ausländern) und "immigrés" (Einwanderern) - beide Gruppen überschneiden sich (Brauner 2006: 12).

zwischen 2005 und 2006 um 38,3 % und im Jahr 2007 wiederum um 9,4 %. Dieser Rückgang fällt zeitlich überein mit dem Inkrafttreten der Reform des Asylrechts, Stichwort *loi Villepin*¹⁶, im Dezember 2003 (Aubin 2009: 176). Allerdings gab es einen starken Anstieg von 29.400 Anträgen im Jahr 2007 auf 42.600 im Jahr 2008 und 47 686 im Jahr 2009. (OECD 2009: 1; OFPRA 2010: 6).

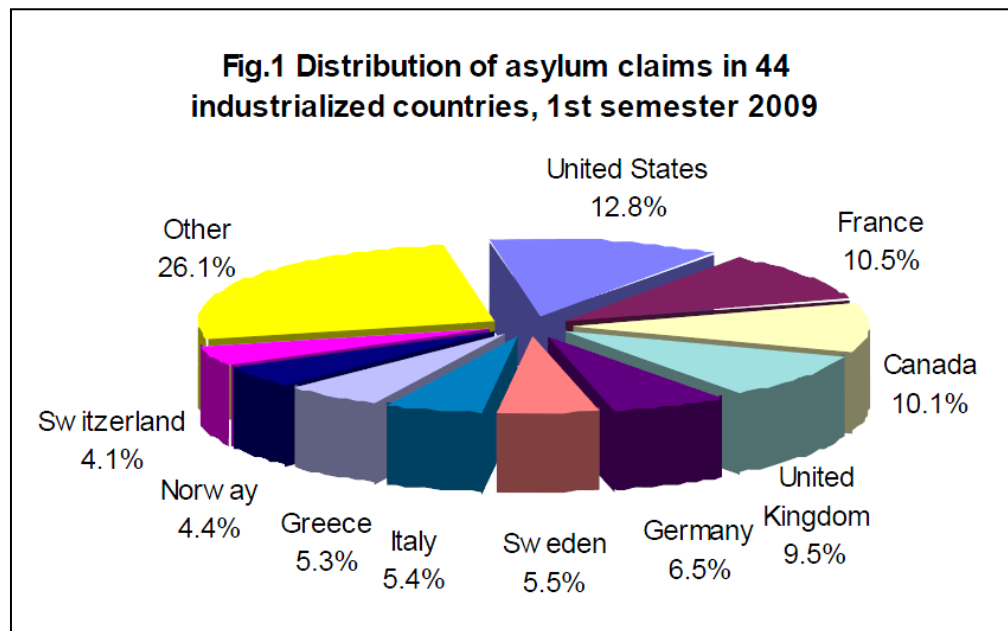


Quelle: OFPRA 2010, 6

Somit war Frankreich 2009 in Europa abermals das Land mit den meisten Asylanträgen (OFPRA 2010: 9). Auch im internationalen Vergleich der Industrieländer verhält sich dies in der ersten Hälfte des Jahres 2009 so, wobei Frankreich gleich nach den USA das antragstärkste Land darstellte (UNHCR 2009: 4). Innerhalb der EU-25 machten 2006 die in Frankreich gestellten Asylanträge 15,4 % der AsylwerberInnen in der EU aus, wobei Frankreich generell in den letzten Jahren das Land mit den meisten Asylanträgen in der Union war.

¹⁶ Hierzu mehr in Kapitel 3.2.8 *Loi Villepin* (2003)

Betrachtet man die Zahl der Asylsuchenden jedoch im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße, so relativiert sich dies wieder - verhältnismäßig wäre Frankreich in der EU somit nur an achter Stelle der stärksten Aufnahmeländer. (Sohler 2009: 6)



Quelle: UNHCR 2009, 4

Seit den 1990er Jahren haben sich die Hauptherkunftsländer der Asylantragenden verschoben. Zwischen 2000 und 2004 kam der größte Anteil der AsylwerberInnen aus afrikanischen Ländern (über 40 %). Seit 2004 kommen die meisten AsylwerberInnen neuerlich aus europäischen Ländern, insbesondere aus der Türkei, wobei es sich hierbei mehrheitlich um KurdInnen handelt. (ebd.: 8) Im Jahr 2009 waren Serbien und Kosovo (3.454 Personen), Sri Lanka (2.617), Armenien (2.297), die Demokratische Republik Kongo (2.113), Russland (1.961) und die Türkei (1.826) die sechs antragstärksten Nationen. (OFPRA 2010: 8)

Die Zahl der Asylanträge amerikanischer AsylwerberInnen aus Haiti (in die Überseegebiete Martinique, Guadeloupe und Französisch Guyana) hat sich seit 2000 stark erhöht, wobei haitianische AsylwerberInnen im Jahr 2005 die stärkste nationale Herkunftsgruppe darstellte. Im Jahr 2006 ging diese Zahl allerdings wieder stark zurück. Dieser Rückgang wurde von der OFPRA durch die Einführung stärkerer Grenzkontrollmaßnahmen sowie erweiterter administrativer Maßnahmen erklärt. Asylanträge aus den Departements d'Outre Mer (DOM)

stellen somit eine Besonderheit des französischen Asylwesens dar, welche sich aus der geographischen Nähe zu den Herkunftsländern ergibt. Neben der "Nähe" Haitis an oben genannte DOMs gilt dies auch für die Insel Mayotte nahe Madagaskar. (Sohler 2009: 8, 11) Von 2007 auf 2008 stiegen die Asylanträge in den Überseegebieten wieder enorm an (von 1.085 auf 2.329, also mehr als eine Verdoppelung der Anträge), wobei dieser Anstieg die Gesamtheit der französischen Überseegebiete betrifft (OFPRA 2009: 15). Im Vergleich zum Jahr 2008 blieben die Asylanträge in den Überseegebieten mit 2.382 Ansuchen allerdings relativ stabil (OFPRA 2010: 11).

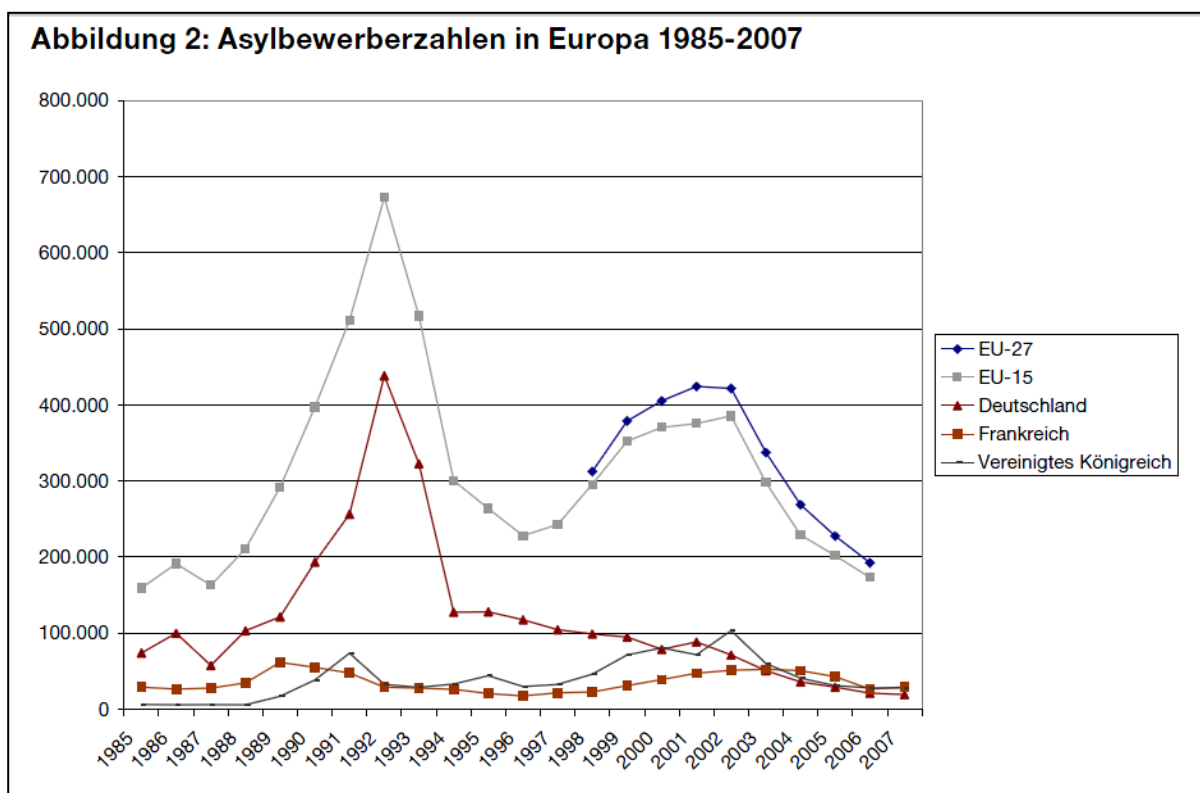
Nach der Region Île-de-France (44 %) sind Rhône-Alpes (10 %), die DOM-COM (6 %), die Region Provence Alpes Côte d'Azur (5 %) und das Elsass (4 %) die Top-Vier-Regionen des Aufenthalts der AsylwerberInnen. Die Asylanträge konzentrieren sich mit 69 % Antragsdichte stark auf diese fünf Regionen (OFPRA 2010: 6). Generell lässt sich bei der Verteilung auf die Regionen im Verlauf der Jahre eine Regionalisierung und somit eine Dezentralisierung der AsylwerberInnen konstatieren (Sohler 2009: 11).

Ferner konnte seit 2004 eine sozio-demographische Tendenz hin zu einer verstärkten Anzahl an Asylanträgen von Frauen festgestellt werden, während im Vergleich der Anteil allein stehender Männer sinkt. Weiblich AsylwerberInnen kommen vor allem aus Afrika und suchen vorwiegend aufgrund geschlechterspezifischer Verfolgung an (ebd.: 10). Auch das Alter der antragstellenden Personen steigt zunehmend. Diese Trends wurden auch im Jahr 2008 weiter bestätigt. Bis 2004 nahm die Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zu, nahm jedoch in den Folgejahren sowie auch 2008 wieder ab und blieb 2009 stabil. (OFPRA 2009: 10, 13; OFPRA 2010: 6)

Prinzipiell lassen sich Asylmigrationsströme durch verschiedene Faktoren erklären. Diesbezüglich spricht die Literatur von sogenannten *push factors*, welche Asylsuchende aus einem Land treiben (wie Kriege, Minderheitenkonflikte, Armut) und *pull factors*, welche Asylsuchende in ein bestimmtes Land oder eine bestimmte Region anziehen (wie Schutz, Sicherheit, demokratische Institutionen, wirtschaftliche Faktoren). Allerdings mischen sich hierzu auch bestimmte

Zwischenfaktoren zum Grund der Flucht, so gibt es meist nicht nur einen sondern mehrere Fluchtgründe. (Castles/Loughna 2003: 53-63) Die Interpretation der Fluchtgründe und den Verschiebungen der Asylanträge nach Herkunftsländern in Frankreich lassen sich dementsprechend vielschichtig, da sie auf einem Zusammenspiel von externen, internationalen Aspekten (wie Krisen und Kriege, etc.) und innenpolitischen Aspekten (wie Grenzkontrollen, Zugang zur Antragstellung, etc.) beruhen (Sohler 2009: 9f.).

Auf Ebene der EU geht die Zahl der AsylwerberInnen seit dem Jahr 1993 deutlich zurück. Demgemäß lässt sich ein gesamteuropäischer Trend hin zu einer verschärften Asylpolitik erkennen, die ab diesem Zeitpunkt zunehmend koordiniert wurde. Einzelne Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen, wie etwa Griechenland, Spanien, Malta oder Ungarn, verzeichnen jedoch auch einen Anstieg der Antragszahlen. (Lavenex 2009: 7)



Quelle: Eurostatt, in: Lavenex 2009, 7

3.1.3 Anerkennung des Flüchtlingsstatus

Zu Beginn der 1980er Jahre war die Anerkennungsrate¹⁷ in Frankreich im Vergleich zur heutigen Zeit sehr hoch (mit 80 % im Jahr 1981), seither ging sie stark zurück. Am Anfang der 1990er Jahre lag die Anerkennungsrate etwa bei 17 %, stieg dann kurzfristig auf 30 % und pendelte sich anschließend, ab Mitte der 1990er Jahre, inklusive Anerkennungen im Berufungsverfahren, zwischen 16 % (1995) und 19,5 % (2006) ein. Das Jahr 2005 stellte mit einer Rate von 26,9 % eine Ausnahme dar, wobei diese Steigerung durch eine enorme Zunahme der Aufhebungen und Anerkennungen in der Berufung, zu Anträgen die zuvor von der OFPRA entschieden wurden und infolge der Aufarbeitung von Verfahrensrückständen zu erklären ist. (Sohler 2009: 12) Die gesamte Rate an Anerkennungen – also Entscheidungen über Anerkennungen durch die OFPRA inklusive der Entscheidungen durch den CNDA – ist von 36 % im Jahr 2008 auf 29,4 % im Jahr 2009 gesunken. (OFPRA 2010: 32) Dabei ist insgesamt in den letzten Jahren ein Trend hin zu steigenden Anerkennungsraten in der Berufungsinstanz im Vergleich zu den Anerkennungsraten durch die OFPRA deutlich geworden (Sohler 2009: 12).

Des Weiteren ist die Anerkennungsrate je nach Herkunftsland der AsylwerberInnen sehr unterschiedlich. Im Jahr 2006 hatten Länder wie Eritrea, Ruanda, Äthiopien, Sudan, Iran oder Irak die höchste Anerkennungsrate. Diese Länder wiesen allerdings eine geringe Zahl an Asylansuchenden auf. Hingegen waren die Anerkennungsraten von AsylwerberInnen aus Herkunftsländern mit den meisten Anträgen – beispielsweise Türkei, Serbien und Montenegro, Sri Lanka, Demokratische Republik Kongo oder Haiti - sehr niedrig. (ebd.: 12f) Auch im Jahr 2008 entsprachen die Länder mit der höchsten Anerkennungsrate (Irak, Eritrea, Somalia, Ruanda, Mali) nicht jenen, welche die meisten Anträge stellten (vgl. Cimade 2009: 200). Im Jahr 2009 entsprach die Anerkennungsrate (Sri Lanka, Russland, Demokratische Republik Kongo, Türkei, Irak) doch teils den antragsstärksten Ländern (vgl. OFPRA 2010: 32).

¹⁷ Die Anerkennungsrate meint hier die Anerkennung des Flüchtlingsstatus, sowie des temporären Schutzes in Bezug auf die im jeweiligen Jahr getroffenen Entscheidungen.

Seit 2003 wurde der subsidiäre Schutz – zuvor als *asile territorial* 1998 eingeführt und von der OFPRA kaum zuerkannt – im französischen Asylgesetz verankert. Während den drei ersten Jahren nach der Einführung des subsidiären Schutzes wurde dieser Status jedoch nicht umfangreich zuerkannt (Sohler 2009: 13). Danach stieg die Verleihung des subsidiären Schutzstatus jedoch an: bezog sich der Status 2007 noch auf 706, so waren es im Jahr 2008 1.793 Personen die diesen Status erhielten. (OFPRA 2009: 30) Im Jahr 2009 diese Zahl, mit 2.449 Personen die einen subsidiären Schutzstatus erhielten, enorm angestiegen und machte 23,6 % der insgesamt vergebenen Titel aus (OFPRA 2010: 32).

Zwischen den Mitgliedstaaten der EU ist ein deutlicher Unterschied bezüglich der Anerkennungsraten zu verzeichnen. Im Jahr 2008 hatten Länder wie Polen (65%), Litauen und Portugal (jeweils 64 %), Österreich (62 %) und Dänemark (58 %) die höchsten Anerkennungsraten in erster Instanz. Währenddessen wurden in Slowenien (3 %), Spanien (5 %), der Tschechischen Republik, Frankreich und Rumänien (jeweils 16 %) die niedrigsten Anerkennungsraten vermerkt, wobei Griechenland mit weniger als 1% die geringste Rate aufweist. Frankreich steht somit innerhalb der EU, Anerkennungen von Asylanträgen erster Instanz betreffend, mit einer Ablehnungsrate zwischen 80-90 % an hinterer Stelle. (vgl. eurostat 2009: o.S.)

Frau Simone Fluhr kritisiert die Situation der niedrigen Asyl-Anerkennungsraten in Frankreich folgendermaßen:

Ceci dit, il faut quand même préciser, que globalement, on va dire que 20 % de personnes sont reconnues réfugiés et 80 % sont rejetés. Personnellement, je trouve qu'il faut vraiment renverser la proportion pour être juste par rapport à la situation rencontrée par nous. Ça choque, la France est un des pays les plus protecteurs de l'espace européen, ce qui fait encore plus peur.¹⁸ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 122-126)

¹⁸ Zu Deutsch: Das heißt, man muss trotzdem präzisieren, dass man im Ganzen gesehen sagen kann, dass 20 % der Personen als Flüchtlinge anerkannt werden und 80 % abgelehnt werden. Persönlich finde ich, dass die Proportion eigentlich umgekehrt werden müsste, betrachtet man die Situation, wie wir sie kennen. Das schockiert, Frankreich ist eines der produktionsreichsten Länder im europäischen Raum, was umso beängstigender ist.

3.2 Bedeutende rechtliche und verwaltungspolitische Maßnahmen im französischen Asylsystem

Grundsätzlich wurde die Einwanderungsfrage in Frankreich durch die Wirtschaftskrise 1974 neu determiniert und die Zuzugskontrolle als vordergründiges Ziel festgelegt. Die 1970er Jahre waren somit durch Anwerbestopp und Rückkehrhilfen gekennzeichnet. Mit dem Amtsantritt Mitterrands als Präsident im Mai 1981 fand allerdings eine Wende in der französischen Einwanderungspolitik statt, in welcher, vor allem bis 1983, liberale Maßnahmen – wie etwa die Legalisierung von und die erweiterte Einräumung von sozialen und politischen Rechten für EinwanderInnen – durchgesetzt wurden¹⁹. Im Jahr 1983 folgte indes der Durchbruch der *Front National* (FN) bei den Kommunalwahlen und die liberalen Schritte der Sozialisten und Kommunisten trafen in der Öffentlichkeit auf ihre Grenzen. Durch die Dominanz der FN in der Einwanderungsthematik näherten sich die *immigration policies* der französischen Parteien in den Folgejahren einander an, insbesondere um Wählerabwanderungen zur FN hin zu verhindern. Es bildete sich also ein überparteilicher Konsens heraus, dessen Tendenz deutlich in Richtung restriktiverer Einreise- und Aufenthaltsmaßnahmen geht. (Rey 1997: 129-150)

Grundsätzlich herrschte in der französischen Asylpolitik über lange Zeit die Tradition und ein gewisses Selbstverständnis über das Recht auf politisches Asyl, was Frankreich den zugeschriebenen Titel „France, terre d’asile“ verschaffte (ebd.: 59). Bis 1980 war die Asylpolitik in Frankreich wenig umstritten. Mit dem Anstieg der Antragszahlen gegen Ende der 1980er Jahre begann jedoch erstmals eine umfassende Diskussion über eine Reform des französischen Asylrechts, woraufhin erste Schritte diesbezüglich eingeleitet wurden (Dickel 2002: 209).

¹⁹ Dem französischen Präsidenten wird in der Präsidialverfassung der Fünften Französischen Republik ein unmittelbarer Zugang zu jedem Bereich der Regierungspolitik eingeräumt. Dies führt zu einer eher untergeordneten Rolle des Premierministers und kann zu größeren Konflikten führen, wenn die parlamentarische Mehrheit nicht von der Partei des Präsidenten gestellt wird und somit eine *cohabitation* entsteht. Dies war der Fall von 1986-88 (Präsident Mitterrand von der PS mit einer rechten Koalition aus UDF und RPR, Premierminister Chirac), 1993-95 (Präsident Mitterrand von der PS und eine RPR-dominierte Rechtskoalition, Premierminister Balladur) und 1997-2002 (Präsident Chirac vom RPR, Premierminister Jospin von der PS). (vgl. Rey 1997: 129f)

Im Folgenden sollen einzelne asylrelevante Maßnahmen, welche das französische Asylregime ab den 1980er Jahren maßgeblich beeinflusst und verändert haben, sowie deren Gründe bzw. Begründungen durch die jeweilige Regierung und die darauf folgenden Reaktionen näher beleuchtet werden.

3.2.1 Circulaire Fabius (1985)

Nach dem Erfolg der FN bei den Kommunalwahlen 1983 und der Kabinettsumbildung im Sommer 1984, wollte der neue sozialistische Premierminister Laurent Fabius die Öffentlichkeit durch diverse restriktivere Maßnahmen im Einwanderungsbereich, ebenso durch die Reform des Asylverfahrens, beeindrucken. Diese wurden jedoch aufgrund der Rücksicht auf Wählerinteressen der Anhänger der Sozialistischen Partei letztlich größtenteils nicht umgesetzt. (Rey 1997: 141) Am 17. Mai 1985 fand hingegen, durch einen Runderlass (*circulaire*) Fabius', eine umfassende Regelung des Rechtstatus der AsylwerberInnen statt. Jener Runderlass klärte auch die Möglichkeiten des Präfekt, den Aufenthalt und die Transmission von AsylwerberInnen abzulehnen. (Rey 1997: 61; CIMADE o.J.: o.S.)

Bedeutend am *circulaire Fabius* war zugleich, dass er den Asylansuchenden das Recht auf Arbeit zusprach²⁰. Mit der Einreichung des Asylantrags bei der OFPRA erhielt der/die WerberIn ein *certificat de dépôt de sa demande*, welche ihm/ihr ermöglicht, beim Präfekt eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung zu ersuchen. Dabei erhält er/sie ein *récépissé de demande de carte de séjour*, die für drei Monate gültig und, solange keine Entscheidung gefällt wurde, verlängerbar ist. Durch diesen *récépissé* (Empfangsbescheinigung) wurde das Arbeitsrecht der Asylansuchenden ermöglicht und geregelt. (Grémy 1991: 130). Ein Resultat dieser Einräumung eines Rechts auf Aufenthalt und Arbeit durch den Runderlass vom

²⁰ Zuvor, nach dem Machtwechsel 1981, schaffte die sozialistische Regierung unter Premierminister Mauroy das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen grundsätzlich ab. Dies bedeutet, in Mitabwägung der Einführung des Rechts auf Arbeit für AsylwerberInnen unter Fabius, dass zu Beginn und gegen Mitte der 1980er Jahre diesbezüglich noch ein liberalerer Kurs verfolgt wurde. (Dickel 2002: 207)

17. Mai 1985 war in der Folge ein weiterer Anstieg der Antragszahlen (Laacher 2008: 4).

3.2.2 Maßnahmen gegen die Überlastung des Asylsystems Ende der 1980er

Das Ende der 1980er und der Beginn der 1990er Jahre ist durch einen signifikanten politischen Umbruch markiert. Das Ende des Kalten Krieges, die zunehmenden Verarmung südlicher Länder und immer häufiger werdende lokalen Krisen, wie Bürgerkriege und regionale Konflikte, trugen – neben dem in Frankreich gültigen Arbeitsrecht für AsylwerberInnen – stark zum Anstieg der Flüchtlingsmigrationsströme nach Frankreich bei. (vgl. Laacher 2008: 3f) Aufgrund der enorm erhöhten Anzahl an Asylanträgen gegen Ende der 1980er und der daraus resultierenden Überlastung der Asylbehörden, sowie der langen Bearbeitungsdauer (etwa fünf Jahre) wurden zu jener Zeit erste Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren und zur Beschränkung durch deren Charakterisierung als „offensichtlich unbegründete“ Anträge gesetzt. (Sohler 2009: 20)

Dabei sah sich die französische Regierung mehr oder minder gezwungen, eine Reform des Asylsystems einzuführen, um nicht dem Druck der hohen Antragszahlen und der damit verbundenen verwaltungstechnischen Probleme zu erliegen. Um jene Probleme zu bewältigen, wurde finanziell und personell in die OFPRA und die Berufungskommission, die *Commission des recours des réfugiés* (CRR), investiert. Dementsprechend wurde die Zahl der Mitarbeiter in beiden Institutionen von 99 im Jahr 1981 auf 513 im Jahr 1990 aufgestockt und das Budget der OFPRA von 32,20 Mio. Franc im Jahr 1986 auf 151,70 Mio. Francs im Jahr 1990 erhöht. Zur Beschleunigung und Rationalisierung des Asylverfahrens wurden erstmals moderne Computertechnologien eingeführt, sowie seit 1989 die Anwendung einer Fingerabdruckdatei, um Mehrfachanträge zu verhindern und abgelehnte AsylwerberInnen einfacher zu finden. (Dickel 2002: 194f)

Die zur selben Zeit eingeführte Beschleunigung der Verfahren durch eine vereinfachte Ablehnung „offensichtlich unbegründeter“ Anträge erweist sich allerdings als problematisch, da Ansuchende nach verkürzter Prüfung und ohne persönliche Befragung abgelehnt werden können (ebd.: 195). Prinzipiell betraf die Einstufung als „offensichtlich unbegründet“ vier Fälle: mutmaßliche Wirtschaftsflüchtlinge (jene die als Fluchtgrund nicht die Bedrohung im Herkunftsstaat angeben können), AsylwerberInnen deren Dokumente bzw. Berichte auf falschen Informationen beruhen, verspätet eingereichte Asylanträge und die Existenz eines „sicheren Drittstaates“, wobei letzterer Fall die häufigste Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ darstellt. (Rey 1997: 62) Letztendlich kam es durch die eingeführten Schnellverfahren zu einer großen Zahl an Ablehnungen von Asylanträgen Anfang der 1990er Jahre (Sohler 2009: 20).

Die französische Linke hatte nach Ende der *cohabitation* (1986-1988) – durch die Wiederwahl Mitterrands zum Präsidenten und die Auflösung des Nationalrats, wonach Mitterrand wieder eine Linksregierung an seiner Seite hatte – abermals die Führungsposition inne. Sie kritisierten die von der rechten Regierung erzielten restriktiven Maßnahmen im Einwanderungsbereich (so das *Loi Pasqua* von 1986), setzten selbst jedoch mit der Einführung beschleunigter Asylverfahren nicht weniger restriktive Maßnahmen. Die französische Linke saß sozusagen, die Asylpolitik und die Einwanderungspolitik betreffend, noch zwischen den Stühlen. Es zeichnete sich aber hier bereits ein Rechtsruck bezüglich des Diskurses und der Maßnahmen der Linken ab, welcher sich in der Aufhebung der Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen 1991 bestätigte. (vgl. Rey 1997: 146f)

3.2.3 Aufhebung der Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen (1991)

In Anbetracht der Reform des nun beschleunigten Asylverfahrens sollten die Aufenthalte in den ebenso 1991 geschaffenen Heimen für AsylwerberInnen (CADA) möglichst kurz gehalten werden. Dieser Logik entsprach folglich auch die Abschaffung des freien Zugangs für AsylwerberInnen zum Arbeitsmarkt. (Sohler 2009: 20) Das Dekret, welches den Ausschluss von Asylsuchenden und somit ein faktisches Arbeitsverbot für diese zur Folge hatte, wurde am 26. Mai 1991 von der

Regierung Cresson (PS) erlassen (Dickel 2002: 207). Diese Aufhebung wurde durch keinerlei soziale oder finanzielle Hilfsmaßnahmen für AsylwerberInnen kompensiert (Rey 1997: 62).

Für Frau Simone Fluhr stellt die Aufhebung der Arbeitserlaubnis eine der ersten signifikanten restriktiven Einschnitte ins französische Asylrecht dar:

Un des grand changements était alors [...] où on a enlevé le droit de travail aux demandeurs d'asile, ça a fait en sorte que, durant toute la période d'attente qui était à ce moment-là encore beaucoup plus longue qu'aujourd'hui ça pouvait aller sur des années, ces personnes étaient complètement dépendantes d'une prise en charge, qui ne pouvaient pas commencer à devenir autonome, reconstruire une vie en attendant. [...] C'était un grand changement, parce que cette attente sans droits à rien, surtout pas à travailler – c'est très important pour un père de famille de pouvoir se dire qu'il est toujours père de famille et non pas de dépendre de l'humanitaire et des services sociaux. Ça c'était un des premiers grands changements.²¹ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 31-43)

3.2.4 Einrichtung internationaler Transit- und Wartezonen sowie Einführung von Sanktionen für Transportunternehmen (1992)

Mit dem Gesetz vom 26. Februar 1992²² wurden Sanktionen für Transportunternehmen eingeführt, welche Fremde ohne entsprechende Dokumente nach Frankreich bringen. Jene Transportgesellschaften müssen Bußgeld zahlen, sowie Kosten für Unterbringung und Rücktransport der/des illegal Einreisenden übernehmen. Somit obliegt den Transportunternehmen gewissermaßen eine erste Prüfung darüber, ob ein Antrag gültig sein könnte. Faktisch entscheiden gegebenenfalls also Privatpersonen, die keine

²¹ Zu Deutsch: Eine der großen Änderungen war also [...] als man das Recht der AsylwerberInnen auf Arbeit aufgehoben hat, das hat sich so ausgewirkt, dass, während der ganzen Wartezeit, die zu diesem Zeitpunkt noch viel länger war als heute, das konnte über Jahre dauern, diese Personen vollkommen von Betreuung abhängig waren, sie konnten nicht beginnen selbstständig zu werden, ein Leben wiederaufzubauen während der Wartezeit. [...] Das war eine große Veränderung, weil dieses Warten ohne Recht auf irgendwas, vor allem nicht auf Arbeit – es ist sehr wichtig für einen Familienvater sich sagen zu können, dass er immer noch der Familienvater ist und nicht vom Humanitären oder von Sozialbehörden abhängig zu sein. Das, das war eine der ersten großen Veränderungen.

²² *Loi n°92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (siehe: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078788&dateTexte=20100228>)

asylrechtlichen Verantwortungen besitzen, über die Abweisung einer/eines PassagierIn und können daher die Stellung eines Asylantrags verhindern. (Rey 1997: 71)

Eine zweite bedeutende Neuerung vom Jahr 1992 stellt die Einrichtung von internationalen Wartezonen an französischen See- und Flughäfen dar. Ursprünglich war im diesbezüglichen Gesetzesentwurf vorgesehen, dass AsylwerberInnen bis zur Entscheidung ihres Antrags in den Transitzonen festgehalten werden dürfen. Der *Conseil Constitutionnel* (Verfassungsrat) entschied allerdings, dass die Asylsuchenden nur solange festgehalten werden können, wie es wirklich notwendig ist, um zu untersuchen, ob das Ansuchen „offenbar unbegründet“ ist. (Dickel 2002: 197f)

Auch diese beiden Maßnahmen wirkten sich auf die Abnahme der Antragszahlen aus (ebd.: 198). Die Linksregierung rechtfertigte die Einrichtung der internationalen Wartezonen und die Kontrollen der Transportunternehmen mit den Auflagen des SDÜ. Entsprechende französische Gesetze sind allerdings bereits in Kraft getreten bevor ihre europarechtliche Grundlage, im Jahr 1996, in Frankreich angewandt wurde. So zog die Linksregierung – und ab 1993 gleichermaßen die Rechtsregierung – hier die europapolitische Ebene und die Notwendigkeit der damit einhergehenden Verpflichtungen in der Einwanderungsfrage als Begründung für restriktive nationale Maßnahmen heran. (Rey 1997: 147)

3.2.5 *Loi Pasqua* und Verfassungsänderung (1993)

Verbunden mit der Unterzeichnung des Schengener und des Dublin-Abkommens wurde in Frankreich zu Beginn der 1990er Jahre erstmals die Debatte mit der Frage nach der Verfassungskonformität asylrechtlicher Bestimmungen losgetreten (Rey 1997: 66). Bereits direkt nach der Unterzeichnung des SDÜ durch die Nationalversammlung, ließen 60 Abgeordnete der rechten Oppositionsparteien das Gesetz vom Verfassungsrat auf seine Verfassungsmäßigkeit hin prüfen.

Gegenstand der Klage war der Verweis auf das konstitutionelle Asylrecht²³, welches jeder/m AsylwerberIn das Recht einräumt, seinen Antrag von der OFPRA und der Berufungsbehörde prüfen zu lassen. Dieses Verfassungsrecht dürfe nicht durch einen internationalen Vertrag aufgehoben werden. Daraufhin lehnte der Verfassungsrat die Klage mit der Begründung ab, dass entsprechend Art. 29 Abs. 4 SDÜ dem jeweiligen Staat die Prüfung aufgrund nationaler Rechtsvorschriften, auch wenn die Zuständigkeit bei einem anderen Staat liegen würde, freistehe. (Dickel 2002: 198)

Die Parlamentswahlen im März 1993 führten zur zweiten *cohabitation* unter Mitterrand, diesmal mit der RPR und der UDF. Die Regierung Balladur führte gleich mehrere Maßnahmen in der Einwanderungspolitik, die auf die systematische Begrenzung illegaler und auch legaler Zuwanderung abzielte – beispielsweise durch die Erweiterung der Befugnisse der Verwaltung zur vereinfachten Abschiebung. (Rey 1997: 148)

Schließlich wurde 1993 dem Verfassungsrat wiederum ein Gesetzesentwurf des neo-gaullistischen Innenministers Pasqua (RPR) vorgelegt, in welchem unter anderem vorgesehen war, dass AsylwerberInnen die Einreise nach Frankreich verboten werden kann, wenn ein anderer Staat (dem Schengen- bzw. Dublin-Abkommen entsprechend) zuständig ist, der/die AsylwerberIn in einem anderen Staat sicheren Schutz finden kann, der/die AsylwerberIn eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, der Antrag auf falschen Informationen beruht bzw. einen Missbrauch des Verfahrens darstellt. (Dickel: 199f) Der Verfassungsrat entschied jedoch am 13. August 1993 über die Unzulässigkeit einer derartigen Begrenzung der Einwanderung. Dabei verwies er abermals auf das in der Verfassungspräambel festgeschriebene Recht, Asyl ansuchen zu dürfen. Daraus ergab sich eine regelrechte Pflicht Frankreichs, Asylanträge zu prüfen. (Rey 1997: 67)

Diese Entscheidung führte zu ausdrücklicher Kritik in Regierungskreisen, da man befürchtete, dass sich andere EU-Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung entziehen

²³ Hierzu mehr in Kapitel 2.3.1 *Asylrecht in der Verfassung*

könnten, weil Frankreich ohnehin zur Prüfung von Anträgen verpflichtet wäre (Dickel 2002: 201). Schließlich forderte Charles Pasqua eine Überarbeitung der Verfassung, um das Schengen- und Dublinabkommen in das interne Recht zu integrieren. In Übereinstimmung mit Präsident Mitterrand, ließ sich Premierminister Balladur daraufhin vom *Conseil d'Etat* über die Konsequenzen einer solchen Modifikation beraten, um zu klären, ob ein einfaches Gesetz ausreichend wäre, um die gewünschte Aufteilung und Einhaltung der Verantwortungen zur Prüfung von Asylanträgen (entsprechend Schengen- und Dublinabkommen) zu gewährleisten. Der *Conseil d'Etat* antwortete daraufhin in seiner Stellungnahme, dass ein einfaches Gesetz nicht genug, sondern eine Verfassungsmodifikation notwendig wäre. (Fromont 1995: 1187) Der im Anschluss erarbeitete Gesetzesentwurf löste im Parlament seitens der linken Parteien enorme Kritik aus und man warf der Regierung vor, sie stoße in Gefilde der *extrême droite* vor. Pasqua wiederum verteidigte den Entwurf mit dem Argument, er diene zur Verhinderung illegaler Einwanderung im Rahmen des SDÜ, während Balladur bekräftigte er diene als Maßnahme, um die große Anzahl ohnehin „unbegründeter Anträge“ zu limitieren, wobei dies nicht gegen die Rechte der AsylwerberInnen liefe. (Dickel 2002: 202)

Am 19. November 1993 wurde schließlich mit mehr als der notwendigen Dreifünftel-Mehrheit (698 Stimmen für den Entwurf, 157 dagegen) die Verfassung entsprechend geändert und somit gewissermaßen der vom Verfassungsrat getroffenen Entscheidung entgegengearbeitet (Rey 1997: 69). Das angenommene Gesetz fügte in Titel VI der französischen Verfassung den neuen Art. 53-1 ein:

(1) La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentés. (2) Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.²⁴ (Fromont 1995: 1188)

²⁴ Zu Deutsch: (1) Die Republik kann mit anderen europäischen Staaten, die gleiche Bindung im Bereich des Asylrechts und des Grund- und Menschenrechtsschutzes eingegangen sind, Abkommen vereinbaren, die ihre jeweiligen Zuständigkeiten für die Prüfung der ihnen unterbreiteten Asylanträge bestimmen. (2) Selbst wenn der Antrag gemäß dieser Abkommen nicht in die Zuständigkeit der Behörden der Republik fällt, haben diese jedoch immer das Recht, jedem/r

Frankreich kann somit seither mit anderen europäischen Staaten, welche an dieselben Bindungen im Bereich des Asylrechts sowie der Menschen- und Grundrechte gebunden sind, Abkommen über die Prüfung von Asylanträgen schließen. Statt der vom Verfassungsrat geforderten Verpflichtung Frankreichs zur Prüfung von Anträgen entsprechend Art. 4 der Verfassungspräambel, tritt nun entsprechend Abs. 2 der neuen Bestimmung eine Ermessensentscheidung, da Frankreich grundsätzlich das Recht hat, im Falle eine Prüfung eines Asylantrags zu übernehmen. (Dickel 2002: 202f)

Ferner wurde durch die Verfassungsänderung die vom Verfassungsrat zuvor als verfassungswidrig erklärten Bestimmungen des Gesetzesentwurfs von Pasqua wieder möglich, was schließlich zum Beschluss jenes Gesetzes am 30. Dezember 1993²⁵ führte. Von nun an war AsylwerberInnen, die sich auf das *asile constitutionnel* berufen und für deren Verfahren ein anderer Schengen-Unterzeichnerstaat zuständig ist, ein Antrag bei der OFRPPRA und die damit verbundene Einreise nach Frankreich (bzw. der weitere Aufenthalt an einer internationalen Wartezone) verboten. (ebd.: 203)

3.2.6 Loi Chevènement (1998)

Mit dem Gesetz vom 11. Mai 1998²⁶ wurde erstmals durch Innenminister Jean-Pierre Chevènement (MDC) ein vorübergehender Schutz für Flüchtlinge (*asile territorial*) ins französische Asylrecht eingeführt. Das *asile territorial* bietet jenen Personen entsprechend europäischer Menschenrechtskonvention Schutz, denen in ihrem Herkunftsland im Falle einer Abschiebung Tod oder Folter drohen. In diesem Sinne anerkannte Personen erhielten vorerst eine befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. (Currle 2004: 87) Die Prüfung über die Zuerkennung des

AusländerIn, der/die wegen seines Einsatzes für die Freiheit verfolgt wird oder der/die aus einem anderen Grund den Schutz von Frankreich erbittet, Asyl zu gewähren. (vgl. Dickel 2002: 202)

²⁵ *Loi n°93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil (1)* (siehe:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000362870&dateTexte>)

²⁶ *Loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile* (siehe:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000191302&dateTexte>)

asile territorial unterlag den zuständigen Behörden, also den Präfekturen und dem Innenministerium (Sohler 2009: 28).

Ebenfalls wurde, durch das gleiche Gesetz, von der Regierung unter Premierminister Jospin (PS) das *asile constitutionnel* gesetzlich verankert. Dieses gilt wie erwähnt für Personen, die aufgrund ihres Einsatzes für die Freiheit verfolgt werden. Allerdings wurde mit der gesetzlichen Verankerung des *asile constitutionnel* keine eindeutige Begriffsbestimmung über eine/n solchen FreiheitskämpferIn geschaffen, welche/r sich auf dieses Recht berufen kann. (Dickel 2002: 203) Zudem wurde nur selten aufgrund dessen Asyl gewährt (Sohler 2009: 19).

Der Linksregierung unter Premierminister Lionel Jospin wurde von der Rechten, insbesondere nach dem Regierungswechsel 2002 und dem Machtantritt der UMP, Nachlässigkeit im Bereich der Einwanderungspolitik vorgeworfen. So argumentierte die UMP beispielsweise, die Regularisierungsmaßnahmen unter Jospin hätten die irreguläre Zuwanderung zusätzlich angetrieben. (Sohler 2009: 22)

3.2.7 Loi Sarkozy (2003)

Die UMP-Regierung fokussierte sich bereits seit 2002 auf die Steuerung der Migrationsströme und die Bekämpfung irregulärer Einwanderung als Kernpunkte ihrer Einwanderungspolitik. In der Folge stellten diese Aspekte auch einen wichtigen Bestandteil der sicherheitspolitisch orientierten Kampagnen des damaligen Innenministers Sarkozy dar. Das *loi Sarkozy* vom November 2003 wurde dementsprechend vom Innenminister unter diesen Gesichtspunkten forciert. Diese Art der symbolischen Politik, bei der es darum geht Effektivität zu signalisieren, ist ebenso im Kontext einer Abgrenzung zu den, als untätig bezeichneten, sozialistischen Vorgängerregierungen einzubetten. (vgl. ebd.)

Das Gesetz vom 26. November 2003²⁷ erfolgte in der Praxis schließlich in Verbindung mit der Abänderung der *Verordnung vom 2. November 1945 bezüglich der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Ausländer* (Delouvin 2004: 5). Es zielte primär auf Integrationsmaßnahmen und Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung ab. Um Letzteres zu erreichen wurden unter anderem eine Kartei mit digitalen Fingerabdrücken und eine Lichtbildkartei der AusländerInnen geschaffen, welche eine Aufenthaltsgenehmigung oder ein Visum beantragen. Außerdem wurden Sanktionen bei Scheinehen und Scheinvaterschaften eingeführt. (vgl. Französische Botschaft 2006: o.S.)

Das Gesetz betrifft überwiegend die Einwanderung und Integration von AusländerInnen generell, jedoch auch, spezifisch, den Bereich des französischen Asylrechts. Neben der Verschärfung der Bedingungen zum legalen Aufenthalt, verlängerte das *Loi Sarkozy* die maximale Dauer der Schubhaft auf von 12 auf 32 Tage (CIMADE 2009: 111). Ebenso wurde festgelegt, dass Personen, die in Schubhaftzentren ankommen, sofort über ihr Recht Asyl anzusuchen informiert werden müssen. Der Asylantrag muss innerhalb von fünf Tagen gestellt werden, sonst wird er nicht angenommen. (ebd.: 115f)

Des Weiteren wurden 2003, einhergehend mit der Reform durch Sarkozy, erstmals Quoten zur Abschiebung festgelegt. Der sicherheitspolitische Druck, sowie polizeiliche Kontrollen nahmen enorm zu. Gegner sprechen von einem *Wahn der Zahlen*, der sich negativ auf die Garantien von AsylwerberInnen auswirke und seither die Zahl der Rückführungen Jahr für Jahr sichtlich stiegen ließ. (Slama 2008: 65) Nach und nach wurden die Effekte des Gesetzes von 2003 auch bei den Asylanträgen merkbar. Diese gingen 2005 um 15 % zurück und 2008 um 38 %. (o.V. 2009: o.S.)

Frau Fluhr situiert die Errichtung der Abschiebungsquoten in der seit der gegen Ende der 1980er begonnenen verhärteten Asylpolitik und beklagt diese Quotenregelung wie folgt:

²⁷ *Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (1)* (siehe: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005702743&dateTexte=20100222>)

Et ces quotas d'expulsion à atteindre, une fois encore – un peu comme dans les législations dont j'ai parlé avant – les demandeurs d'asile paient un prix très, très fort. Pourquoi ? Parce que si on les renvoie ils risquent leur vie, c'est pas seulement 'ils perdent tout ce qu'ils avaient construit' – ils risquent leur vie. Deuxièmement, ce sont des personnes très faciles à localiser et à contrôler et à arrêter, puisqu'ils font des démarches justement pour demander l'asile, et ont besoin d'un hébergement parce qu'ils arrivent bien sûr sans connaître personne, donc ils sont très facile à arrêter [...].²⁸ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 57-64)

Kritiker beklagen, dass die Fünf-Tages-Regelung zur Stellung des Asylantrags ein virtuelles Recht darstelle. Die Präfekturen, welche die in den Schubhaftzentren gestellten Anträge an die OFPRA weiterleiten müssten, würden dies nicht in allen Fällen tun. Dies läge vor allem daran, dass Anträge die in Schubhaft gestellt werden, von den Präfekten zumeist als missbräuchlich angesehen würden²⁹. Ebenso hindere die Tatsache, dass Anträge auf Französisch gestellt werden müssen und dass sich die Schubhaftzentren oft in der Peripherie befinden (was die Anreise von oft ausgebuchten Übersetzern³⁰), die Möglichkeit zur Einhaltung dieser Frist auf signifikante Weise. (CIMADE 2009: 116)

3.2.8 Loi Villepin (2003)

Bereits am 14. Juli 2002 kündigte der französische Präsident Jacques Chirac eine Reform³¹ des Asylsystems an. Im September 2002 präsentierte der damalige Außenminister Villepin (UMP) die ersten großen Änderungen, die durch die Reform – welche das Asylgesetz vom 25. Juli 1952 änderte – geplant waren.

²⁸ Zu Deutsch: Und diese zu erreichenden Abschiebequoten, hier zahlen die AsylwerberInnen, nochmals, einen sehr, sehr teuren Preis – ähnlich wie in den Gesetzen die ich zuvor erwähnt habe. Warum? Weil, wenn man sie zurücksendet, riskiert man ihr Leben, es ist nicht nur 'sie verlieren alles was sie sich aufgebaut haben' – sie riskieren ihr Leben. Zweitens, das sind Personen, die sehr leicht lokalisierbar, kontrollierbar und sehr leicht festzunehmen sind, da sie eben ihre Schritte machen müssen um Asyl anzufragen, und weil sie eine Unterkunft brauchen, da sie natürlich ankommen ohne jemanden zu kennen, also sind sie sehr leicht festzunehmen [...].

²⁹ So wären beispielsweise von den 298 gestellten Anträgen im Schubhaftzentrum Mesnil-Amelot, nach Informationen der *gendarmerie nationale*, nur 146 bei der Ofpra präsentiert worden. (CIMADE 2009: 116)

³⁰ AsylwerberInnen müssen seit dem Dekret vom 30. Mai 2005 festgelegt die Kosten für Übersetzer selbst übernehmen, was ein (zeitgerechtes) Ansuchen zusätzlich erschwert (Delouvin 2004: 5).

³¹ *Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile (1)*. (siehe: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000611789&dateTexte>)

(Delouvin 2004: 5) Zwar versuchte die französische Linksopposition das geplante Gesetz zu verhindern, sie vermochte es aber nicht sich gegen die große Mehrheit der Regierungsparteien durchsetzen (Hehn 2003: o.S.). Schließlich wurde am 10. Dezember 2003 das französische Asylrecht von der konservativen UMP-Regierung unter Premierminister Jean-Pierre Raffarin einer Reform unterzogen, welche vornehmlich Bearbeitungszeiten von Asylanträgen verkürzte, eine neue Definition des Flüchtlingsbegriffs einführte und die Struktur der beteiligten Behörden modifizierte (Engler 2007: 5).

Da der verstärkte Anstieg von AsylwerberInnenzahlen in den Jahren zuvor zu deutlichen Verlängerungen der Prüfungsdauer von Asylanträgen führte, zielte die Reform darauf ab, die Kosten für die Aufnahme von AsylwerberInnen zu senken, sowie das Asylverfahren an sich zu vereinfachen. Die Gesetzesbegründung war also der Rückstau bei den Prüfungen und die lange Verfahrensdauer, was dazu beitragen würde, dass Asylansuchen als ein Kanal zur irregulären Immigration (sowie einem Untertauchen in die Illegalität) und somit missbräuchlich genutzt werden würde. Dementsprechend bezweckte man mit der Reform eine Konzentration der Kompetenzen im Asylverfahren bei der OFPRA, wobei die Zuständigkeiten zuvor geteilt waren und es zwei aufeinanderfolgende Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus nach der GFK – durch OFPRA und CRR – und zur Anerkennung des temporären Schutzstatus durch das Innenministerium gab. (Sohler 2009: 27f) Folglich wurde, durch das Gesetz vom 10. Dezember 2003, die OFPRA die einzige administrative Stelle für alle Asylverfahren. Sie prüft nun ob der/die AsylwerberIn die Bedingungen erfüllt, um den Flüchtlingsstatus nach GFK zu erhalten und falls nicht, in einer zweiten Runde, ob der/dem Ansuchenden subsidiärer Schutz gewährt werden kann. (Aubin 2009: 179)

Weitere Änderungen, die Gestaltung des Asylverfahrens betreffend, waren die Einführung einer erweiterten Anwendung von verkürzten Verfahren, sowie die Verkürzung der Antrags- und Berufungsfristen (Sohler 2009: 26f). Durch das Dekret vom 14. August 2004 wurden die Fristen, also die Zeit die AsylwerberInnen haben, um ihre Anfrage zu machen, schließlich faktisch gekürzt. Für normale Verfahren gilt nun eine Frist von 21 Tagen, für eine *procédure prioritaire* (verkürzte Verfahren) sind es 15 Tage, für einen Antrag, der von Schubhaft aus gestellt wird,

sind es fünf Tage und für einen Antrag auf neuerliche Prüfung acht Tage. (Cfda 2007, 6) Auch die von der Regierung vorgeschlagenen beschränkenden Maßnahmen wurden mit in das Gesetz übernommen: so das Konzept *sicherer Herkunftsregionen*³² und das Konzept des *internen Schutzes*, welche es ermöglichen AsylwerberInnen (schneller) abzulehnen, die zuvor noch Asyl erhalten hätten können (Delouvin 2004: 5).

Die nun erweiterte Anwendung von verkürzten Verfahren wurde stark kritisiert, da diese keine angemessene Prüfung von Anträgen sicherstelle. In einem verkürzten Verfahren erhält der/die Asylsuchende keinen entsprechenden Aufenthaltstitel. Die Verkürzung der diesbezüglichen Antragsfrist von 15 Tagen, die Tatsache, dass AsylwerberInnen in verkürzten Verfahren keinen Zugang zu spezifischen sozialen Dienstleistungen besitzen und dass die Berufung gegen eine OFPRA-Entscheidung in diesen Fällen keine aufschiebende Wirkung hat (der/die AsylwerberIn also noch während der Überprüfung abgeschoben werden kann) wirken sich restriktiv auf den Zugang zum und den Garantien des französischen Asylsystem aus. Insbesondere AsylwerberInnen aus den, durch das Gesetz vom 10. Dezember 2003 eingeführten, *sicheren Herkunftstaaten*³³ fallen von diesem Zeitpunkt an in ein solches verkürztes Verfahren. (Cfda 2007: 3f)

Die Einführung neuer Definitionen von Anerkennungs- und Schutzbestimmungen durch das Gesetz betrifft die Anerkennung einer Verfolgungshandlung durch nicht-staatliche AkteurInnen und die Möglichkeit nicht-staatlicher Schutzautoritäten, wobei letzteres bedeutet, dass auch andere AkteurInnen, anstelle des Staates, dessen Schutzfunktion übernehmen können (Sohler 2009: 28). Außerdem wurde neben den oben erwähnten Konzepten des *internen Schutzes* und der *sicheren Herkunftsländer* durch das Gesetz vom 10. Dezember 2003 das Konzept des *subsidiären Schutzes* in das französische Asylrecht aufgenommen, was wiederum

³² Am 30. Juni 2005 wurde von der OFPRA erstmals eine Liste mit 12 „sicheren Herkunftsstaaten“ erstellt. Diese wurde am 3. Mai 2006 um sechs Länder erweitert (Cfda 2007: 4). Die Liste umfasst folgende Länder: Armenien, Benin, Bosnien-Herzegowina, Cap-Verde, Kroatien, Ghana, Indien, Madagaskar, Mali, Mazedonien, Mauritius, Mongolie, Senegal, Serbien, Tanzania, Türkei, Ukraine (Ofpra 2009 a: o.S.).

³³ Die tatsächliche Sicherheit dieser „sicheren Herkunftsländer“ sei laut Kritikern allerdings fragwürdig, da einige Länder auf der entsprechenden Liste von internen Krisen gekennzeichnet sind, Genitalverstümmelungen praktiziert werden und in einigen auch die Todesstrafe nicht endgültig abgeschafft ist (Cfda 2007: 4).

jenes des *temporären Schutzes (asile territorial*, 1998 eingeführt) ablöste. Bei der Verfassung des subsidiären Schutzkonzepts verwies man auf entsprechenden Richtlinien-Vorschlag³⁴ auf Ebene der Europäischen Union. (Delouvin 2004: 16)

Ein Resultat des Gesetzes vom Dezember 2003 war ein erneuter erheblicher Rückgang bei den Antragszahlen in den vier Folgejahren³⁵. (Aubin 2009: 176) Kritiker des Gesetzes bemängeln dementsprechend vor allem die prekärarisierende und abschreckende Wirkung der verkürzten Verfahren, der Liste *sicherer Herkunftsländer*, der Kürzung der Antragsfristen sowie den sich anbahnenden Missbrauch des subsidiären Schutzstatus als Ersatz eines tatsächlichen Flüchtlingsstatus nach GFK (Cfda 2007: 1-10). Ebenso wurde seitens Asylrechtsorganisationen darauf verwiesen, dass die Liste *sicherer Herkunftsländer* gegen Artikel 3 der GFK liefe, welcher von den Unterzeichnerstaaten in Sachen Herkunftsländer eine diskriminationsfreie Anwendung der Konvention fordert (Delouvin 2004: 20).

3.2.9 Loi Sarkozy II (2006)

Das auch *loi Sarkozy II* genannte Gesetz vom Juli 2006³⁶ folgt derselben Logik wie jenes vom 26. November 2003, nämlich jener der *immigration choisie*, welche darauf abzielt, Migration nach Frankreich unter anderem hauptsächlich nach dem Aspekt des wirtschaftlichen Nutzens der MigrantInnen zu steuern (Chou/Hall/Baygert 2007: 4). Das Immigrations- und Asylgesetz 2006 und die diesem vorangehenden Debatten rund um immigrationspolitische Neuerungen waren demgemäß bereits in der Anfangsphase des Wahlkampfs des damaligen Innenministers Nicolas Sarkozy für die Präsidentschaftswahlen 2007 Teil dessen Wahlkampfstrategie und dementsprechend breit thematisiert. Vor dem Hintergrund sozialer Proteste und politischer Auseinandersetzungen wurde der von Sarkozy im Februar 2006 vorgelegte Gesetzesentwurf schließlich im Parlament am 17. Mai,

³⁴ Siehe Kapitel 2.2.9 *Qualifikationsrichtlinie (2004)*

³⁵ Von 50.547 Erstansuchen im Jahr 2004, in welchem das Gesetz in Kraft trat, auf 42.578 im Jahr 2005 und auf 26.269 im Jahr 2006 (Aubin 2009: 176).

³⁶ *Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (1)* (siehe: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495&dateTexte>)

mit der Mehrheit der UMP, beschlossen. (Sohler 2009: 29) Sarkozy übernahm mit dem Gesetz Ansätze der Linken, zieht jedoch damit das Publikum der *extrême droite* an:

Avec "l'immigration choisie", il vend à l'électeur une ouverture à l'immigration de travail qui satisfait les entreprises, en échange d'un ciblage de la "mauvaise" immigration pourtant légale et contrôlée, venue de Méditerranée ou d'Afrique. Les lois de 2006 sont la première illustration - partielle - de sa nouvelle approche, car M. Sarkozy n'a pas réussi à convaincre complètement MM. Chirac et Villepin (o.V. 2009: o.S.).³⁷

Die primäre asylrelevante Veränderung durch das Gesetz ist die Umgestaltung des Aufnahmesystems für AsylwerberInnen. Dazu gehört die Neuregelung der finanziellen Unterstützung für AsylwerberInnen, sowie die Regelung über die Zulassung zu den Asylheimen CADA. (Sohler 2009: 29)

Die CADA waren bis zum Juli 2006 noch eine Art Resozialisierungs-Zentren (*centres d'hébergement et de réinsertion sociale* – CHRS), die allerdings ein spezifisches Publikum, deren Aufenthaltsrecht betreffend, hatten. Mit dem Gesetz vom 24. Juli wurden die CADA mit einem eigenen rechtlichen Statut ausgestattet und zwar mit dem Ziel, dass diese nur für die in Frankreich aufhaltigen AsylwerberInnen zuständig sind. (Aubin 2009: 185f) Dabei ist die Zulassung auf AsylwerberInnen mit vorläufigem Aufenthaltsrecht limitiert, was bedeutet, dass AsylwerberInnen, die sich in einem verkürzten Verfahren, oder einem Dublin-Verfahren befinden von den CADA ausgeschlossen sind. Damit wurden erstmals die Zugangskriterien zu den Asylheimen und die Verwaltungspraxis weitgehend verrechtlicht. (Sohler 2009: 30)

Zudem wurde durch das Gesetz vom Juli 2006 die staatliche Kontrolle in den und über die Heime(n) verstärkt. Nicht nur der Zugang ist nun nur noch den AsylwerberInnen mit vorläufigem Aufenthaltstitel vorbehalten, sondern auch die

³⁷ Zu Deutsch: Mit der „gewählten Immigration“, verkauft er dem/der WählerIn eine Öffnung zur Arbeitsimmigration, die die Unternehmen zufriedenstellt, im Ausgleich zu einer Zielmarktfestlegung einer „schlechten“ Immigration, die dennoch legal und kontrolliert ist und aus dem Mittelmeergebiet und Afrika kommt. Die Gesetze von 2006 sind die erste – teilweise – Bildhaftmachung seiner neuen Herangehensweise, da Herr Sarkozy es nicht geschafft hat, Herrn Chirac und Villepin komplett zu überzeugen.

Dauer der Betreuung in den CADA nach der Entscheidung wird von staatlicher Seite aus bestimmt. Ebenso wurden Druckmittel bzw. Sanktionen geschaffen, wie etwa der mögliche Entzug der Ermächtigungen der CADA. (Cfda 2007: 13f) Die Unterbringungsform der CADA gilt nun als vorrangig, weshalb diese um 4.000 Plätze in weniger als zwei Jahren aufgestockt wurden (Aubin 2009: 185).

Gleichzeitig wurde die bisherige Wahlfreiheit der AsylwerberInnen die Unterkunftform betreffend erstmals stark eingeschränkt. Das Finanzgesetz von 2006 schuf die Basis für die Auflösung der Wahlfreiheit, indem es die sogenannte *allocation d'insertion* durch die *allocation temporaire d'attente* (ATA) ersetzte. Früher stand AsylwerberInnen, die keinen Platz in einem CADA, sondern eine andere Wohnmöglichkeit annehmen wollten, eine auf ein Jahr limitierte finanzielle Unterstützung (*allocation d'insertion*) zu. (Cfda 2007: 11f) Da allerdings ein Mangel an staatlichen Unterbringungsplätzen in den CADA vorherrschte, war dies bereits zuvor oft nur eine theoretische Wahlfreiheit und viele AsylwerberInnen waren somit auf die Wahl der finanziellen Unterstützungsleistung angewiesen. Durch die Reform der CADA, sowie der nun festgelegte vorrangige Unterbringung in diesen, wird jenen AsylwerberInnen, die einen zugewiesenen Heimplatz ablehnen, die ATA entzogen. AsylwerberInnen erhalten die ATA folglich nur mehr während der Wartefrist bis zur Unterbringung in einem CADA. (Sohler 2009: 30)

Ebenso fand eine deutliche Verschiebung der Entscheidungskompetenzen über die Zulassung von AsylwerberInnen zu den CADA statt, indem NGOs Mitbestimmungsmöglichkeiten entzogen und staatliche Behörden in ihren Kompetenzen gestärkt wurden. So übertrug man der staatlichen Behörde *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations* (ANAEM) die Koordination der Aufnahme und den Präfekturen die alleinige Entscheidungsbefugnis über Zulassung und Aufnahmestopp in den CADA. Parallel dazu wurden die gemeinsamen Kommissionen, in welchen für den Betrieb der CADA zuständige NGOs und staatliche Behörden zusammen Entscheidungen über die Aufnahme von AsylwerberInnen in den Asylheimen trafen, abgeschafft. (ebd.: 31) Im selben Jahr noch (November), sowie 2007 (März, Mai) wurden entsprechende Dekrete erlassen, welche den Präfekturen definitiv die im Gesetz zugesprochenen Kompetenzen übertrugen (CIMADE o.J.: o.S.).

3.2.10 Einrichtung des Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement/développement solidaire (Mai 2007)

Im Mai 2007 wurde auf Antrieb von Präsident Sarkozy und Premierminister François Fillon (UMP) das *Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung* (später *solidarische Entwicklung*) geschaffen, welches von diesem Zeitpunkt an, unter anderem, für den Bereich Asyl zuständig ist. Das Ministerium beschäftigt sich, wie der Name sagt, seither vordergründig mit dem Management von Migrationsströmen, der Integration von Ausländern mit Aufenthaltstitel, der Unterstützung von Herkunftsländern (was wiederum an die Steuerung von Migration gebunden ist) und die – oftmals umstrittene – Förderung und Unterstützung der nationalen Identität. (vgl. immigration.gouv.fr 2008 b: o.S.) Zuvor auf verschiedene Ressorts aufgeteilt, umfasst das Ministerium seither deren migrations- und asylpolitischen Agenden. Dazu gehören Zuständigkeiten im Bereich der Einreise- und Migrationskontrolle und zur Rückkehrpolitik (zuvor beim Innenressort), sowie Integrationsagenden (zuvor beim Sozialressort). (Sohler 2009: 39)

Diese „Vermengung“ von migrations- und asylpolitischen Agenden wird von diversen Seiten beklagt – so meint auch Frau Fluhr, dass die Einrichtung dieses Ministeriums im Zeichen einer Politik steht, die Migrationskontrolle und das Recht auf Asyl miteinander verwechsle:

Absolument, mais ça c'est même, quand vous regardez les législations vous voyez que tout est confondu, c'est toujours sous le même chapeau qui est quelque part la lutte contre l'immigration clandestine, d'emblée, d'emblée – on est plutôt dans quelque chose de l'ordre, d'une gestion des flux, des contrôles policiers aux frontières, voilà, bon – et pas dans la protection.³⁸
(ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 157-161)

³⁸ Zu Deutsch: Auf jeden Fall, aber das ist sogar, wenn Sie die Gesetze ansehen, sehen Sie, dass alles durcheinandergebracht wird, es passiert immer unter demselben Vorzeichen, welches gewissermaßen der Kampf gegen die irreguläre Immigration ist, auf Anhieb, auf Anhieb – man befindet sich hier vielmehr in einem Rahmen der Ordnung, einem Management von Migrationsströmen, den Polizeikontrollen an den Grenzen eben – und nicht im Rahmen des Schutzes.

Durch das Gesetz vom 20. November 2007 wurde die OFPRA schließlich dem Ministerium zugeordnet, was abermals zum Vorwurf der Verwechslung zwischen dem Bereich der Immigration und dem Recht auf Asyl führte (Aubin 2009: 193).³⁹

3.2.11 Loi Hortefeux (2007)

Das Immigrations- und Asylgesetz 2007⁴⁰, auch *Loi Hortefeux* genannt, wurde auf Initiative des damaligen Immigrationsministers Brice Hortefeux (UMP) vorbereitet und im September 2007 in den Parlamentsausschüssen diskutiert. Mit der Wahl Sarkozys zum Präsidenten, der Regierungsbildung und dem Wahlsieg der UMP bei den Legislativwahlen, verfügte die UMP weiterhin auch im Parlament über die absolute Mehrheit. Immigrationspolitische Themen blieben demnach – dem Wahlkampf Sarkozys entsprechend – ebenso für die neue Regierung von großer Bedeutung. (Sohler 2009: 31f) In seiner Rede vom 18. September 2007 machte der neue Immigrationsminister seine migrationspolitische Nähe zu Sarkozy, sowie den Abstand der UMP zur 2002 beendigten Migrationspolitik der Linksregierung abermals deutlich:

Cette rupture a été amorcée depuis 2002 : nous sommes sortis du chaos migratoire. A son arrivée au ministère de l'intérieur, en mai 2002, Nicolas Sarkozy a trouvé une situation incohérente. La politique de régularisation massive mise en œuvre par le gouvernement de M. Jospin en 1997 avait produit un vigoureux appel d'air.⁴¹ (Hortefeux 2007: o.S.)

Letztendlich wurde das Gesetz am 23. Oktober 2007, trotz der Einsprüche der Opposition und des Verfassungsrates, vom Parlament beschlossen. Zuvor wurde es, begleitet von wochenlangen Debatten, von den Oppositionsparteien PS und Modem (*Mouvement démocrate*) vor dem Verfassungsrat angefochten – dabei insbesondere die vorgesehenen DNA-Tests. Dieser erklärte das Gesetz aber als

³⁹ Siehe hierzu auch Kapitel 2.3.3 *Kompetenzen: OFPRA und Cour Nationale du droit d'asile (CNDA)*

⁴⁰ *Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (1)* (siehe: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524004>)

⁴¹ Zu Deutsch: Dieser Bruch wurde seit 2002 begonnen: wir sind aus dem Chaos der Migration ausgebrochen. Bei seiner Ankunft im Innenministerium, im Mai 2002, fand Nicolas Sarkozy eine inkohärente Situation vor. Die massive Regularisierungspolitik, die im Jahr 1997 von Lionel Jospin durchgeführt wurde, haben einiges aufgewirbelt.

verfassungskonform und lehnte nur die geplante Erhebung ethnischer Kriterien für statistische Studien ab. (Sohler 2009: 33)

Primär wurde durch das Gesetz der Zugang für Familienangehörige beschränkt, indem Integrationskriterien, wie Sprach- und Landeskenntnisse und der Erhöhung der Einkommensgrenzen, restriktiver gefasst wurden⁴² (ebd.: 32). Das Asylrecht betreffend, war vor allem die Änderung des Zulassungsverfahrens von AsylwerberInnen an der Grenze von Bedeutung. Asylsuchenden konnte zuvor faktisch die Einreise nach Frankreich verwehrt werden und gleichzeitig hatte ein Berufungsverfahren für sie keine aufschiebende Wirkung – AsylwerberInnen konnten folglich noch während des Verfahrens abgeschoben werden. Diese Tatsache führte zu einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und wurde durch das Immigrations- und Asylgesetz von 2007 reformiert. (OECD 2008: 242) Schließlich wurde per Dekret vom 15. Juli 2008 durch die Regierung Fillon ein neues Berufungsrecht – mit aufschiebender Wirkung der Berufung – für AsylwerberInnen an der Grenze umgesetzt (Aubin 2009: 186f).

Zu den asylrechtlichen Änderungen durch das Immigrations- und Asylgesetz 2007 zählt weiter die Verlagerung der Asylagenden in den Kompetenzbereich des Immigrationsministeriums. Bislang war das Außenministerium hierfür zuständig und die OFPRA diesem unterstellt. Seit dem *loi Hortefeux* ist die OFPRA beim neu geschaffenen Immigrationsministerium angesiedelt. (Aubin 2009: 193) Der Großteil der im Asylbereich tätigen NGOs waren gegen diese Verlagerung der Asylagenden zum Immigrationsministerium, da sie in diesem Kontext eine verstärkte Unterordnung des Flüchtlingsschutzes unter Agenden, die auf die (vornehmlich polizeiliche) Kontrolle von Sicherheit und Migration abzielen, annahmen. (Sohler 2009: 33) So beschrieb die *Coordination française pour le droit*

⁴² Ebenso einigte man sich beim Gesetz auf eine limitierte Anwendung von DNA-Tests. Die Debatte um den viel kritisierten Abänderungsantrag des UMP-Abgeordneten Mariani zur Einführung von DNA-Tests bezüglich des Familiennachzugs in bestimmten Fällen führte zu großer Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und stand u.a. im Mittelpunkt des Immigrationsgesetzes. In einer paritätischen gemischten Kommission fand letztlich eine Einigung über deren eingeschränkte Anwendung statt. (Aubin 2009: 32f)

d'asile (Cfda)⁴³ die Befürchtung einer Vermengung von Immigrationspolitik und Asylrecht durch die Kompetenzverlagerung zum Immigrationsministerium in ihrem Bericht folgendermaßen:

Si nous laissons faire, la confusion volontairement entretenue entre asile et immigration et la négation de la spécificité de la demande d'asile et du traitement qu'elle exige trouverait donc là sa traduction politique et opérationnelle dont il est à craindre qu'elle serait irréversible [...] ⁴⁴ (Cfda 2007: 20)

Eine weitere institutionelle Änderung im Asylbereich stellte, neben der oben genannten Kompetenzverlagerung, die Umwandlung der Berufungskommission CRR in einen nationalen Asylgerichtshof (CNDA⁴⁵) dar (Sohler 2009: 35).

3.2.12 Resümee

Insgesamt lässt sich anhand der Entwicklung des französischen Asylrechts vor allem seit Ende der 1980er Jahre eine grundlegende Verhärtung erkennen. Zunehmend wurden und werden der Zugang zum französischen Asylsystem erschwert und asylrechtliche Garantien eingeschränkt. In der politischen Argumentation werden die sicherheitspolitische Orientierung, sowie die Logik der *immigration choisie* der im Asylbereich getroffenen Maßnahmen immer deutlicher. Allerdings fand im Laufe der Jahre auch eine Anpassung an gesellschaftlich und asylrechtlich notwendig gewordene Anforderungen statt, sowie etwa die Einführung des *asile territorial* 1998 und die Anerkennung von Verfolgungshandlungen nicht-staatlicher Akteure 2003.

Auch Frau Simone Fluhr bewertet die Lage auf ähnliche Weise, wenn sie als einen ersten großen Wendepunkt im französischen Asylrecht die Aufhebung der

⁴³ Die CFDA ist eine rund 20 Organisationen im Flüchtlingsbereich umfassende – als Koordinationsstelle dienende – Organisation, welche öffentlich zu asylrelevanten Fragen und Diskussionen Stellung nimmt. Zu ihren Mitgliedern zählen unter anderem die französische Sektion von Amnesty International, GISTI und Cimade. (Cfda o.J.: o.S.)

⁴⁴ Zu Deutsch: Wenn wir es so zulassen, wird die absichtlich angewandte Verwechslung zwischen Asyl und Immigration und die Verneinung der Spezifität des Asylantrags und die dadurch notwendige Bearbeitung folglich genau dort seine politische und operationelle Anwendung finden, wo zu befürchten ist, dass sie unwiderruflich sein wird.

⁴⁵ Siehe hierzu auch Kapitel 2.3.3 *Kompetenzen: OFPRA und Cour Nationale du droit d'asile (CNDA)*

Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen (1991) erwähnt und anschließend argumentiert, dass von diesem Zeitpunkt an eine zunehmende Verschärfung der Asylpolitik stattfand:

Le deuxième, c'est qu'on a remarqué un durcissement dans les différentes législations successives, où il y avait toujours un mélange dans la législation en tout ce qui était immigration clandestine, en général – et dedans la demande d'asile. [...] Mais on a toujours considéré que le problème des demandeurs d'asile était le même que toutes les autres formes de migration. Et, donc, c'est quand même des législations essentiellement basées sur le contrôle de frontières, sur l'évitement que les gens arrivent jusqu'au territoire européen et français, et ça aussi, c'est préjudiciable au sens même de la Convention de Genève.⁴⁶ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 43-53)

Zu Beginn der 1980er Jahre war, unter Präsident Mitterrand und der ihm zur Seite stehenden Linksregierung, noch ein vergleichsweise liberaler Kurs in der Asylpolitik und -gesetzgebung erkennbar. Einerseits forderte der Anstieg der Antragszahlen zu jener Zeit einige, auch administrative, Maßnahmen, um mit der Überlastung des französischen Asylsystems umgehen zu können. Andererseits bedingte der Erfolg der FN bei den Kommunalwahlen 1983 einen generellen Rechtsruck der klassischen französischen Parteien und somit einen restriktiveren Kurs in der Asylpolitik. Jener Kurs wurde demgemäß seit Mitte der 1980er von der französischen Rechten und der Linken – wenn auch nicht mit gleicher Ausprägung – verfolgt. Allerdings kann, wie diskutiert wurde, bemerkt werden, dass unter konservativen/rechten Regierungen strengere Maßnahmen in der Asylpolitik und -gesetzgebung gesetzt wurden. So meint auch Frau Fluhr: „Mais, il est quand même notable que tout est beaucoup plus dur depuis l'arrivée de la droite, en 95 et surtout depuis l'arrivée de Monsieur Sarkozy plus tard.“⁴⁷ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 89-91).

Seit den 1990er Jahren und der einsetzenden europäischen Harmonisierung der Politiken wird erkennbar, dass gesetzte asylpolitische Maßnahmen mit dem

⁴⁶ Zu Deutsch: Das Zweite, was man bemerkt hat, ist eine Verschärfung in den verschiedenen darauffolgenden Gesetzen, wobei stets eine Vermischung in der Gesetzgebung gegeben war, bezüglich allem was irreguläre Immigration betraf, generell – und darunter der Asylantrag [...] Aber man hat immer angenommen, dass das Problem der AsylwerberInnen das gleiche ist, wie alle anderen Formen der Migration. Und somit, es sind doch Gesetze die grundsätzlich auf der Kontrolle der Grenzen, dem Verhindern des Ankommens der Leute auf dem europäischen und französischen Territorium basieren, und auch das ist abträglich, sogar im Sinne der GFK.

⁴⁷ Zu Deutsch: Aber es ist nichtsdestotrotz auffällig, dass alles sehr viel schwieriger ist, seit dem Einzug der Rechten, 1995, und vor allem seit dem Einzug von Monsieur Sarkozy später.

Argument einer Anpassung an die EU-Ebene begründet werden. Dies ist jedoch ebenso der Fall, wenn Frankreich dabei gegebenenfalls der EU zuvorkommt, etwa bezüglich der Einrichtung internationaler Transit- und Wartezonen und der Einführung von Sanktionen für Transportunternehmen 1992. Die Verfassungsänderung im Jahr 1993, welche es Frankreich erlaubt Zuständigkeiten von Asylverfahren über Abkommen zu regeln und die Prüfung von Asylanträgen zu Ermessensentscheidungen macht, fällt ebenfalls in die Logik einer der EU anzupassenden Asylpolitik.

Mit dem Regierungswechsel 2002 und dem Wahlsieg der UMP trat schließlich eine sichtbare Wende in der französischen Asylpolitik ein. Die UMP-Regierung warf der Linksregierung unter Jospin Müßiggang in Sachen Einwanderungspolitik vor und war fortan Initiator gleich mehrerer Immigrations- und Asylrechtsreformen. Diese waren zu einem großen Teil restriktiver Art. So wurden beispielsweise Asylverfahren weiter beschleunigt, Antrags- und Berufungsfristen verkürzt und eine Liste sogenannter *sicherer Herkunftsländer* angefertigt. Allerdings handelt es sich bei der Entwicklung seit 2002 und der seitherigen Dominanz der UMP nicht etwa um einen Paradigmenwechsel der französischen Asylpolitik und -gesetzgebung. Vielmehr wurde der Trend, der seit Mitte der 1980er Jahre erkennbar ist, verstärkt und mit signifikant erhöhter Initiative weiterverfolgt. Meilensteine auf administrativer Ebene waren insbesondere die Einrichtung des Immigrationsministeriums und die Ansiedlung der OFPRA bei dieser, sowie die Schaffung des CNDA im Jahr 2007.

3.3 Französische und europäische Asylpolitik: Verantwortlichkeiten und Ergänzungen

Innerhalb der EU sind Flucht und Asyl jene Bereiche, die am meisten reguliert sind (Bendel 2009, 125). In Kapitel 2.2 wurden bereits die zahlreichen Maßnahmen und Richtlinien auf Ebene der europäischen Asylpolitik, die der Harmonisierung und schließlich auch der Schaffung eines gemeinschaftlichen europäischen Asylsystems dienen sollen, erläutert. Bisher wurde klar, dass die Asylpolitik sowohl auf französischer, als auch auf europäischer Ebene immer stärker

sicherheits- und kontrollpolitisch orientierte Tendenzen aufweist. In diesem Abschnitt soll in der Folge diskutiert werden, inwiefern die französische die europäische Asylpolitik beeinflusst und umgekehrt.

3.3.1 Die Schengener und Dublin-Abkommen und der Vertrag von Maastricht: Die französische Asylpolitik zwischen Konformität und Souveränitätsängsten

Bereits gegen Ende der 1980er Jahre kann in einigen EG-Mitgliedstaaten ein Trend hin zu einer beschränkenden Flüchtlingspolitik festgestellt werden, was sich hauptsächlich durch den Anstieg der AsylwerberInnenzahlen begründen lässt. Maßnahmen diesbezüglich betrafen insbesondere die Anwendung beschleunigter Verfahren, wenn Asylanträge als *offensichtlich unbegründet* eingestuft wurden oder wenn AsylwerberInnen bereits in einem Erstasylland Schutz gefunden hatten. Somit konnten AsylwerberInnen teils von der Asylgewährung ausgeschlossen, teils direkt an der Grenze abgewiesen werden. Diese, von einzelnen Staaten getroffenen Schritte laufen den faktischen Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Asylpolitik auf EU-Ebene vor. (vgl. Weinzierl 2005: 142, 145) Auch in Frankreich lässt sich der Trend der Einrichtung beschränkender Bestimmungen im Asylbereich Ende der 1980er bestätigen: es erfolgten erste Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren und zur Ablehnung von Anträgen als *offensichtlich unbegründet*. (vgl. Sohler 2009: 20)

Die Abkommen von Schengen und Dublin und der Maastrichter Vertrag stellen schließlich die ersten großen Harmonisierungs- und Kooperationsschritte im Bereich des Asylrechts auf EU-Ebene dar. Die Tatsache, dass durch das SDÜ und das Dublin-Abkommen die Zuständigkeiten der Prüfung der Asylanträge den Erstaufnahmeländern zugeteilt wurden, dürfte für Frankreich faktisch vorteilhaft sein, weil es nur selten das Ersteinreiseland für süd-ost-europäische oder etwa afrikanische Zuwanderer darstellt. Da Frankreich seit Mitte der 1980er mit seiner Asylpolitik primär der Bekämpfung illegaler Einwanderung folgt und die Schengener und Dublin-Abkommen diverse Kontrollmaßnahme diesbezüglich regeln, lässt sich vermuten, dass jene Bestimmungen auf europäischer Ebene den

französischen Zielsetzungen zugutekommen. (vgl. Rey 1997: 192) Nicht zuletzt waren es die am stärksten von Zuwanderung betroffenen Staaten – Frankreich, Belgien, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande – die sich gemeinsam auf das SDÜ einigten (bpb 2007: o.S.).

Zudem wurden mit dem SDÜ Bestimmungen über das Schengener Informationssystem (SIS) festgelegt, womit die Entwicklung eines europäischen Registrationssystems von AusländerInnen begann. Darauf folgte später die Planung des SIS II, welches das SIS ablösen soll, sowie auch das Eurodac-System. Daher ist es wichtig, die Entstehung entsprechender französischer Registrationssysteme, wie *Éloi* (*Étrangers en situation irrégulière*)⁴⁸, im Kontext einer Europäisierung von Registrierungen im Migrations- bzw. Asylbereich zu betrachten. (Barthélémy et al. 2009: 120)

Beobachtet man französische asylpolitische Maßnahmen zur Zeit des Schengen- und Dublinabkommens, so kann festgestellt werden, dass die europäische Ebene des Asylrechts mehrmals als Argumentation für nationale restriktive Maßnahmen herangezogen wurde. Somit ist annehmbar, dass die französische Gesetzgebung der Europäischen teils vorgriff bzw. europäische Regelungen in Frankreich unterschiedlich stark ausgeprägt Anwendung fanden, oder unterschiedlich schnell umgesetzt wurden. Dies betrifft beispielsweise die Einrichtung der internationalen Wartezonen und der Kontrollen der Transportunternehmen im Jahr 1992, welche – wie in Kapitel 3.2.4 erwähnt – bereits vor Anwendung der europarechtlichen Grundlage (ab 1996) in Frankreich eingesetzt wurden. (vgl. Rey 1997: 147)

Die in Kapitel 3.2.5 besprochene Überprüfung der Verfassungskonformität des SDÜ, das *Loi Pasqua* und die Verfassungsänderung 1993 die Prüfungszuständigkeit von Asylanträgen und die Einreise von AusländerInnen

⁴⁸ Bereits im August 2006 wollte der französische Innenminister ein Dekret zur Erstellung eines solchen Registrationssystems erlassen. Da dieses jedoch sehr repressiv geprägt war, wurde es nach einer Klage von NGOs beim Conseil d'État annulliert. Später von Nicolas Sarkozy und dann von Brice Hortefeux wieder aufgegriffen, wurde das System im Jahr 2007 – unter Wegfall umstrittener Bestimmungen – durchgesetzt. (Zappi 2007: o.S.) Die Computerkartei *Éloi* wurde schließlich im Dezember 2007 per Dekret von der UMP-Regierung kreiert und folgt dem Ziel der Verwaltung von Rückführungen von Personen, deren Aufenthalt auf nationalem Boden ordnungswidrig ist, sowie der Speicherung ihrer Daten. (Décret n° 2007-1890 2010: Art. 1)

betreffend, waren hingegen vielmehr eine *Reaktion* auf das SDÜ und dessen Bestimmungen zur Asylprüfung (vgl. Dickel 2002: 198-203). Dass die europäische Ebene als Rechtfertigung der restriktiven Maßnahmen in Frankreich diene, zeigt insbesondere das *Loi Pasqua* von 1993. Durch dieses wurden Kontrollbefugnisse nicht nur – wie durch das Schengener Abkommen vorgesehen – geographisch erweiterte, sondern ebenso quantitativ und qualitativ. Das primäre Argument für die Ausdehnung der Kontrollbefugnisse war der Schutz der nationalen Sicherheit. (Rey 1997: 208)

Im Kontext des Wegfalls der Binnengrenzen und der Entstehung des gemeinsamen Binnenmarktes im Jahr 1993 entstanden neue Herausforderungen und Probleme für die französische Einwanderungs- und Asylpolitik. Obwohl Frankreich generell die Entwicklung des Binnenmarktes als ein bedeutendes Ziel betrachtete – und erheblich an dessen Entstehung selbst mitgearbeitet hat – blieb man im Bereich des Asylrechts eher skeptisch. (Oellers-Frahm 1992: 36) Während sich für die Unterzeichnung des SDÜ noch eine relativ große parlamentarische Mehrheit finden ließ, verlief die Ratifizierung des Unionsvertrags eher schwierig. Grundsätzlich ist dies aus dem Willen der Wahrung der staatlichen Souveränität, gekoppelt mit der Argumentation der Gefährdung der *identité nationale* durch die befürchtete vereinfachte Einwanderung, ableitbar. Mit der Diskussion um die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht erreichte die Debatte um Souveränitätswahrung und nationale Identität in Frankreich vorerst, im ersten Halbjahr 1992, ihren Höhepunkt⁴⁹. (Rey 1997: 222f)

Daher ist anzunehmen, dass sich die einsetzenden Diskussionen rund um den Unionsvertrag ebenfalls auf das sicherheits- und kontrollorientierte *Loi Pasqua* und die Verfassungsänderung von 1993 auswirkten. In diesem Sinne veranlassten Maßnahmen auf EU-Ebene Frankreich zur Anpassung seiner asylrechtlichen Bestimmungen, auch wenn diese seitens des Staates teils restriktiver gefasst wurden und der Absicherung der nationalen Souveränität dienten.

⁴⁹ Schließlich wurde durch Präsident Mitterrand auch ein Referendum über die Unterzeichnung des Unionsvertrags durchgeführt. (Rey 1997: 224)

3.3.2 Erste Phase gemeinsamer europäischer Asylpolitik 1999-2006: Frankreich auf der Überholspur

Durch den Vertrag von Amsterdam wurden die Bereiche Asyl und Einwanderung von der dritten in die erste Säule übergeführt, wodurch sie in das Gebiet gemeinschaftlicher Kompetenzen eintraten. Trotzdem entschied der Europäische Rat während der Übergangsphase bis 2004 noch mit Einstimmigkeitsprinzip. Ab 2004 gilt die Vergemeinschaftlichung des Asylrechts als abgeschlossen – kein Staat kann im Alleingang eine gemeinschaftliche Entscheidung blockieren. (Le Pors 2010: 109ff) Um die in Amsterdam angestrebten Ziele im Asylbereich zu erreichen⁵⁰, wurde das Tampere-Programm⁵¹ erarbeitet, wodurch die erste Phase der Harmonisierung der Asylpolitik auf EU-Ebene eingeleitet wurde. Grundsätzlich besteht das Harmonisierungsprogramm aus drei Achsen: der Integration von regulären MigrantInnen, der Schutz von AsylwerberInnen und Flüchtlingen, sowie dem Kampf gegen irreguläre Einwanderung und der Kontrolle der Außengrenzen. Seit Tampere lässt sich indes ein Rückgang im Engagement – betrachtet man die erarbeiteten Richtlinien – in den ersten beiden Bereichen verzeichnen. Die Vorrangigkeit des dritten, auf sicherheits- und kontrollpolitische Maßnahmen ausgerichteten Bereichs lässt sich also nicht nur in Frankreich, sondern generell auf europäischer Ebene, feststellen. (vgl. Barthélémy et al. 2009: 118)

Les chefs d'État et de gouvernement des États membres semblent avoir oublié leur engagement, pris lors du Conseil de Tampere en octobre 1999, sur le « *respect absolu du droit de demander l'asile* » et la mise en place d'un régime européen d'asile « *fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* ». ⁵² (Delouvin 2004: 21)

Restriktive Tendenzen im Bereich der Asylpolitik verstärkten sich im Verlauf der 1990er Jahre in den EU-Mitgliedstaaten deutlich, was einerseits auf die Einführung der Drittstaatregelung zurückzuführen ist und sich andererseits an der Einführung beschleunigter Verfahren und eingeschränkter

⁵⁰ Hierzu mehr in Kapitel 2.2.4 Vertrag von Amsterdam (1997)

⁵¹ Hierzu mehr in Kapitel 2.2.5 Das Tampere-Programm (1999)

⁵² Zu Deutsch: Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten scheinen ihr Engagement, dass sie anlässlich des Rats von Tampere im Oktober 1999 gezeigt haben, bezüglich des „absoluten Respekts auf das Recht Asyl anzusuchen“ und bezüglich der Einrichtung eines europäischen Asylregimes „basierend auf der integralen und globalen Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention“ vergessen zu haben.

Rechtsschutzmöglichkeiten für *offensichtlich unbegründete* Asylanträge auf nationaler Ebene zeigt. (Weinzierl 2005: 145f) Trotz dieser Praxis in zahlreichen Mitgliedstaaten und der endgültig einsetzenden Harmonisierung des europäischen Asylrechts mit dem Vertrag von Amsterdam, sowie dem Beschluss der RL Vorübergehender Schutz (2001) sind in Frankreich zu jener Zeit, bis zu den *Lois Sarkozy* und *Villepin* von 2003, keine entscheidenden asylrechtlichen Änderungen in Verbindung mit der europäischen Asylpolitik durchgesetzt worden⁵³. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass die auf EU-Ebene getroffenen Maßnahmen die Linksregierung unter Jospin nicht dahingehend beeinflusste, erweiternde asylpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene zu setzen. Mit dem Regierungswechsel zur UMP im Jahr 2002 und der damit verbundenen Verschärfung der Asylpolitik änderte sich dies jedoch. (siehe Kapitel 3.2, insbesondere 3.2.7)

Die Asylpolitik der EU hatte demgemäß besonders seit dem Regierungswechsel 2002 vermehrt zu Änderungen in der französischen Gesetzgebung geführt. Mit dem *Loi Sarkozy* von 2003 wurden folglich die RL zum vorübergehenden Schutz von 2001, sowie die Aufnahme-RL von 2003 in den französischen Rechtsrahmen übergeführt. Weitere auf nationaler Ebene beschlossene Bestimmungen, vor allem jene durch das *Loi Villepin* 2003, lehnten sich bereits an EU-Richtlinien an, die zu jener Zeit erst in Diskussion standen: die Richtlinien zum Asylverfahren, Kriterien zur Vergabe des Flüchtlingsstatus und auch zum subsidiären Schutz. (Delouvin 2004: 22)

So antizipierte Frankreich bereits durch das *Loi Villepin* von 2003 mit der Einführung der Konzepte des *internen Schutzes* und *sicherer Herkunftsstaaten* ins französische Asylrecht der diesbezüglich geplanten EU-weiten Harmonisierung (Sohler 2009: 28; Le Pors 2010: 118). Auf EU-Ebene wurden erst im Jahr 2004 durch die Qualifikations-RL Bestimmungen über den *internen Schutz* von AsylwerberInnen eingeführt, welche dazu führen können, dass dem/der

⁵³ Die Asylpolitik unter der Regierung Jospin verlief generell ohne große Reformen bzw. Umbrüche; zur diesbezüglichen Kritik durch die Folgeregierung siehe Kapitel 3.2.7 *Loi Sarkozy* (2003) und 3.2.8 *Loi Villepin* (2003).

Asylsuchenden der Anspruch auf internationalen oder subsidiären Schutz im Anfrageland verweigert wird (RL 2004/83/EG: Art. 8).

Das Konzept *sicherer Herkunftsstaaten* wurde erst mit der Asylverfahrens-RL von 2005 auf europäischer Ebene beschlossen, aber nach einer Klage des Europäischen Parlaments beim EuGH von diesem annulliert (bpb 2007: o.S.). Allerdings fertigte Frankreich schon anlässlich des Ministerrats am 05. Juni 2003 mit Großbritannien, Deutschland, Spanien und Italien eine gemeinsame Erklärung zum Begriff *sicherer Herkunftsstaaten* an, um sobald als möglich einen ersten Vorschlag über eine entsprechende Liste erhalten zu können. Das *Loi Villepin* vom Dezember 2003 beinhaltet bereits diesen Begriff. (Delouvin 2004: 23) Jedoch reichte das Europäische Parlament beim EuGH eine Klage ein und so wurde das Vorhaben der Liste sicherer Herkunftsländer schließlich in einer Pressemitteilung des EuGH vom 6. Mai 2008 annulliert.⁵⁴ (bpb 2007: o.S.)

Ferner wurde durch das *Loi Villepin* 2003 in *offensichtlich unbegründeten* Asylantragsfällen eine Ausnahme der Ladung vor die OFPRA festgelegt. Parallel dazu, bemühte sich die französische Delegation auf europäischer Ebene eine solche zusätzliche Ausnahme zur Gesprächsladung in der Asylverfahrens-RL durchzusetzen. Frankreich bestrebte also wiederum in Hinblick auf die Asylverfahrensrichtlinie, eigene Konzepte zu erhalten und im gemeinschaftlichen Text einzubringen. (Delouvin 2004: 22)

Ebenso verhält es sich mit den im *Loi Villepin* eingeführten neuen Definitionen bezüglich der Anerkennungs- und Schutzbestimmungen. Erstmals erfolgte damit die Anerkennung von Verfolgungshandlungen durch nicht-staatlicher AkteurlInnen, sowie Schutzmöglichkeiten durch nicht-staatliche AkteurlInnen. Zudem wurde das Konzept des *subsidiären Schutzes* eingeführt, welches das bisher gültige *asile territorial* ersetzte. (Sohler 2009: 28) Die vom Rat beschlossene Qualifikations-RL harmonisiert schließlich 2004 diese in Frankreich bereits 2003 angenommenen Bestimmungen des Asylrechts (vgl. RL 2004/83/EG).

⁵⁴ Hierzu mehr in Kapitel 2.2.10 *Asylverfahrensrichtlinie (2005)*

Die Tatsache, dass durch das *Loi Villepin* vom Dezember 2003 bereits asylrechtliche Bestimmungen durchgesetzt wurden, die auf europäischer Ebene vorerst nur diskutiert und erst in den Folgejahren harmonisiert wurden, lässt sich durch das Bestreben der Mitgliedstaaten, nicht allzu viel an ihrer eigenen Gesetzgebung ändern zu müssen, begründen. Dementsprechend beinhalten die auf EU-Ebene ausgearbeiteten Texte zumeist nur in den Mitgliedstaaten bereits bestehende Bestimmungen: „En France, le Sénat a parlé d'harmonisation « en trompe l'oeil »“⁵⁵ (Delouvin 2004: 22). Kritiker beklagen daher, dass das Engagement, ein adäquates europäisches Asylrecht auszuarbeiten, oft durch eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner scheitere (Barthélémy et al. 2009: 118).

Ferner legte die französische Delegation dem Europäischen Rat am 29. Juli 2002 einen Vorschlag zur Rationalisierung von Rückführungsmaßnahmen, genauer gesagt, gemeinsame Gruppenrückführungsmaßnahmen, vor. Frankreich erklärt sich darin weiter der Meinung, solche Gruppenrückführungen wären geeignet als starkes Signal an Herkunftsländer irregulärer Immigration und an Kandidaten der im Untergrund organisierten Immigration. Dementsprechend forderte die französische Delegation eine Formalisierung/Systematisierung von speziellen europäischen Charterrückführungen und schlug vor, dabei die Anführerrolle zu übernehmen und eine Pilotengruppe unter der Führung des französischen Innenministeriums einzusetzen. (Anafé 2003: o.S.; Delouvin 2004: 23) Schließlich nahmen die Mitgliedstaaten im November 2002 ein Aktionsprogramm bezüglich der Rückführungsmaßnahmen auf und das von Frankreich vorgeschlagene Projekt wurde angenommen. Der Rat befürwortete die gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen, da gemeinsame Charterflüge nicht nur finanzielle Vorteile brächten, sondern da diese auch ein deutliches Signal (an illegale Einwanderer und deren Ursprungsländer) darstellen würden. (Delouvin 2004: 23)

Um schneller und effektiver arbeiten zu können, verbündete sich Frankreich mit Großbritannien, Italien, Spanien und Deutschland zu den sogenannten G5, um den langsamen Arbeitsprozessen mit den damals 15 Mitgliedstaaten zu entgehen.

⁵⁵ Zu Deutsch: In Frankreich sprach der Senat von einer Harmonisierung „des Augenauswischens“.

Die G5 sehen es als ihr Ziel, Initiativen im Einwanderungs- und Asylrecht auf EU-Ebene vorzubereiten. Ein Beispiel hierfür ist die oben erwähnte gemeinsame Erklärung der G5 über den Begriff *sicherer Herkunftsstaaten*. (ebd.: 24) Demgemäß erklärte Innenminister Sarkozy in seinem *Bilan des actions de coopération internationale* (Bilanz der Aktionen internationaler Kooperation) vor dem *Assemblée National* am 11. Februar 2004:

En ce qui concerne la construction communautaire, et eu égard aux dysfonctionnement [sic] de l'Europe à 15 et bientôt à 25, j'ai estimé indispensable la constitution d'un "groupe des cinq", fondé sur des relations personnelles et réunissant régulièrement les ministres de l'Intérieur français, allemand, britannique, espagnol et italien. Il ne s'agit pas de négliger les Etats moins importants, mais de tenir compte d'une réalité : ces cinq pays représentent 80 % de la population communautaire et sont les principaux pays exposés aux enjeux de l'immigration. Ensemble, nous préparons des initiatives afin qu'elles soient avalisées par le Conseil JAI [...] ⁵⁶ (Sarkozy 2004: o.S.)

Bereits in der Zeit vor dem Beschluss des *Loi Sarkozy II* vom 24. Juli 2006 wurden Frankreichs Aufnahme- und Unterbringungssystem erneuert. Unter anderem ist dies durch die Angleichung an die Aufnahme-RL und den darin festgesetzten Mindeststandards zu begründen. Argumentiert wurden jene nationalen Reformen mit der Notwendigkeit einer Modernisierung der Funktionsweisen, gleichzeitig waren sie aber mit der Verstärkung von Kontrollen seitens des französischen Staates verbunden. Gleiches gilt für das *Loi Sarkozy II* selbst. (vgl. Sohler 2009: 29f) Zudem traf man durch diese Reform des französischen Asyl- und Einwanderungsrechts nicht tatsächlich die in der Aufnahme-RL geforderten Mindeststandards. Die Zulassung zu den Asylheimen in Frankreich wird nur mit vorläufigem Aufenthaltsrecht genehmigt, wodurch AsylwerberInnen in verkürzten und Dublin II-Verfahren keinen Zugang haben. Dieser Ausschluss von der Aufnahme widerläuft Art. 13 der europäischen Aufnahme-RL. (Cfda 2007: 13)

⁵⁶ Zu Deutsch: Bezüglich des gemeinsamen Aufbaus und unter Berücksichtigung der Funktionsstörungen der EU-15 und bald 25, befinde ich es als unerlässlich eine „Gruppe von fünf“ zu gründen, die auf persönlichen Beziehungen basiert und bei der sich regelmäßig die französischen, deutschen, britischen, spanischen und italienischen InnenministerInnen versammeln. Es handelt sich nicht darum, die weniger wichtigen Staaten zu vernachlässigen, sondern sich einer Realität bewusst zu sein: diese fünf Länder repräsentieren 80% der Bevölkerung der Gemeinschaft und sind die Länder, die am meisten den Herausforderungen der Immigration ausgesetzt sind. Zusammen bereiten wir Initiativen vor, um sie anschließend durch den Rat der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unterstützen zu lassen.

3.3.3 Zweite Phase gemeinsamer europäischer Asylpolitik 2007-2010: Gemeinschaftlicher Kampf gegen irreguläre Einwanderung und Einfluss der französischen EU-Präsidentschaft auf die europäische Asylpolitik

Im Juni 2007 leitete die Europäische Kommission, mit der Vorlage eines Grünbuchs, die zweite Phase zum Auf- bzw. Ausbau des europäischen Asylsystems ein (bpb 2007: o.S.). Doch trotz der Bemühungen der Mitgliedstaaten ihre internen gesetzlichen Bestimmungen im Asylbereich übereinzustimmen, spielt das Souveränitätsprinzip der einzelnen Staaten immer noch eine wichtige Rolle in der Erstellung von Konzepten und Kriterien. So bestehen weiterhin signifikante asylrechtliche Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten. (Le Pors 2010: 117)

2007 war zudem das Jahr der Wahl Sarkozys zum französischen Präsidenten. Die migrationspolitische Agenda seiner Wahlkampfstrategie blieb auch nach der Wahl eine bedeutende Thematik der neuen UMP-Regierung. Die Thematik Asyl und Einwanderung wurde demnach nicht zuletzt auch aufgrund des bevorstehenden EU-Vorsitzes Frankreichs, Juli bis Dezember 2008, von der französischen Regierung bekräftigt. Das am 23. Oktober 2007 beschlossene *Loi Hortefeux* entspricht jenen migrationspolitischen Agenden, welche primär auf sicherheits- und migrationskontrollorientierten Pfeilern beruhen. (vgl. Sohler 2009: 32f) Direkte Einflüsse europäischer Asylpolitik auf die französische Asyl- und Einwanderungsrechtsreform durch Hortefeux, oder vice versa, können nicht unmittelbar erkannt werden. Indes stehen ebenso auf EU-Ebene sicherheitspolitische Agenden, sowie der Kampf gegen irreguläre Migration, seit einigen Jahren im Vordergrund und laufen somit mit der französischen Asylpolitik der letzten Jahre konform. Auch die Beschränkung der Familienzusammenführung durch das *Loi Hortefeux*, die in Frankreich zuvor noch relativ offen gehandhabt wurde, wurde mit der entsprechenden EU-Richtlinie von 2003 legitimiert. (vgl. Cimade 2009: 140; Barthélémy et al. 2009: 118f) Demgegenüber ist die Reform der Asylverfahren an der Grenze durch das *Loi Hortefeux* – mit der Einführung der

aufschiebenden Wirkung auch in Berufungsverfahren – auf Druck des EuGH passiert⁵⁷ (Aubin 2009: 187).

Während der EU-Präsidentschaft Frankreichs von Juli bis Dezember 2008, war Einwanderungs- und Asylpolitik ein Schwerpunkt in der Agenda. Dabei wurde von der französischen Präsidentschaft der im Oktober vom Europäischen Rat angenommene *Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl*⁵⁸ entworfen, welcher ab sofort eine grundlegende Leitlinie für die europäische Einwanderungs- und Asylpolitik darstellte. (Sohler 2009: 32) In Frankreich wurde die Annahme des Paktes, der gewissermaßen den Konsens der Mitgliedstaaten über den Kampf gegen illegale Einwanderung zeigt, als „victoire des idées françaises“⁵⁹ [sic], so Minister Hortefeux, gefeiert (Aubin 2009: 90):

Et alors que le ministre s'est une nouvelle fois félicité d'avoir fait adopter à l'unanimité des Vingt-Sept le Pacte européen sur l'immigration, Amnesty International France, s'inquiétant de la "*pression accrue sur les étrangers*", déplore que ce Pacte " *vise surtout à entraver l'accès au territoire*" aux demandeurs d'asile.⁶⁰ (Van Eeckhout 2009: o.S.)

Des Weiteren übte Frankreich mit der Durchführung mehrerer Ministertreffen zum europäischen Asylsystem, sowie zur Integrationspolitik und einer zweiten Euro-Afrikanische Konferenz zu Migration und Entwicklung während seiner EU-Präsidentschaft Einfluss auf die EU-Einwanderungs- und Asylpolitik aus (vgl. Sohler 2009: 32).

Der *Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl* beinhaltet jedoch – neben französischen Initiativen – auch einen Bereich, der allgemein Absichten der Kommission wiederaufnimmt. Dazu zählen die Einrichtung einer gemeinsamen Agentur zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Vereinheitlichung von Asylverfahren, sowie die Einrichtung gemeinschaftlicher Prüfungsgruppen von

⁵⁷ Siehe hierzu auch Kapitel 3.2.11 *Loi Hortefeux (2007)*

⁵⁸ Siehe hierzu auch Kapitel 2.2.11 *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (2008)*

⁵⁹ Zu Deutsch: Sieg der französischen Ideen.

⁶⁰ Zu Deutsch: Und während sich der Minister erneut dazu beglückwünschte, dass er es geschafft hat, dass unter Einstimmigkeit der 27 der Europäische Pakt zur Immigration angenommen wurde, betrauert Amnesty International France, beunruhigt über den „gesteigerten Druck auf Fremde“, dass der Pakt „vor allem darauf abzielt, den Zugang zum Territorium“ für AsylwerberInnen „zu erschweren“.

Asylanträgen, um jenen Mitgliedstaaten, die von enormen Zuwanderungsströmen betroffen sind, auszuweichen. (vgl. immigration.gouv.fr 2008 a: 8; Cimade 2009: 141) Die von der französischen EU-Präsidentschaft für 2009 forcierte Einrichtung einer gemeinschaftlichen europäischen Asylbehörde zur Prüfung von Asylanträgen scheiterte allerdings aufgrund der Ablehnung durch die meisten Mitgliedstaaten, da diese die Souveränität über die Asylanerkennung nicht auf gemeinschaftliche Ebene übertragen wollen (Lavenex 2009: 8).

Die im Pakt angestrebte Bekämpfung illegaler Migration und sowie die Rückführung in Dritt- und Transitländer wird mittlerweile grundsätzlich durch die Rückführungsrichtlinie abgedeckt (Euractiv 2008: o.S.). Zudem wurde bereits 2001, auf Initiative Frankreichs, eine Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen durchgesetzt, durch welche Rückführungsentscheidungen gegenüber Drittstaatsangehörigen anerkannt werden, wenn sich diese im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates befinden (RL 2001/40/EG).

Der von der französischen EU-Präsidentschaft erstellte *Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl* setzt also einen starken Akzent auf die Entwicklung von Instrumenten zum effektiven Kampf gegen irreguläre Einwanderung. Dies stellt allerdings in Hinblick auf die Europäische Asylpolitik und deren oft sicherheitsorientierten Richtlinien kein Novum dar. Auch die Durchsetzung der Rückführungsrichtlinie, angenommen durch das Europäische Parlament im Juni und später durch den Rat im Dezember 2008 (Cimade 2009: 16), steht dabei unter derselben Zielsetzung. (Aubin 2009: 91) Die mit der Rückführungsrichtlinie festgelegte Schubhaft von 6 bis zu 18 Monaten ist auf die Durchsetzung des deutschen Modells zurückzuführen. Zuvor waren hierfür maximal sechs Monate vorgesehen, was jedoch einigen Mitgliedstaaten, in denen die Schubhaft unbegrenzt ist – so etwa in Dänemark, Finnland, Estland, Litauen, Niederlande, Großbritannien und Schweden – zu freizügig war. In Frankreich wurde die Schubhaft zuletzt durch das *Loi Sarkozy* vom 26. November 2003 von 12 auf 32 Tage verlängert (Cimade 2009: 111). Mit der Annahme der Rückführungsrichtlinie ist es nun jedoch wahrscheinlich, dass einige Staaten mit einer kürzeren maximalen Dauer der Schubhaft, diese verlängern werden. (Knapp 2009: 10)

3.3.4 Resümee

Im Großen und Ganzen zeigt sich, dass der restriktive Trend der französischen Asylpolitik in Europa nicht einzigartig ist – es handelt sich vielmehr um eine gesamteuropäische Tendenz zu einer vornehmlich an Sicherheit und Kontrolle orientierten Vorgehensweise im Bereich Asyl und Einwanderung⁶¹. Ebenso stellt die Nicht-Differenzierung der Politikbereiche Immigration und Asyl keinen französischen Spezialfall dar:

As European States like France have closed their borders to labour migration and have at the same time reduced or stopped completely resettlement programs for political refugees, asylum seeking has become one of the major routes of legal migration into Europe, and consequently politicians have begun to treat immigration and asylum as one single issue. (Freedman 2004: 56)

Dabei haben Regelungen auf EU-Ebene die französische Asylgesetzgebung, wie auch jene anderer Mitgliedstaaten, beeinflusst. Nationale Rechtslagen müssen sich an die in den Richtlinien geforderten Mindestnormen anpassen. Indes wurde in Frankreich jene Anpassung an europäische Normen mehrmals zur Rechtfertigung strengerer Bestimmungen und erweiterter Kontrollen herangezogen, insbesondere seit Beginn der UMP-Regierung 2002⁶².

Auffällig waren vor allem Maßnahmen die mit dem *Loi Villepin* von 2003 auf nationaler Ebene zu einer Zeit durchgesetzt wurden, da dieselben Maßnahmen durch EU-Richtlinien erst in Diskussion standen. Erklärbar ist dies mit dem Willen des Staates, eigene nationale Vorhaben und Bestimmungen – zumeist restriktiver Natur – auf gemeinschaftlicher Ebene durchzusetzen.

⁶¹ Neben Frankreich findet insbesondere auch in Großbritannien ein Drängen hin zu restriktiveren Einwanderungsregimen statt, welche durch die Harmonisierung auf EU-Ebene zumeist gefördert werden (Hanisch 2003: 35).

⁶² Zu Beginn des 21. Jahrhunderts lässt sich grundsätzlich in Europa, mit dem Erstarken rechtspopulistischer Parteien in mehreren Mitgliedstaaten und deren zumeist ausländerfeindlichen Rhetorik, eine Verhärtung der Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU erkennen (Nuscheler 2004: 177).

Ebenso stellen die französische EU-Präsidentschaft und deren Erstellung des *Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl* eine enorme Einflussnahme auf die Gestaltung des gemeinsamen europäischen Asylsystems dar. Der als französischer Siegeszug gefeierte Pakt stellt den Kampf gegen irreguläre Einwanderung in den Vordergrund und spiegelt somit die französische Zielsetzung der *immigration choisie* – und den dadurch erschwerten Zugang für AsylwerberInnen zum Asylsystem – wider.

Obwohl Frankreich mehrmals der EU-Asylpolitik antizipierte, sowie asylpolitische Initiativen auf gemeinschaftlicher Ebene forcierte und auch umsetzte (beispielsweise das Konzept sicherer Herkunftsstaaten und des internen Schutzes, die Einführung gemeinsamer Charterrückführungen, die Erstellung des Paktes zu Einwanderung und Asyl), kann die Einflussnahme der französischen auf die europäische Asylpolitik nicht als außergewöhnlich angesehen werden. Frankreich erscheint in diesem Hinblick somit viel eher als ein Bestandteil einer europaweit erkennbaren Entwicklung der Asylpolitik, welche hauptsächlich durch Krisen und fragmentarische Politikkonzepte geprägt ist. (vgl. Manfrass 2001: o.S.)

Auch im Kontext der mehrfach getätigten Reformen seit Beginn des 21. Jahrhunderts, zeichnet sich die französische Asylpolitik nicht durch eine Konkurrenzhaltung, aber eher durch Komplementarität zur europäischen Asylpolitik aus (Barthélémy et al. 2009: 121). So meint auch Frau Simone Fluhr:

[...] je pense que c'est l'ensemble des États qui sont dans le même état d'esprit. Qu'on disait, tout au début, qui est, que là, que cette question des réfugiés est prise dans la question de l'immigration clandestine en général, et que toutes les législations qui du coup touchent après les demandeurs d'asile, sont pris dans cette logique de contrôle et de police, plutôt que de protection. Je pense que c'est vraiment tous les États qui s'entendent bien là-dessus.⁶³
(ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 379-384)

⁶³ Zu Deutsch: [...] ich denke, dass es die Gesamtheit der Staaten ist, die dieselbe Orientierung haben. So, dass man sagt, ganz zu Beginn, dass es, dass die, dass diese Frage der Flüchtlinge unter der Frage nach der irregulären Immigration generell angegangen wird und dass all die Gesetze die plötzlich dann die AsylwerberInnen treffen, in dieser Logik polizeilicher Kontrollen angegangen wird, vielmehr als in der Logik des Schutzes. Ich glaube es sind wirklich alle Staaten, die sich diesbezüglich sehr gut verstehen.

3.4 Die Rolle nicht-staatlicher AkteurInnen

In Frankreich haben nicht-staatliche AkteurInnen, das bedeutet die Zivilbevölkerung und NGOs, sowie deren Mobilisierungsmaßnahmen eine lange Tradition. Auch im Bereich Migration und Asyl spielte und spielt das Engagement von nicht-staatlichen AkteurInnen, aber auch die Selbstorganisation von AsylwerberInnen und MigrantInnen eine signifikante Rolle in Anbetracht der Beeinflussung der französischen Asylpolitik, sowie der Sichtbarmachung der Probleme von AsylwerberInnen und der Thematik der Irregularität in der Öffentlichkeit. In diesem Kapitel soll folglich auf die Entwicklung von NGOs in diesem Bereich und die Selbstorganisation der AsylwerberInnen und MigrantInnen eingegangen werden. Anschließend erfolgt eine nähere Betrachtung der *sans-papiers* (zu denen unter anderem auch ehemalige AsylwerberInnen zählen), ihrer Mobilisierungskraft und den Regularisierungsmaßnahmen durch die französische Asylpolitik, welche meist zumindest teilweise eine Reaktion auf sozialen Protest waren. Abschließend wird der *délit de solidarité* (der sogenannte Solidaritätsdelikt), welcher in den letzten Jahren öffentlich stark thematisiert und umstritten wurde, diskutiert.

3.4.1 NGOs und Selbstorganisation von AsylwerberInnen und MigrantInnen

Die Entstehung von NGOs im Asyl- und Migrationsbereich in Europa ist im Kontext weltpolitischer, -wirtschaftlicher und sozialer Phänomene zu sehen. Während die Organisation und Steuerung von Flucht und Migration bis Mitte der 1980er Jahre noch eindeutig in das Aufgabengebiet des Nationalstaates fiel, kam von nun an Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Zwischenregierungsorganisationen (IGOs) immer mehr Bedeutung in diesem Politikfeld zu. Dies steht in Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise in den 1970ern, dem Anwerbestopp von ArbeitsmigrantInnen und der gleichzeitig zunehmenden (ökonomischen) Globalisierung und Wirtschaftsmigration. Parallel dazu lösten soziale Krisen, wie Schuldenkrisen, in „Dritte-Welt“-Ländern und Bürgerkriege wie in Afghanistan, im Libanon und anderen (vor allem) afrikanischen Ländern komplexe

Flüchtlingsströme aus. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 sahen sich westliche Länder schließlich vor enormen Problemen bezüglich der Bewältigung der Migrations- und Fluchtbewegungen. Diese Überforderung der staatlichen Institutionen im Management der Migration führte schließlich zur Gründung von zwischenstaatlichen Organisationen, sowie zu einer erhöhten Finanzierung von NGOs ab Anfang der 1990er Jahre. (vgl. Georgi 2009: 76f.)

Des Weiteren kann die relativ starke Vernetzung und das Engagement nicht-staatlicher Akteure in Frankreich ebenso auf die lange Tradition von Menschenrechts-, Antirassismus-, Asylrechts-, sowie allgemein humanitärer und kirchlicher Vereine und Organisationen zurückgeführt werden. Teils entsprangen diese aus Menschenrechts- und Antirassismusorganisationen die bereits im Rahmen der Widerstandsorganisationen der Vichy-Zeit entstanden und sich später zu traditionsreichen Asyl-NGOs entwickelten. In Hinblick auf die Verteidigung von ImmigrantInnenrechten dehnte sich der Bestand solcher Organisationen während der 1970er Jahre weiter aus, wobei einige – ihnen voran *France terre d’asile*, das Aufnahmesystem von AsylwerberInnen betreffend – relativ stark im politischen System mit eingebunden waren. (vgl. Langthaler et. al 2009: 23) Die bis heute bestehende Organisation *France terre d’asile*, stellt somit ein klassisches Beispiel dieser traditionsreichen Asyl-Organisationen dar: aus der Widerstandsbewegung entsprungen, wurde diese im Jahr 1971 zur Verteidigung des Rechts auf Asyl gegründet. Die Mediation mit staatlichen Instanzen war und bleibt eine der primären Aufgaben des Vereins. (France terre d’asile 2007: o.S.)

Während der 1990er begann eine immer intensivere Kooperation zwischen den einzelnen MigrantInnen- und Asylrechtsorganisationen. Dementsprechend ist diese Periode durch eine NGO-isierung und Professionalisierung des Bereichs charakterisiert⁶⁴. Ferner entstanden Vereine, welche sich vor allem gegen den „Verfall“ des französischen Asylsystems richten sollten. Es handelt sich dabei also um die Gründung von Vereinen, die hauptsächlich auf asylpolitische Interessensvertretung ausgerichtet sind. Daneben zeigt sich in den letzten Jahren

⁶⁴ Dies resultierte insbesondere aus einer stark erweiterten institutionelle Einbindung der Organisationen und Vereine in das Betreuungssystem für AsylwerberInnen (Langthaler et al. 2009: 25).

im NGO-Bereich ein Trend hin zur Internationalisierung der Aktivitäten der Organisationen, d.h. die Ausdehnung deren Handlungsfeldes auf Transitländer von Flüchtlingen⁶⁵. (Langthaler et al. 2009: 23)

Grundlegend für die Entwicklung und Form von sozialen Bewegungen in Frankreich ist die immer noch stark ausgeprägte Zentralisierung des Staates, trotz der teilweisen Dezentralisierungsreformen unter Präsident Mitterrand. Die weitgehend geschlossene institutionelle Struktur des politischen Systems, sowie starke staatliche Implementationsfähigkeiten wirken sich doppelt auf soziale Bewegungen aus. Einerseits sehen sich soziale Bewegungen einem klaren „Gegner“ gegenüber. Andererseits ermöglicht es dies der Regierung, auch unter Druck von sozialen Bewegungen, policy-Ziele weitgehend durchzusetzen, da die „Gegner“ relativ einfach ignoriert werden können. (Laubenthal 2006: 51ff.) Soziale Bewegungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich sind in Frankreich bereits seit den 1960er Jahren von großer Bedeutung und auch die Protestmobilisierung stellt eine grundlegende Art politischer Auseinandersetzung dar. (Langthaler et al. 2009: 23) Derartige Mobilisierungsmaßnahmen haben dementsprechend lange Tradition: „Disruptiver sozialer Protest ist ein grundsätzliches Merkmal des französischen Systems, das eher auf das Funktionieren des Systems als auf eine Anomalie hinweist.“ (Laubenthal 2006: 53f.).

Asyl-NGOs spielen diesbezüglich zumeist die Rolle des Vermittlers zwischen betroffenen Personen(gruppen) und den staatlichen Institutionen. Zudem dienen BürgerInnen- und Prominentenkomitees der kollektiven Interessensvertretung zusammen mit den MigrantInnen, AsylwerberInnen und Flüchtlingen und stellen eine in Frankreich weit verbreitete solidarische Praxis dar⁶⁶. (Langthaler et al. 2009: 25) Simone Fluhr beschreibt diese Vermittler-Rolle der Asylrechts-NGOs als oftmals essentiell, um Rechte der AsylwerberInnen geltend zu machen:

Alors, moi, je pense qu'il est très important, et d'autant plus essentiel dans des périodes de durcissement comme ça, parce qu'on est un petit peu, comment est-ce qu'on pourrait dire, un barrage entre les personnes, et, qui sont

⁶⁵ So etwa das Engagement in UNHCR capacity-building Programme in Marokko (Langthaler 2009: 23).

⁶⁶ Dies betrifft vor allem die Solidaritätsbewegungen im Falle der sans-papiers (Langthaler 2009: 25).

victimes de cette politique, au niveau des instances de décision, puisque on peut essayer d'être leur porte-parole, de par exemple, c'est tout le travail qu'on fait, dans l'accès aux droits, parce qu'il arrive souvent que les préfectures disent 'non, non, non, vous n'avez pas le droit de déposer l'asile' alors que, selon la loi existante, rien ne s'y oppose. On rappelle la préfecture à la loi, en fait, en quelque sorte. S'il n'y avait pas ces associations, si les gens étaient tout seul, sans aide, je ne sais vraiment pas comment ils pourraient y arriver.⁶⁷ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 187-196)

Besondere Bedeutung kommt der Mobilisierungskraft der sogenannten *sans-papiers* Bewegung zu. Ist bereits Anfang der 1970er Jahre schon über „Irreguläre“ diskutiert worden, so war doch die Besetzungen der Kirchen Saint-Ambroise und Saint-Bernard ein Wendepunkt im Hinblick auf die Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit, die Thematisierung des Themas in den französischen Medien und insbesondere in Hinblick auf die Unterstützung der *sans-papiers*, sowie die Protestmobilisierung.⁶⁸ (vgl. Ludwig 2007: 66) Die Selbstorganisation von irregulären MigrantInnen in *sans-papiers*-Kollektiven ist in Frankreich soweit organisiert, dass etwa die französische MigrantInnen-Organisation GISTI (*groupe d'information et de soutien des immigrés*) zahlreiche Adressen von solchen Kollektiven – unter dem Einwand nicht alle auflisten zu können – auf ihrer Website anbieten. Die großen Menschenrechts-, MigrantInnen-, sowie Asylorganisationen wie beispielsweise ASTI (*Association Havraise de Solidarité et d'Échanges avec tous les immigrés*), Cimade, LDH (*Ligue des droits de l'homme*), oder MRAP (*Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples*) unterstützen, auch über ihre Regionalstellen, die weitere Vernetzung der Kollektive. (vgl. GISTI 2010: o.S.)

⁶⁷ Zu Deutsch: Also, ich denke, dass es sehr wichtig ist, und umso mehr essentiell, in Zeiten der Verschärfung wie dieser, weil man ein wenig, wie könnte man sagen, eine Art Sperre zwischen den Personen ist, und, die Opfer dieser Politik sind, auf Ebene der Entscheidungsinstanzen, da man versuchen kann ihr/e SprecherIn zu sein, zum Beispiel, das betrifft die gesamte Arbeit die wir machen, im Bereich des Zugangs zu Rechten, weil es oft vorkommt, dass die Präfekturen sagen 'nein, nein, nein, Sie haben kein Recht Asyl anzusuchen', obwohl, dem existierenden Gesetz entsprechend, nichts dagegen spricht. Wir erinnern die Präfektur, eigentlich, an das Gesetz, gewissermaßen. Wenn es diese Organisationen nicht gäbe, wenn die Leute ganz allein wären, ohne Hilfe, wüsste ich wirklich nicht, wie sie dahin kommen würden.

⁶⁸ Hierzu mehr in Kapitel 3.4.2 *Soziale Bewegungen und Regularisierung*

3.4.2 Soziale Bewegungen und Regularisierung

Regularisierungsmaßnahmen betreffend irreguläre MigrantInnen⁶⁹ in Frankreich haben während der 1990er Jahre ihren Charakter geändert. Betrafen diese in den 1980er Jahren eher noch zuvor angeworbene ArbeitsmigrantInnen, vervielfältigte sich das Spektrum der Zielgruppen in den Folgejahren. Ab den 1990ern wurden AsylwerberInnen als eine der wichtigsten Gruppen in Verbindung mit der Bekämpfung irregulärer Migration⁷⁰ angesehen. Eine große Zahl abgelehnter AsylwerberInnen und solche, die von einer normalen Asylprozedur ausgeschlossen sind (etwa durch verkürzte Verfahren) blieben und bleiben folglich als de-facto-Flüchtlinge in Frankreich. Einschätzungen zufolge verlässt lediglich ein geringer Anteil dieser nach einer Negativentscheidung das Land. (Sohler 2008: 1ff.) Die Angabe exakter Zahlen illegaler MigrantInnen in Frankreich ist jedoch schwer festzulegen, weshalb Daten diesbezüglich, je nach aktuellem politischem Diskurs und gewünschter Medienwirkung, oftmals unterschiedlich angegeben werden. (Rey 1997: 38f)

Regularisierung 1981

Anfang der 1980er lag ein Schwerpunkt der sozialistischen Regierung in der Legalisierung irregulärer MigrantInnen. So wurden 1981 rund 130.000 Irreguläre – hauptsächlich ArbeitsmigrantInnen (Egre/Henry 2007: o.S.) – die vor dem 01. Januar 1981 illegal eingereist waren mit der Richtlinie vom 11. August rückwirkend legalisiert. (Silverman 1994: 69) Diesen kollektiven Regularisierungsmaßnahmen unter Präsident Mitterrand ging starker gesellschaftlicher Druck durch politische Proteste und Mobilisierung voraus. Somit wurde unter anderem mittels der Proteste, sowie Hungerstreiks seitens der MigrantInnen die punktuelle

⁶⁹ MigrantInnen befinden sich grundsätzlich dann in einer irregulären Situation, wenn sie das Land ohne Einreiseerlaubnis betreten haben (als TouristIn, StudentIn, AsylwerberIn, SaisonarbeiterIn, o.ä.), oder die Einreise zwar mit offizieller Erlaubnis erfolgte, der/die MigrantIn aber aus verschiedenen Gründen „irregulär“ wurde (Auslauf der Aufenthaltserlaubnis, fehlende Erneuerung der Erlaubnis, Verlust der Erlaubnis wegen Änderung der Bedingungen, negativer Entscheid über ein Asylverfahren, etc.) (Sohler 2008: 1).

⁷⁰ Das Jahr 2002 stellt auch hier eine bedeutende Schnittstelle dar: seit der UMP-Regierung 2002 wird irreguläre Migration vornehmlich als Sicherheitsproblem wahrgenommen und dementsprechend gehandhabt (Sohler 2008: 2).

Regularisierung von 1981 erreicht. Zusätzliche Unterstützung fanden diese durch die Druckmachung von Pro-Regularisierungsgruppen. (Sohler 2008: 12)

Regularisierung 1991

Die Maßnahmen gegen die Überforderung des französischen Asylsystems Ende der 1980er Jahre, sowie der dabei vermehrte Einsatz einer stark beschleunigten Bearbeitung von teils noch offenen (Langzeit-)Asylverfahren und die dadurch erhöhte Zahl der Ablehnungen von AsylwerberInnen mündete 1991 in einer Protestmobilisierung abgelehnter AsylwerberInnen und MigrantInnen, sowie Asylrechtsvereinen. (Sohler 2009: 20) Landesweit wurde mittels Hungerstreiks protestiert, in Paris fand ein fünfzigtätiger Hungerstreik statt (Laubenthal 2006: 62).

In Folge der zahlreichen Protestbewegungen veröffentlichten der damalige Sozial- und Integrationsminister Jean-Louis Bianco und Innenminister Philippe Marchand (PS) am 19. Juli 1991 ein Rundschreiben zur begrenzten kollektiven Regularisierung aus „humanitären Gründen“. Genauer betrifft das Rundschreiben LangzeitasylwerberInnen, die ihren Antrag vor dem 01. Januar 1989 gestellt hatten und eine Anstellungsmöglichkeit, oder einen Arbeitsvertrag nachweisen konnten. (Egre/Henry 2007: o.S.) Die Maßnahmen von 1991 betrafen 14.000 Menschen (Laubenthal 2006: 62).

Regularisierung 1997/1998

Im März 1996 entstand in Frankreich abermals eine soziale Bewegung, die die Legalisierung irregulärer MigrantInnen forderte. Ausgangspunkt dafür war die Besetzung der Kirche Saint-Ambroise in Paris durch 300 afrikanische MigrantInnen. Wenige Tage darauf wurde die Kirche geräumt, woraufhin die MigrantInnen nach diversen anderen Besetzungen und Räumungen schließlich am 28. März 1996 die Kirche Saint-Bernard besetzten. Diese wurde nach zwei Monaten letztendlich ebenfalls geräumt. Die Räumung der Kirche Saint-Bernard

löste in ganz Frankreich Mobilisierungsbewegungen (im Juli zählte man an die 16 Unterstützungskollektive), Versammlungen, Demonstrationen, sowie Hungerstreiks seitens der *sans-papiers* aus. Die anfänglichen Forderungen waren *Papiere für alle* und die Regularisierung der irregulären MigrantInnen bei einer einheitlichen Stelle. (Laubenthal 2006: 54f.) Dennoch wurden letztendlich nicht alle *sans-papiers* von der Regierung Jospin pauschal in der Regularisierung inkludiert (Aden 2004: 66).

Die Proteste und Unterstützungsaktionen rund um die Besetzungen von Saint-Ambroise und Saint Bernard zählen in Frankreich zu den signifikantesten in diesem Bereich – beeindruckend war vor allem die Heterogenität, sowie der hohe Vernetzungs- und Kooperationsgrad der Bewegung. Die Hauptakteure waren jene der *sans-papiers*-Bewegung, der Anti-Rassismus-Bewegung, der Partei *Ligue Communiste Révolutionnaire* (LCR) aus der *extrême gauche*, sowie bekannte Persönlichkeiten. (Laubenthal 2006: 66) Zugleich war es die Bewegung von 1996, welche den Begriff der *sans-papiers* zu einem allgemein bekannten und angenommenen machte. Dementsprechend werden betroffene MigrantInnen durch einen Identitätsbegriff charakterisiert, der über „Papiere“ festgelegt wird. Währenddessen werden der Begriff des *clandestin* (Staatenlose/r), sowie Disqualifikationen als illegal oder kriminell zurückgeschoben. (Ludwig 2007: 70)

Die Durchführung des (doch sehr selektiven) Regularisierungsprogramms von 1997-1998 durch Jospin ist im Kontext des Wahlerfolg der sozialistischen Regierung, die bereits zuvor eine Reform im Migrationsbereich basierend auf dem Bericht Patrick Weil's ankündigten, zu verstehen. In diesem Zusammenhang und aufgrund der *sans-papiers*-Bewegung wurde von der Regierung Jospin schließlich eine kollektive Regularisierung durchgeführt. Die Kriterien der Regularisierungsmaßnahmen richteten sich diesmal nicht primär an Arbeit, sondern hauptsächlich an das Vorliegen familiärer Bindungen (Egre/Henry 2007: o.S.). Jedoch wurden ebenso Personen aus menschenrechtlicher Sicht mit einbezogen, so auch Asylsuchende, die im Falle einer Abschiebung in ihrem Heimatland Gefahr drohte. (Sohler 2008: 13) Von den 143.000 gestellten Anträgen auf Regularisierung erhielten letztendlich 80.000 Ansuchende einen positiven Bescheid (Aden 2004: 66).

Bei der Erstellung des Regularisierungsprogramms waren das Innenministerium zusammen mit dem Sozial- und Arbeitsministerium zuständig. Währenddessen blieben NGOs – welche Jospin um die Möglichkeit der Mitarbeit bezüglich der Regularisierungskriterien baten – vom Prozess ausgeschlossen. (Sohler 2008: 13) Allerdings fand eine Evaluierung des Regularisierungsprogramms durch NGOs im Migrationsrechtsbereich statt, wobei die gesellschaftspolitischen Akteure primär die Exklusivität des Programms auf familiäre Bindungen beklagte. Wichtige Zielgruppen, wie alleinstehende ArbeiterInnen und AsylwerberInnen wären trotz ihres langen Aufenthalts und ihrer Integration in Frankreich vernachlässigt worden. (ebd.: 19) Auf der anderen Seite, beklagte die auf die Regierung unter Jospin folgende UMP-Regierung dessen Regularisierungsmaßnahmen, welche zu erhöhter irregulärer Zuwanderung angetrieben hätten (Sohler 2009: 22).

Regularisierung 2006

Die im Jahr 2006 durchgeführten Regularisierungsmaßnahmen⁷¹ zielten vornehmlich auf Kinder bzw. auf Familien mit in Frankreich bereits eingeschulten Kindern ab. Aber auch abgelehnte AsylwerberInnen hatten das Recht einen Antrag zu stellen. (Sohler 2009: 55) Der Regularisierung durch Innenminister Sarkozy gingen mehr als zwei Jahre soziale Mobilisierung durch das *Réseau Education sans Frontières* (RESF) voraus. Auch die öffentliche Meinung gegenüber Abschiebungen von Familien, beeinflusst durch die Aktionen der gesellschaftspolitischen Akteure, war maßgeblich für die beiden Regularisierungs-Rundschreiben. (Egre/Henry 2007: o.S. ; o.V. 2006: o.S.)

Bereits im Juni 2004 versammelten sich Lehrende, Erziehungspersonal, Eltern von Schülern, Vereine und Gewerkschaften, sowie Organisationen im Menschenrechtsbereich, um schließlich das RESF zugunsten von eingeschulten *sans-papiers* zu gründen. Gemeinsam riefen sie weitere Lehrende, Eltern und deren Kinder und das Bildungspersonal dazu auf, sich zu organisieren um für die

⁷¹ Es handelte sich genauer um zwei Aktionen durch ein Rundschreiben vom 31. Oktober 2005 und vom 13. Juni 2006 (Sohler 2009: 55).

Regularisierung einzutreten. (RESF 2004: 1) So schrieb das RESF in ihrem ersten offiziellen Aufruf zur Mobilisierung:

Il est du devoir des enseignants, des personnels des établissements scolaires, des élèves eux-mêmes et de leurs parents mais aussi des associations (parents d'élèves, défense des droits de l'homme, anti-racistes) et des organisations syndicales et autres d'agir pour tirer ces jeunes de la situation qui pourrait leur vie. Agir pour les élèves concernés eux-mêmes, déjà souvent malmenés par des existences chaotiques : exilés, ayant parfois perdu un de leurs parents et traversé nombre d'épreuves. Il ne faut pas ajouter aux tragédies que sont les biographies de certains d'entre eux l'angoisse d'être expulsés d'un pays où ils avaient cru trouver un refuge.⁷² (ebd.: 1f.)

Neben dem RESF spielten vor allem MigrantInnenvertreter und Rechtsberatungsstellen, insbesondere die *Cimade*, eine signifikante Rolle in der Durchsetzung des Regularisierungsprogramms⁷³ (Sohler 2008: 23). Von den 30.000 Ansuchen wurden schließlich 6.924 positiv beschieden. Daraufhin kritisierten diverse Menschenrechtsorganisationen und vor allem die *Cimade* eine Regularisierung, die nach dem Kriterium einer „loterie-duperie“⁷⁴ gerichtet sei, sowie die unterschiedliche Auslegung der Regularisierungskriterien in den Präfekturen. (Egre/Henry 2007: o.S.)

Ferner, galt von 1998 bis 2006 die von der Regierung Jospin eingeführte Bestimmung, dass irreguläre MigrantInnen einen Rechtsanspruch auf Regularisierung haben, wenn sich diese mindestens zehn Jahre kontinuierlich in Frankreich aufhielten (Sohler 2009: 23). Zeitgleich mit den Regularisierungsmaßnahmen wurde mit dem neuen Migrations- und Asylgesetz vom Juli 2006 (*Loi Sarkozy II*) eine außerordentliche Aufenthaltsgenehmigung für MigrantInnen eingeführt. Diese wäre, laut *Cimade*, symptomatisch für ein System, in dem Regularisierung nicht mehr als Recht, sondern als Gefallen angesehen

⁷² Zu Deutsch: Es ist die Pflicht der Lehrenden, des Personals von Schuleinrichtungen, der SchülerInnen selbst und derer Eltern, aber auch der Vereine (Eltern von SchülerInnen, Verteidigung der Menschenrechte, Anti-Rassismus) und der gewerkschaftlichen Organisationen und anderer, zu handeln, um die Jungen aus ihrer Situation zu verhelfen, die ihr Leben verdirbt. Zu handeln, für die betroffenen SchülerInnen selbst, denen bereits oft durch chaotische Existenzen schlecht zugesetzt wurde: vertrieben, oftmals schon ein Elternteil verloren und eine Zahl an Hürden überstanden. Es ist nicht nötig, den Tragödien – die die Biographie einiger unter ihnen darstellen – die Angst eines Landes verwiesen zu werden, von dem sie dachten es wäre eine Zuflucht, hinzuzufügen.

⁷³ Auch in der Umsetzung unterstützten diese die Ansuchenden bezüglich der Ausarbeitung ihrer Anträge (Sohler 2008: 23).

⁷⁴ Zu Deutsch: „Lotterie-Täuscherei“

werden würde. Demnach können Präfekturen, in Sonderfällen, aus humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel bewilligen, der zuvor ein Aufenthaltstitel mit vollen Rechten gewesen wäre. (Cimade 2009: 41f.)

3.4.3 Délit de solidarité

Seit 1945 existiert in der französischen Gesetzgebung, durch die *Verordnung vom 2. Oktober 1945 über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden in Frankreich* die Möglichkeit, jene Personen zu bestrafen, die die Einreise, den Aufenthalt oder die Zirkulation von irregulären MigrantInnen (versuchen zu) erleichtern (Barthélémy et al. 2009: 304). Im CESEDA ist dementsprechend im Art L622-1 festgeschrieben: „Toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 Euros.“⁷⁵ (CESEDA 2010: Art L622-1).

Ursprünglich wurde diese Bestimmung festgesetzt, um gegen Netzwerke, die Drittstaatsangehörigen helfen, illegal französischen Boden zu erreichen, vorzugehen. Heute hat sie allerdings ein so breites Anwendungsfeld, dass sie auch Privatpersonen, Menschen, die Familienangehörigen helfen und im Falle auch Organisationen, die im Migrations- und Asylbereich tätig sind, treffen. Mit der Immigrations- und Asylrechtsreform von 2003 wurden Sanktionen diesbezüglich verstärkt, weshalb diverse Organisationen begannen von einem *délit de solidarité*⁷⁶ zu sprechen, um somit auf die Missstände und die Verfolgung von Personen und Organisationen, die irregulären MigrantInnen helfen, aufmerksam zu machen. (Carrère/Baudet 2004: o.S.) Frau Simone Fluhr kritisiert demnach, dass diese Bestimmung mehrmals – vor allem seit der Einrichtung der Abschiebungsquoten – gegen Helfer aus der Zivilbevölkerung gerichtet wurden: „Cette loi, on a vue à plusieurs reprises, était utilisé pour des personnes de la

⁷⁵ Zu Deutsch: Jede Person die durch direkte oder indirekte Hilfe, die irreguläre Einreise, Zirkulation, oder den (irregulären) Aufenthalt eines Fremden in Frankreich erleichtert hat, oder versucht hat zu erleichtern, wird mit einer Gefängnisstrafe von fünf Jahren und einem Bußgeld von 30.000 Euro bestraft.

⁷⁶ Zu Deutsch: Solidaritätsdelikt

société civile qui étaient, qui étaient là pour aider des gens pour des raisons proprement humanitaires.“⁷⁷ (ebd., 357-359).

Die Problematik des weiten Anwendungsbereichs der Vorschrift entsteht vor allem durch das Fehlen einer genaueren Bestimmung des Delikts, die festlegen würde, dass ein solcher nur dann vorliegt, wenn die Hilfe zum irregulären Aufenthalt von MigrantInnen aus lukrativen Gründen getätigt wird (Barthélemy et al. 2009: 304).

Währenddessen sieht die EU-Richtlinie vom 28. November 2002 zur Regelung der irregulären Einreise, der Zirkulation und des Aufenthalts vor, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen bezüglich der Hilfe von irregulären MigrantInnen in Fällen, in welchen ein lukratives Ziel vorliegt, vorsehen können: « quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers »⁷⁸ (Sedrine et al. 2009: 15). Jedoch bleibt es der Richtlinie nach jedem Mitgliedstaat offen, ob in einem bestimmten Fall – « dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée »⁷⁹ – Sanktionen angewandt werden (ebd.: 15). In der französischen Gesetzgebung ist allerdings immer noch, trotz europäischer Richtlinie, weder ein lukratives Ziel erforderlich, noch ist die Klausel zur humanitären Hilfe und dementsprechende Ausnahmeregelungen erwähnt. Begründet wurde dies vom zuständigen Berichtsteller in der Nationalversammlung mit dem Wunsch, dass das Sanktionsprinzip bezüglich der Hilfe der Einreise oder des Aufenthalts von irregulären MigrantInnen keinen Ausnahmen unterstehen soll, die die Reichweite oder Effizienz der französischen Bestimmung einschränken könnte. (Carrère/Baudet 2004: o.S.)

⁷⁷ Zu Deutsch: Dieses Gesetz, das hat man mehrmals beobachten können, wurde an Personen aus der Zivilgesellschaft angewandt die da waren, die da waren, um Leuten aus rein humanitären Gründen zu helfen.

⁷⁸ Zu Deutsch: jegliche wissentliche Hilfe, die einem lukrativen Ziel folgt, zum Aufenthalt einer Person, die nicht aus einem Mitgliedstaat kommt, im Territorium eines Mitgliedstaates, unter Verletzung der Gesetzgebung betreffend den Aufenthalt von Fremden dieses Staates.

⁷⁹ Zu Deutsch: im Fall, dass das Handeln die Bereitstellung humanitärer Hilfe an die betroffene Person zum Ziel hat.

Indes wurden in den letzten Jahren Kontrollen und Strafen erweitert, hauptsächlich durch die Reform der *Ordonnance von 1945* durch das *Loi Sarkozy* im Jahr 2003 und die damit verbundene Reform asylrechtlicher Bestimmungen. Primär fand dabei eine geographische Ausdehnung der Kontrollen und Strafen durch den 21. Artikel der *Ordonnance* statt: Personen die sich in oder außerhalb von Frankreich befinden, können seither strafrechtlich Verfolgt werden, wenn sie Fremden bei der Einreise, der Zirkulation oder beim Aufenthalt im Territorium der Staaten, die das Protokoll gegen unerlaubten Verkehr von MigrantInnen unterzeichnet haben, helfen. Auch zusätzliche Strafen wurden erweitert. So kann der Aufenthalt im Land untersagt, oder die Fahrerlaubnis bis zu fünf Jahren entzogen werden (zuvor waren es drei Jahre). Ebenso ist die Konfiszierung von Gütern der Verurteilten möglich. (ebd.: o.S.)

Frau Simone Fluhr bemerkt hierbei auch vermehrte Einschnitte in Rechte und Freiheiten von Asylrechts-NGOs, die die gegebene Asylpolitik kritisieren: „[...] pour la première fois on voit des menaces pesant sur les associations qui témoignent et dénoncent, tout cela.“⁸⁰ (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 240-241). Das Vorgehen gegen die Helfer bzw. Organisationen im Migrations-, Asyl- und Menschenrechtsbereich, zeigt sich nicht nur anhand des indirekten Drucks, ausgelöst durch finanzielle (Nicht-)Unterstützung von Aufnahme- und Unterkunftstrukturen, sowie Vereinen im Bereich der Rechtshilfe. Ebenso trifft die Vorschrift in Art L622-1 Einzelpersonen, die sich solidarisch für irreguläre oder von Abschiebung betroffene MigrantInnen engagieren und in der Folge gerichtlichem Druck ausgesetzt werden. (vgl. Cimade 2009: 60) Hinsichtlich der Strafverfolgungen und Strafen gegenüber Einzelpersonen, die sich für irreguläre MigrantInnen einsetzen, existieren zahlreiche Fälle und Berichte. Diese beschreiben etwa ein rechtliches Vorgehen gegen Personen, die sich bei Rückführungsflügen verbal gegen die Umgangsweise der Organe gegenüber den MigrantInnen beschwerten, sich verbal gegen die Abschiebung engagieren, oder sich für einen gewaltfreien Umgang der Organe gegenüber den MigrantInnen einsetzen. Allerdings wurden auch in entsprechenden Organisationen tätige Personen – obwohl diese, sowie auch Familienangehörige von irregulären

⁸⁰ Zu Deutsch: [...] zum ersten Mal sieht man Drohungen gegen die Organisationen, die das alles bezeugen und denunzieren.

MigrantInnen, von den Bestimmungen in Art L622-1 ausgenommen sind – gerichtlich aufgrund „solidarischer Praktiken“ verfolgt. (vgl. Barthélemy et al. 2009: 304-307; Cimade 2009: 60)

Besonders exemplarisch ist in Hinblick auf Hilfeleistungen der Fall Calais, wo nach der Schließung des Lagers Sangatte, Organisationen und Einzelpersonen nun vermehrt darum bemüht sind, den dortigen irregulären MigrantInnen zu helfen. Calais gilt deshalb als Sonderfall, weil es gewissermaßen als Transitland (Ausgangspunkt für die Weiterreise nach Großbritannien) angesehen werden kann und ein wichtiger Knotenpunkt für irreguläre MigrantInnen ist. Da mit der Auflösung des Lagers viele obdachlos wurden, wird mittels Volksküche, Beherbergungen bei Privatpersonen und auch Benutzung von Privatkonten für Transaktionen von Familienangehörigen der MigrantInnen (da die meisten irregulären MigrantInnen über kein Konto verfügen) ausgeholfen. (Carrère/Baudet 2004: o.S.; Sedrine et al. 2009: 69f) Die Konsequenzen für sogenannte solidarische Vergehen sind zumeist Geldstrafen oder/und Polizeigewahrsam von 24 bis zu 48 Stunden. Des Öfteren beziehen sich die Sanktionen offiziell nicht auf Art L622-1, sondern den Engagierten wird etwa eine Beleidigung der Staatsorgane vorgeworfen. (vgl. Barthélemy et al. 2009: 304f.)

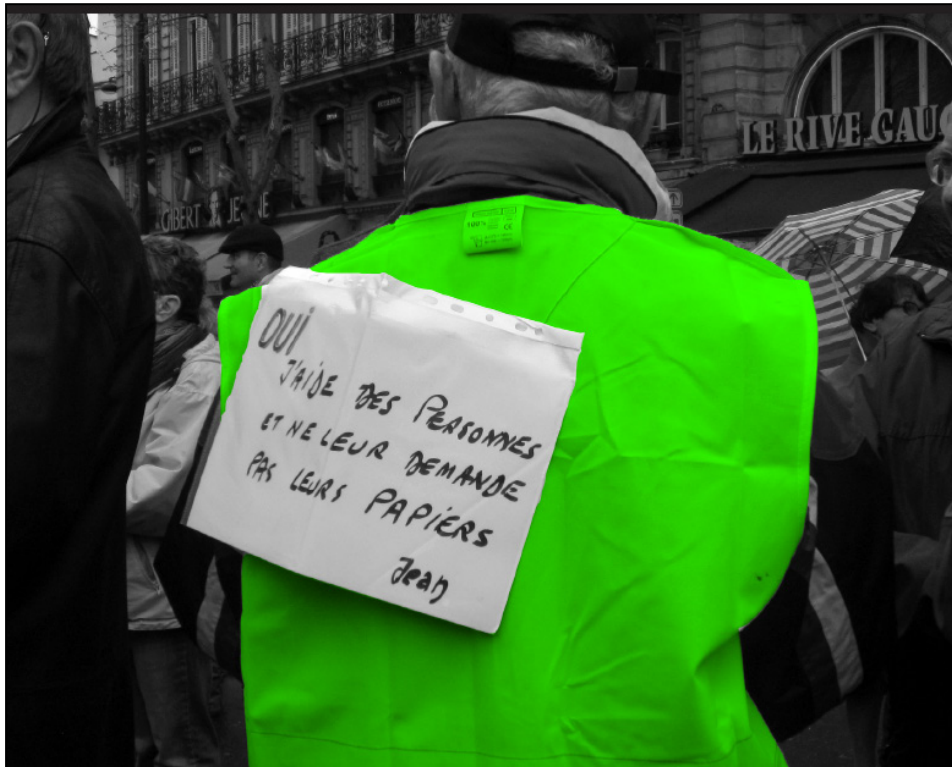
Der Immigrationsminister Eric Besson dementierte demgegenüber die Existenz eines *délit de solidarité*: „il n'y a pas de bénévole, d'humanitaire, ou de particulier qui ait, en France, en soixante-cinq ans, une seule fois été condamné pour avoir aidé, hébergé, nourri, conduit dans sa voiture, etc. un étranger en situation irrégulière“⁸¹ (Besson 2009, in: C.B. 2009: o.S.). Im Gegenzug kontern NGOs wie die *Cimade*, *Emmaüs* und *France terre d'asile*, dass wenn der Art L622-1 keine Anwendung fände, dieser doch entfernt werden sollte (C.B. 2009: o.S.).

Zudem findet seit 2003 eine Mobilisierung gegen den *délit de solidarité* statt: Anlässlich der Diskussion des loi Sarkozy im Parlament, unterzeichneten 354 Organisationen und 20.000 Einzelpersonen das *Manifeste des délinquants de la*

⁸¹ Zu Deutsch: *Es gibt keinen freiwillige/n HelferIn, keine/n HilfestellerIn und keine Privatperson, der/die in Frankreich in 65 Jahren niemals verurteilt wurde, weil er/sie einer/m Fremden in irregulärer Situation geholfen, untergebracht, ernährt, im Auto mitgenommen hat, etc.*

solidarité.⁸² (Barthélemy et al. 2009: 304) Die Unterzeichner des Manifestes bestätigen darin, entsprechend des resümierenden Satzes:

Nous déclarons avoir aidé des étrangers en situation irrégulière. Nous déclarons avoir la ferme volonté de continuer à le faire. De même que nous réclamons un changement radical des politiques à l'égard des immigrés et des étrangers, nous réclamons le droit à la solidarité, contre la logique des États. Si la solidarité est un délit, je demande à être poursuivi(e) pour ce délit.⁸³ (Manifeste des délinquants de la solidarité 2003: 2)



Quelle: Sedrine et al. 2009, 1

⁸² Zu Deutsch: Manifest der Straftäter der Solidarität;

Die Unterzeichnung solcher Manifeste durch Organisationen, Einzelpersonen, Berühmtheiten und Intellektuelle ist in einer langjährigen französischen Tradition einzubetten. Beispiele hierfür sind das Manifest der „343 saloppes“ von 1971 (die für das Recht auf Abtreibung eintraten) oder der „appel des 66 cinéastes“ (die gegen die Vorschrift eintraten, nach welcher Personen die ein Unterkunftszertifikat unterzeichnet haben, die Präfecturen über die Abreise des Fremden informieren müssen). (Carrère/Baudet 2004: o.S.)

⁸³ Zu Deutsch: Wir bekunden, Fremden in irregulärer Situation geholfen zu haben. Wir bekunden, den strikten Willen zu haben, damit weiterzumachen. Ebenso fordern wir eine radikale Änderung der Politik gegenüber EinwanderInnen und Fremden, wir fordern das Recht auf Solidarität, gegen die Logik der Staaten. Wenn die Solidarität ein Delikt ist, verlange ich für diesen Delikt verfolgt zu werden.



Quelle: Cimade 2009, 60

4. Exkurs: Versuch zur Erklärung der französischen Asylpolitik und ihrer Spezifika aus drei theoretischen Perspektiven

In diesem theoretischen Kapitel der Diplomarbeit, werden drei unterschiedliche theoretische Ansätze, deren Ansprüche und Quintessenzen – ausgehend von jeweils einem spezifischen Werk des jeweiligen Verfassers – dargestellt. Bei den drei Ansätzen handelt es sich um folgende Schulen, Autoren und ausgewählte Werke⁸⁴:

- Historische Soziologie
Paul Pierson (2004): *Politics in time. History, institutions, and social analysis*
- Strukturalismus/Poststrukturalismus
Michel Foucault (1997): *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976*
- Nouvelle Droite
Alain de Benoist (1999): *Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000*

Anschließend werden die Erkenntnisse über die französische Asylpolitik, die in Kapitel 3 gewonnen wurden, anhand der Thesen und Erklärungsansätze dieser Theorien interpretiert und erläutert. Diese Vorgehensweise dient dazu, den Inhalt der Diplomarbeit, mit dem Fokus auf Spezifika der französischen Asylpolitik und -gesetzgebung, auf unterschiedliche Arten betrachten und erklären zu können und somit auf unterschiedliche Erkenntnisse und mögliche Ursachen zu stoßen. Abschließend soll eine kurze Bewertung der Eignung der besprochenen Ansätze für das vorliegende Themengebiet gegeben werden.

⁸⁴ Die Werke der Autoren wurden nach Einschätzung der Eignung dieser für das in der Diplomarbeit erforschte Themengebiet ausgewählt. *Politics in time* wurde gewählt, um in historischer Weise auf die Entwicklung der französischen Asylpolitik eingehen zu können; *Il faut défendre la société*, um die Beziehung Staat – AsylwerberInnen betrachten zu können; und *Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000*, um die Erörterung der Einflussnahme theoretischer Denkmodelle der *Nouvelle Droite* auf die französische Asylpolitik zu ermöglichen.

4.1 Politics in Time (Paul Pierson)

Paul Pierson entwickelte mit seinem Werk *Politics in time. History, institutions, and social analysis* eine Theorie für die Sozial- und Politikwissenschaften, in der er – unter dem Anspruch „history matters“ – für die Einbettung der Politik in die Zeit plädiert. Demzufolge sind seine Überlegungen der Theorie der Historischen Soziologie zuzuordnen⁸⁵. Pierson zufolge ist demnach eine systematische Untersuchung von Prozessen die sich über einen längeren Zeitraum hinweg entfalten besonders bedeutend für das Verstehen der sozialen Welt: „Placing politics in time can greatly enrich our understanding of complex social dynamics.“ (Pierson 2004: 2). In seinen theoretischen Argumentationen bezieht Pierson vor allem (seines Standpunkts entsprechend) Stärken der rational choice-Theorie und des Historischen Institutionalismus mit ein, während er sich gleichzeitig von diesen abgrenzt. Sein Auswahlkriterium ist dabei die Anknüpfungsmöglichkeit der Theorien an Temporalität. (ebd.: 8ff.)

Zwei fundamentale Kernelemente der Überlegungen Pierson's sind die Konzepte *positives Feedback* und *Pfadabhängigkeit*. Es wird davon ausgegangen, dass jeder Schritt entlang eines Pfades Konsequenzen mit sich zieht, die Attraktivität des Pfades erhöht und somit eine selbstverstärkende Dynamik entsteht. Dies bezieht sich auf formale Institutionen, als auch auf *public policies*. Pfadabhängigkeit wird hier eng gefasst verstanden: „[...] referring to social processes that exhibit positive feedback and thus generate branching patterns of historical development.“ (ebd.: 21). Für Pierson ist die Pfadabhängigkeit also Kernelement für Analysen der institutionellen Ordnung, wobei seine Pfadanalyse an akteurtheoretische Überlegungen angelehnt ist, da er die Stabilisierungsleistung eines entsprechenden Pfades auf bestimmte Koordinationseffekte, wie beispielsweise die Erwartungssicherheit über Ergebnisse, zurückführt (Schützeichel 2009: 286f.).

⁸⁵ Bei der Historischen Soziologie handelt es sich weniger um eine klar abtrennbare Theorieschule. Die Historische Soziologie stellt – obwohl oft, vor allem im deutschsprachigen Raum, vernachlässigt – eine Grundlagendisziplin der Soziologie dar „da sie die Kontingenz, die Temporalität und demzufolge die Historizität sozialer Phänomene in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellt.“ (Schützeichel 2009: 277). Gemeinsame Grundannahmen der Historischen Soziologie sind: soziale Phänomene sind temporale Phänomene, soziohistorische Prozesse sind kontingent und ähnliches gilt auch für die kausale Heterogenität soziohistorischer/temporaler Phänomene (ebd.: 279f.).

Bei solchen pfadabhängigen Prozessen kommt frühen (und gegebenenfalls auch kleinen) Events in einer Sequenz bzw. einer zeitlichen Abfolge eine wichtige Rolle zu, da frühe Schritte – wurden sie erst gesetzt – durch positives Feedback gestärkt werden können und somit spätere Schritte mit prägen. Je mehr Schritte in einer Abfolge gesetzt werden, umso schwieriger wird es, den Kurs abzuändern (Pfadabhängigkeit), da der Aufwand einer institutionellen Änderung mit der Zeit immer höher ausfällt. (Pierson 2004: 17-21)

Prinzipiell führen vier Prozesse zu selbstverstärkenden Dynamiken von Institutionen und somit zu positivem Feedback: *collective action*, *institutional development/density of politics*, *exercise of authority* und *social interpretation*. Dort wo selbstverstärkende Prozesse am arbeiten sind, ist es sehr wahrscheinlich, dass Politik durch Stabilität, Eventualität, die Rolle von *Timing* und Abfolge, sowie durch Trägheit geprägt ist. Pierson entsprechend ist es das ursprüngliche Event, welches zum Pfad und zur Selbstverstärkung geführt hat, und der darauffolgende Prozess, die für den/die Untersuchenden von Interesse ist. (ebd.: 32-44)

Weitere Schlüsselemente in der Theorie Pierson's sind *Timing* und *Sequence*. Hierbei stützt er sich auf die These von Charles Tilly: „*When things happen within a sequence affects how they happen.*“ (Tilly 1984: 14. In: Pierson 2004: 54). *Sequencing* wird als Weg betrachtet, der zur Identifikation von Verbindungen verschiedener Prozesse und zur Untersuchung der Konsequenzen von *Timing* herangezogen werden kann. Dabei ist es wichtig, dass der/die Forschende eine größere Zeitspanne betrachtet, um solche Prozesse effektiv ausfindig machen zu können. (Pierson 2004: 54, 78)

Wenn Prozesse der Selbstverstärkung und Pfadabhängigkeit stattfinden, dann kommt *Timing* und *Sequence* eine besondere Rolle zu. Das Entdecken von selbstverstärkenden Dynamiken ist ein guter Ausgangspunkt für eine dementsprechende Analyse. Ganz besonders bietet sich, als Analyseeinstieg zur Untersuchung zeitlicher Abfolgen, die Identifizierung von *conjunctures*, also von Interaktionseffekten und Prozessen die sich überlappen bzw. gegenseitig beeinflussen, an. Allerdings können *Timing* und *Sequence* nur nachträgliches

Modell herangezogen werden und erlauben keine Verallgemeinerungen über soziale Prozesse. (ebd.: 44-56)

Die These lautet dementsprechend, dass *wann* in einer historischen Abfolge ein Event oder Prozess auftaucht bzw. ein Schritt gesetzt wird, bedeutend ist für die Erklärung sozialer und politischer Prozesse, da dieses *wann* möglicherweise der Ursprung von positivem Feedback und Selbstverstärkungs-Loops ist. Pierson unterscheidet hier zwischen drei Argumenten, die sich an Selbstverstärkungs-Wirkungen anlehnen und *Sequencing* unterschiedlich behandeln: Selbstverstärkungsprozesse bei denen die temporal Reihenfolge nicht von großer Bedeutung ist; Selbstverstärkungsprozesse bei denen es wichtig ist *wann* was passiert; und Fälle in denen Selbstverstärkungsprozesse am arbeiten sind, ein bestimmter Pfad allerdings nicht komplett fixiert sein muss. In allen drei Fällen sind historische *Sequences* wichtig, da initiale Prozesse bestimmte langanhaltende und an Konsequenzen gebundene institutionelle Arrangements generieren, welche schließlich spätere Events beeinflussen können. (ebd.: 63-71)

Wie bereits angedeutet, liegt der Fokus der Untersuchungsanleitungen bei Pierson auf *Langzeitprozessen* (*long-term processes*). Auch wenn man in Untersuchungen auf ein rasches Ergebnis stößt, kann es doch sein, dass dieses in einem sehr langsamen kausalen Langzeitprozess begründet ist. Welche zeitliche Struktur man für die Untersuchung schlussendlich verwendet, hängt mit der Forschungsfrage bzw. dem Erkenntnisinteresse zusammen. Pierson unterscheidet 3 Typen von Prozessen, die über erweiterte Zeitperioden schließlich zu einem (oder mehreren) Ergebnis(sen) führen:

- *Cumulative causes*: mehrere Gründe/Prozesse/Events wirken zusammen und führen zum Ergebnis. Bedeutende soziale Bedingungen ändern sich über erweiterte Zeitspannen (z.B. Migration, Suburbanisierung und Sprache sind soziale Variablen, die zusammen mit anderen Gründen zu bestimmten Ergebnissen führen).
- *Threshold effects*: oft bewirken kumulative Kräfte keinen sofortigen Effekt auf das Ergebnis, sondern haben nur mäßigen Einfluss, bis sie ein kritisches Level (eine Schwelle) erreichen, wodurch in Anschluss große Änderungen auftreten können. Threshold-Argumente sind bei *collective*

actions, institutionellen und organisatorischen Settings von besonderer Bedeutung, da hier oft der Druck hin zu einem Ergebnis nur langsam aufkommt bis er einen kritischen Level erreicht.

- *Causal chains*: wenn institutionelle, politische, oder organisatorische Schlüsselergebnisse weiter von ursprünglichen Ausgangspunkten entfernt sind, können *causal chains*-Argumente hilfreich sein. Diese besagen, dass X nicht immer automatisch Y verursacht, sondern vielmehr, dass X die Sequenzen a, b und c auslöst und dann erst zu Y führt. Dementsprechend können zwischen Ursache und Wirkung enorme Zeitdifferenzen auftreten.

Pierson legt also besonderen Wert darauf sich Langzeitprozesse anzusehen, da dies es ermöglicht, langsame Ergebnisse und deren Umstände und Gründe, kausale Prozesse und deren Strukturen, sowie Pfadabhängigkeits- und Feedbackprozesse zu betrachten, wodurch ein sozialer/politischer Kosmos erklärt werden kann. (ebd.: 79-96)

Besonderes Augenmerk legt Pierson schließlich auf institutionelle Ursprünge und Änderungen bzw. Änderungsmöglichkeiten. Hierbei beruft er sich auf die bisher dargestellten Strukturen und Prozesse. Dementsprechend plädiert er für die Betrachtung institutioneller Entwicklungen, anstelle von institutionellen Wahlen (*institutional choices*) durch AkteurInnen, wie es in der rational choice Theorie vorgeschlagen wird. Institutionen formen Prozesse. Beachtet man lediglich das Handeln der AkteurInnen, so verpasst der/die Forschende möglicherweise wichtige Aspekte, die kennzeichnend für Institutionen und deren Wirkungskraft sind. Politische Institutionen bestimmt Pierson, nach Carrey, begrifflich als „codified rules of political contestation“ (ebd.: 104). Dabei wird der Ursprung, das Bestehen und die Entwicklung von Institutionen genau ins Auge gefasst, wobei auch hier der Ansatz der Pfadabhängigkeit eine bedeutende Rolle spielt, nämlich auf die hohe Stabilität von Institutionen und die Schwierigkeit von Alternativen und Änderungen hinsichtlich bestehender Institutionen. Diesbezüglich wird die Frage diskutiert, inwiefern und wodurch sich Institutionen – sind sie erst etabliert – über die Zeit hinweg entwickeln und ändern können. (ebd.: 103-167)

Institutionelle Änderungen können nach Pierson durch Änderungen von Bedingungen in der sozialen und politischen Umwelt, (Un-)gleichgewichte sozialer

Macht, oder unerwarteten institutionelle Effekte auftreten. Marginale Gruppen, sich überlappende soziale Prozesse, sowie erfahrene soziale AkteurInnen und Netzwerke sind mögliche Ausgangspunkte für Änderungen von „festgefahrenen“ Institutionen. Diese Änderungen können verschiedene Formen annehmen: bestehende Institutionen bestehen trotz der Änderungen (teilweise) weiterhin, bestehende Institutionen ändern ihren Zweck und ihre Funktionen, bestehende Institutionen werden gänzlich ersetzt. Allerdings, so Pierson, ist in allen Fällen die institutionelle Ausdauer (*institutional resilience*) zu bedenken, welche grundsätzlich Änderungen verhindern: „Institutional arrangements in politics are typically hard to change.“ (ebd.: 144). Diese institutionelle Ausdauer ist primär bestimmt durch Koordinationsprobleme rund um Alternativen, durch Vetomöglichkeiten gegen Änderungen, durch Gewinnorientierung von (meist nur kurz verantwortliche politische) AkteurInnen und somit Anpassung an institutionelle Arrangements, die Änderungen unattraktiv machen, sowie durch positives Feedback. Trotzdem besteht die Möglichkeit institutioneller Änderungen durch großflächige soziale Transformationen, welche Druck hin zu fundamentalen Reformen ausüben. Existieren Institutionen lange genug, so sind Änderungen höchstwahrscheinlich schrittweise. (ebd.: 134-154) All diese Erwägungen betreffend institutionelle Arrangements, lassen sich ebenso auf *public policies* ausweiten. Entsprechend der gewählten Begriffsbestimmung von Institutionen, betrifft die Argumentationslinie Pierson's auch grundlegende Politiken. (ebd.: 165f.)

Zusammengefasst, ist der im Titel des besprochenen Werkes bereits erkennbare Anspruch, Politik von einer zeitlichen Ebene aus zu betrachten, der Kern des theoretischen Ansatzes Pierson's, welcher es ermöglichen soll die Komplexität der sozialen Welt zu verstehen (ebd.: 176).

Theoriegeleitete Analyse der französischen Asylpolitik

Betrachtet man die französische Asylpolitik und -gesetzgebung als einen pfadabhängigen und sich selbst verstärkenden Prozess, so ist es zu Beginn notwendig, den Ausgangspunkt dieses Prozesses ausfindig zu machen. Im

betrachteten Zeitrahmen (Beginn der 1980er Jahre) lässt sich nun an der französischen Asylpolitik eine *conjunction* erkennen, also eine Überlappung und Interaktion von mehreren Prozessen, die den Ursprung der seither immer restriktiveren Asylpolitik ausmachen:

Die, unter anderem durch die zunehmende Industrialisierung und Globalisierung bedingte wachsende Zahl an Migrationsströmen, die Wirtschaftskrise von 1974 und der Anwerbestopp an ausländischen Arbeitskräften in Frankreich zu dieser Zeit, führten zur Entwicklung alternativer Migrationskanäle. Dementsprechend lässt sich seit den 1980er Jahren ein enormer Anstieg der Asylanträge in Frankreich festmachen. Das Ende des Kalten Krieges und die durch den Zerfall der Sowjetunion auftretenden Krisen, die zunehmende Verarmung der südlichen Länder und vermehrte lokale Konflikte verstärkten die erhöhte Asylumigration. 1985 erfolgte des Weiteren die Unterzeichnung des ersten Schengener Übereinkommens, welches unter anderem – zum Ausgleich des Abbaus der Personenkontrollen an Binnengrenzen – eine Erweiterung der Außengrenzkontrollen und die Bekämpfung illegaler Einwanderung vorsah. Neben diesen externen Effekten, erfolgte in Frankreich 1983 der Durchbruch der Front National. Eine Konsequenz davon war, dass sich die traditionellen Parteien (Rechte sowie Linke) dem restriktiven Migrationsdiskurs der Front National annäherten. Während allerdings zu Beginn der 1980er, als die Linksregierung noch an der Macht war, noch eine relativ liberale Asylpolitik geführt wurde, änderte sich dies mit dem Antritt der Rechtsregierung und den zu jenem Zeitpunkt erstmals gesetzten, deutlich restriktiven Maßnahmen im Asylbereich als Antwort an die Überforderung des französischen Asylsystems. Hier überlappen sich externe, sozio-demographische Faktoren mit internen, politischen Ereignissen.

Es sind die eben erläuterten Entwicklungsgänge, die schließlich zu einer restriktiv orientierten französischen Asylpolitik ab Ende der 1980er führten. Diese können (nach Pierson) als *cumulative causes* beschrieben werden, wonach sich veränderte soziale Variablen zusammen mit anderen Events – in diesem Fall politischen Entscheidungen – zur *conjunction* und somit zum Beginn des französischen Asylsystems, wie man es heute kennt, führten.

Diese, seit Ende der 1980er Jahre, stark sicherheitspolitisch orientierte Asylpolitik kann in Folge als institutionelles Arrangement, wie es Pierson beschreibt, angesehen werden, welches durch selbstverstärkende Dynamiken und somit durch Pfadabhängigkeit geprägt ist. Verfolgt man die Asylgesetzgebung von diesem Zeitpunkt an, so lässt sich ein gleichbleibender Trend hin zu immer strenger gefassten und oftmals *immigration choisie*-orientierten Bestimmungen erkennen. Ebenso betrifft dies die institutionellen/politischen Arrangements auf EU-Ebene, wobei die eingeführten Bestimmungen und Richtlinien (wie in Kapitel 3.3 erläutert) der französischen Asylpolitik komplementär laufen und diese ergänzen. Dies erhöht die selbstverstärkende Wirkung der eingeschlagenen französischen Asylpolitik zusätzlich⁸⁶. Die Verschärfung der Zugangs-, sowie der Aufenthaltsbedingungen für AsylwerberInnen durch die französische Gesetzgebung und Verwaltung folgt dementsprechend einem gleichbleibenden Pfad, der gegen Ende der 1980er Jahre eingeschlagen wurde. Die Ausdauer dieses institutionellen Arrangements wurde durch selbstverstärkende Dynamiken⁸⁷ – die gesteigerte Thematisierung des *Problems der AsylwerberInnen*, die Einrichtung neuer Institutionen im Bereich (Immigrationsministerium und CNDA), die regelmäßigen Reformen des Asylrechts (auch bedingt durch die Anpassung an EU-Richtlinien), die lange Vorherrschaft konservativer Parteien und deren Positionierung in der Asylpolitik – über die Zeit hinweg erhöht.

Ferner, sind einzelne Schritte entlang des Pfades – die in Kapitel 3 erläuterten Maßnahmen im Asylbereich, sowie Gesetze und Reformen – einer restriktiv gefassten französischen Asylpolitik ebenso von *Timing* und *Sequence* betroffen. So erfolgten das *Loi Pasqua* und die Verfassungsänderung von 1993 in Anbetracht des Schengener Abkommens und der dadurch entstandenen Debatte um dessen Verfassungskonformität. Das *Loi Sarkozy* von 2003 fiel mit den sicherheitspolitisch orientierten Kampagnen des damaligen Innenministers und jenes von 2006 mit dessen Präsidentschaftswahlkampf zusammen. Dies sind nur

⁸⁶ Laut Pierson entstehen über eine bestimmte Zeit hinweg starke Verbindungen zwischen institutionellen Arrangements, was wiederum die Stabilität solcher Institutionen enorm stärken kann (Pierson 2004: 50).

⁸⁷ Siehe oben: collective action, institutional development/density of politics, exercise of authority, social interpretation (Pierson 2004: 40).

einige Beispiele zur Illustration, dass „*When things happen within a sequence affects how they happen.*“ (Tilly 1984: 14. In: Pierson 2004: 54).

Nun verläuft es mit bestehenden und sich weiter entwickelten und fest verankerten Institutionen und *public policies* so, dass diese aufgrund ihrer Pfadabhängigkeit und ihrer selbstverstärkenden Wirkung mit der Zeit Alternativen und Änderungen immer unmöglicher machen. Die (restriktive) französische Asylpolitik bzw. -gesetzgebung seit Ende der 1980er Jahre ist dementsprechend ein solcher Fall. Innerhalb der französischen Legislative ist es diesbezüglich unwahrscheinlich, unter anderem durch den komplementären Pfad der EU, dass innerhalb der Parteien ein solcher Druck entstehen könnte, der den eingeschlagenen Pfad abändern würde, da nach wie vor konservative Parteien (die unter anderem für diese Politik verantwortlich sind) die Regierung führen. Aber auch eine stärker werdende Linke würde – durch die erläuterte Annäherung an die Migrationspolitik der Rechten seit dem Erfolg der FN – wohl kaum vom institutionalisierten Weg signifikant abweichen. Wie Pierson verdeutlicht, wird die institutionelle Ausdauer durch Koordinationsprobleme in Hinsicht auf Alternativen, durch Vetomöglichkeiten, durch die Gewinnorientierung von AkteurlInnen bestimmt, was eine alternative Asylpolitik beinahe verunmöglicht. Womöglich erst wenn sich Konditionen in der sozialen und politischen Umwelt, (Un-)gleichgewichte sozialer Macht, oder unerwarteten institutionelle Effekte ergeben, könnte unter Umständen eine Änderung in der sicherheitspolitisch orientierten und auf *immigration choisie* abzielenden französischen Asylpolitik ergeben.

Ein anderer möglicher Ausgangspunkt für institutionelle Änderungen ist jedoch die Rolle marginaler Gruppen und erfahrener sozialer AkteurlInnen und Netzwerke: so haben nicht-staatliche AkteurlInnen der Asylpolitik, wie in Kapitel 3.4 demonstriert wurde, bereits mehrmals kleine, aber doch signifikante Pfadabweichungen erreicht. Teils stellen soziale Proteste – durch internationale Organisationen, französische NGOs, die Zivilbevölkerung oder Selbstorganisation von MigrantInnen und AsylwerberInnen – zwar einen Bestandteil des französischen Systems dar. Andererseits wurden, durch die Mobilisierungskraft dieser nicht-

staatlichen AkteurInnen, bereits mehrmals Regularisierungsmaßnahmen⁸⁸ erreicht. Aufgrund des langen Bestehens der französischen Asylpolitik in ihrer heutigen Form scheint allerdings eine Änderung des restriktiven Kurses nur äußerst schwer erreichbar. Sollte dies doch möglich sein, so wären langanhaltende und signifikante soziale Transformationen, die erhöhten Druck hin zu tatsächlichen Reformen bewirken, notwendig und Transformationen der französischen Asylpolitik würden – Pierson entsprechend – dann nur schrittweise verlaufen⁸⁹. Die ergänzende Wirkung der ebenso primär auf Sicherheitsfragen fokussierten EU-Asylpolitik auf französische institutionelle Arrangements in dem Bereich scheint indes eine großflächige Abänderung der Logik der französischen Asylpolitik zusätzlich zu verhindern. In diesem Sinne sichert positives Feedback die Stabilität der *immigration choisie*- und sicherheitspolitisch orientierten französischen Asylpolitik ab.

Zusammengefasst, lässt sich durch die in *Politics in time* entwickelten theoretischen Argumentationen Piersons die Frage nach den Spezifika der französischen Asylpolitik mit den Konzepten der Pfadabhängigkeit und des positiven Feedback (inklusive der Selbstverstärkungseffekte) beantworten. Ausgangspunkt für diese Art von begrenzender Asylgesetzgebung ist eine *conjuncture* diverser sozialer, demographischer, internationaler politischer und interner politischer (der Wechsel der französischen Rechten in die Regierung) Faktoren gegen Ende der 1980er Jahre. Durch deren Wirkungskraft und Konsequenzen entwickelte sich die französische Asylpolitik- bzw. gesetzgebung hin zu einer stabilen „Institution“, die den diskutierten (restriktiven) Pfad entlang folgt. Jeder gesetzte Schritt in der Asylgesetzgebung hat(te) Auswirkungen auf darauf Folgende. Mit Hilfe der Theorie, die Langzeitprozesse als Basis hat, lassen sich diverse soziale, demographische, politische, etc. Einflussfaktoren und die dadurch erzeugten „Ergebnisse“ betrachten. Die französische Asylpolitik – in der in dieser Arbeit thematisierten Ausformung der Asylgesetzgebung – ist somit, Pierson entsprechend, eine ausdauernde „Institution“, die nur sehr unwahrscheinlich Änderungen unterzogen werden kann.

⁸⁸ Siehe hierzu Kapitel 3.4.2 *Soziale Bewegungen und Regularisierung*

⁸⁹ An dieser Stelle kann, da die theoretische Argumentation Pierson's dazu nicht ausreicht, keine genauere Annahme über zukünftige Entwicklungen gestellt werden. Auch ist dies nicht Ziel der hier vorliegenden Erläuterungen.

4.2 Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976 (Michel Foucault)

In der Publikation seiner Vorlesungen am Collège de France – *Il faut défendre la société* – diskutiert Michel Foucault die Möglichkeit der Umkehrung der These Clausewitz', nach welcher Krieg die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln ist. Foucault stellt sich folglich die Frage inwiefern Politik die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln darstellt. Damit verbunden wird erörtert, inwiefern Krieg bzw. die kriegerische Auseinandersetzung von Kräften nützlich sein kann, um Gesellschaft und Machtbeziehungen erklären zu können:

[...] est-ce que du côté du rapport belliqueux, du côté du modèle de la guerre, du côté du schéma de la lutte, des luttes, que l'on peut trouver un principe d'intelligibilité et d'analyse du pouvoir politique, du pouvoir politique donc déchiffré en termes de guerre, de luttes, d'affrontements ?⁹⁰ (Foucault 1997: 21)

Die These Foucault's besagt demnach weiter, dass die politische Macht – also das, was unterdrückt – Kräfteverhältnisse kontinuierlich durch eine Art stillen Krieg in die Institutionen, ökonomische Ungleichheiten und andere Domänen der Gesellschaft einschreibt. Methodisch geht es Foucault darum, Macht dort zu erfassen, wo sie sich über das Recht hinaus verlängert, das heißt am „Äußersten“; sie dort zu erfassen, wo sie in ihrer realen Anwendung ersichtlich wird, dort wo Subjekte konstituiert werden; Macht als etwas zu verstehen, das zirkuliert und sich aus Verknüpfungen zusammensetzt; eine aufsteigende Analyse der Macht vorzunehmen (von kleinen Mechanismen auszugehen); sowie zu beachten, dass Macht Wissen und Wissensapparate benötigt. (ebd.: 3-31)

Foucault wendet sich ferner von der rechtlich-politischen Theorie der Souveränität ab und einem historisch-politischen Diskurs zu. Die Herausbildung dieses historisch-politischen Diskurses, welcher Krieg zur Basis der

⁹⁰ Zu Deutsch: [...] ist es in den kriegerischen Beziehungen, im Modell des Krieges, im Schema des Kampfes, der Kämpfe, wo man ein Prinzip des Verstehens und der Analyse der politischen Macht, der politischen Macht entziffert nach Begriffen des Krieges, der Kämpfe, der Auseinandersetzungen finden kann?

Herrschaftsverhältnisse machte und macht, wird gegen Ende des 17., zu Beginn des 18. Jahrhunderts festgemacht. Hier taucht nach Foucault ein neuer Machtmechanismus auf, der durch Überwachung und Disziplin(ierung) funktioniert. Daran geknüpft, bestimmen Normalisierungsvorgänge – die Normalisierung der Gesellschaft – immer stärker die Gesetze und deren Konstituierung. Diesem „neuen“ historisch-politischen Diskurs entsprechend, ergeben sich der Staat und deren Gesetze aus tatsächlichen Kämpfen und Schlachten. Mit der Errichtung des Staates fand allerdings kein tatsächlicher Waffenstillstand statt: vielmehr ist der Krieg immer noch eine Art Motor diverser Institutionen. Damit zusammenhängend sind, laut Foucault, Gesellschaft und Kräfteverhältnisse als binär zu betrachten. Das Subjekt, das spricht proklamiert steht's seine Rechte, es beruft sich auf die Wahrheit – seine (parteiische) Wahrheit. (ebd.: 32-53) Diese Wahrheit dient ihm als Waffe: „Le sujet qui parle – je ne dirais même pas polémique – guerroyant.“ (ebd.: 46).

Hier wird folglich die strukturalistisch ausgerichtete Argumentation Foucault's sichtbar: bedeutend zur Erklärung kultureller und sozialer Phänomene sind nicht einzelne Elemente, sondern die *Beziehungen* zwischen den Elementen. Ferner sind Wissenspraktiken bei Foucault nicht kognitiv zu untersuchen. Es sind die diskursiven Praktiken die im (post-)strukturalistischen⁹¹ Denken Foucault's den Kernpunkt ausmachen. (vgl. Moebius 2009: 423; 425)

Bedeutend an diesem historisch-politischen Diskurs ist es, dass es sich um einen Rassendiskurs, um einen Diskurs des Rassenkampfes handelt. Foucault verdeutlicht, dass es sich dabei nicht um unterschiedliche Rassen handelt, sondern vielmehr um dieselbe, getrennt in eine Über- und eine Unterrasse. Dieser Diskurs, der früher jener zweier Parteien war, wurde Foucault nach rezentriert und zum Diskurs einer zentralen, zentralisierten und zentralisierenden Macht

⁹¹ Strukturalismus und Poststrukturalismus werden nicht als tatsächlich voneinander abtrennbare Theoriekonzepte verstanden. Vielmehr erweiterte und radikalisierte der Poststrukturalismus, der in Frankreich in den 1960er Jahren entwickelt wurde, strukturalistisches Denken (Moebius 2009: 425). Poststrukturalistisch bedeutet unter anderem bei Foucault, dass: „Die Schließung von eigentlich kontingenten und historisch variierbaren Sinnzusammenhängen, praxisanleitenden Diskursen und symbolischen Ordnungen, also die kulturellen Stabilisierungen scheinbar alternativenloser kultureller Ordnungen haben [...] immer etwas mit Machtverhältnissen zu tun. Sie sind einer permanenten Dekonstruktion zu unterziehen, um Ausschließungen sichtbar zu machen.“ (ebd.: 426).

umfunktioniert. Die seither verwendete Formel dieses Diskurses wäre demnach: „Nous avons à défendre la société contre tous les périls biologiques de cette autre race, de cette sous-race, de cette contre-race que nous sommes en train, malgré nous, de constituer.“⁹² (Foucault 1997: 53). Die rassistische Thematik erscheint von diesem Zeitpunkt an als globale Strategie eines sozialen Konservatismus. (ebd.: 52f.)

Den Ursprung eines derartigen Verständnisses von Gesellschaft wird von Foucault im 16. und 17. Jahrhundert in England, sowie im 18. Jahrhundert in Frankreich situiert. In England hinsichtlich des Diskurses, bei dem sich normannische Aristokratie und angelsächsisches Bürgertum gegenüberstehen – dieser Diskurs über Eroberung und Unterdrückung wird auch von den Levellers und Diggers wieder aufgegriffen. In Frankreich hinsichtlich des Diskurses des französischen Adels, der (als Sieger) seine Vorrechte gegen die Monarchie und gegen den dritten Stand durchzusetzen versuchte⁹³. Foucault macht schließlich deutlich, wie jener Diskurs zu Zeiten der französischen Revolution wieder (umcodiert) benutzt wurde: der Dritte Stand, der sich bereits gewissermaßen als Nation verstand, forderte seine (altabgeleiteten) politischen Rechte, und somit die Rechtsform des Staates, ein. Das Modell des Krieges wurde in diesen beiden Fällen, in England wie in Frankreich, erstmals zur Analyse der Geschichte und Gesellschaft eingesetzt. (ebd.: 58-167)

Im 19. Jahrhundert fand, so Foucault, schließlich eine Wiederaufnahme des Themas Rasse – diesmal unter anderen Bedingungen – statt. Diese Wiederaufnahme erfolgte durch den Staat, durch den Staatsrassismus. Dementsprechend hätte eine Überlappung zweier Machttechniken stattgefunden: die Disziplinierung des Körpers und die neue Machttechnik der Regulierung der Bevölkerung. Foucault spricht in Zusammenhang der neuen Machttechnik von der sogenannten Bio-Macht bzw. der Bio-Politik der menschlichen Gattung, bei welcher der individuelle Körper nicht mehr der Bezugspunkt ist, sondern die

⁹² Zu Deutsch: Wir müssen die Gesellschaft gegen all die biologischen Gefahren dieser anderen Rasse, dieser Unterrasse, dieser Gegenrasse, die wir gerade, gegen unseren Willen, konstituieren, verteidigen.

⁹³ Hier misst Foucault dem Geschichtsschreiber Boulainvilliers, der diesen (historisch-politischen) Diskurs maßgeblich unterstützte, eine bedeutende Rolle zu.

Masse der Gattung, die es zu regulieren, kontrollieren, überwachen und strafen gilt. Dieser Bio-Politik geht es darum, das menschliche Leben zu optimieren und hin zu einer Normalisierungsgesellschaft zu regulieren – diese Regulierungsmacht zielt auf die biopolitische Kontrolle ab *leben zu machen und sterben zu lassen*. Ziel der regulatorischen Machtstechnologie ist es somit, die Sicherheit eines Ganzen vor der – biologischen – Gefahr zu gewährleisten. An dieser Stelle wirft Foucault nun die Frage auf, wie diese biologische, politische Macht töten kann, wenn es im Grunde doch darum geht das Leben zu verbessern. Möglich wird dies durch den Rassismus, der die Ausübung des Rechts zur Tötung legitimiert. Als Beispiele werden hier Nazismus und auch Sozialismus erwähnt. Allerdings wäre dieser Rassismus grundlegend für jede moderne Normalisierungsgesellschaft. Je mehr die böse Rasse „getötet“ wird, umso mehr wird das Leben generell verbessert – dieses Muster hängt mit der kriegerischen Beziehung zusammen. (ebd.: 213-234) Tötung wird hier ebenso als indirekter Mord verstanden:

Bien entendu, par mise à mort je n'entends pas simplement le meurtre direct, mais aussi tout ce qui peut être meurtre indirect : le fait d'exposer à la mort, de multiplier pour certains le risque de mort ou, tout simplement, la mort politique, l'expulsion, le rejet, etc.⁹⁴ (ebd.: 228f.)

Schlussendlich geht es Foucault darum, dass die Techniken der Macht auf Basis von Beziehungen der Unterwerfung analysiert werden soll, wobei es den Krieg bzw. kriegerische Beziehungen als Erklärungsansatz wiederzufinden gilt. Der historisch-politische Diskurs hilft dabei, das Andauern des Krieges (der Rassen) innerhalb einer Gesellschaft zu erkennen. (ebd.: 239-244)

Theoriegeleitete Analyse der französischen Asylpolitik

Wenn es darum geht, kriegerische Beziehungen als Erkenntnisansatz wiederzufinden, und somit die französische Asylpolitik und deren Spezifika zu erklären, dann müssen vorerst Techniken der politischen Macht, der Bio-Macht, sowie Unterwerfungstechniken aufgespürt werden. Die Asylpolitik wäre somit nur

⁹⁴ Zu Deutsch: Wohlgermerkt, unter Tötung verstehe ich nicht einfach den direkten Mord, sondern auch alles was indirekter Mord sein kann: die Tatsache jemanden dem Tod auszusetzen, das Risiko des Todes bestimmter Menschen zu erhöhen, oder, ganz einfach, der politische Tod, die Abschiebung, die Ablehnung, etc.

ein Teilbereich, der im (französischen) Staat herrschenden kriegerischen Beziehungen, die dazu dienen das Leben der Bevölkerung zu optimieren. Wenn es darum geht, die „böse“ Rasse zu unterdrücken, zu „töten“⁹⁵, dann betrachten wir die Machttechniken des französischen Staates gegenüber AsylwerberInnen, welche hauptsächlich über restriktive Gesetzgebungen und verwaltungspolitische Maßnahmen ausgeführt werden. Diese Techniken, die auch Techniken der Unterdrückung sind, erweitern sich, wie Foucault auch betont, bis in die äußersten Bereiche der Gesellschaft. Machtausübung, Unterdrückung, Disziplinierung und Kontrolle funktionieren nicht nur über Asyl- und Einwanderungsgesetze, sie sind auch in den Abschiebungsquoten präsent, die zu einer vermehrten Kontrolle, zum (im dritten Kapitel beschriebenen) *Druck der Zahlen* führen. Prinzipiell wird AsylwerberInnen der Zugang zum, also die Einwanderung in den französischen Staat über die diversen Gesetzesreformen im Asylbereich erschwert, beispielsweise durch die Einrichtung der Liste sicherer Herkunftsstaaten, oder auch die breitere Anwendung verkürzter Verfahren. Gelingen der Zugang und ein reguläres Asylverfahren, bleiben jedoch immer noch Mechanismen zum Schutz der eigenen Bevölkerung, d.h. zur Abwehr (die hohe Abschiebungsquote Frankreichs) und Abschottung (grundsätzliche Unterbringung der AsylwerberInnen in eigenen Heimen seit dem *Loi Sarkozy II*, sowie in Schubhaftzentren).

Die binären Kräfteverhältnisse werden, der Theorie entsprechend, in einer Art stillem Krieg in die Institutionen und in die Gesellschaft stetig eingeschrieben. Das bedeutet, dass diese kriegerischen Verhältnisse diesen schon immer immanent waren. Wie lässt sich folglich also der Ausgangspunkt des Wandels hin zu einer restriktiveren französischen Asylpolitik ab den 1980er Jahren erklären (oder auch: wie kam es zum Verlust des Titels „France, terre d’asile“)? Das „Selbstverständnis“ Frankreichs, eine liberale Asylpolitik zu führen dürfte – den theoretischen Überlegungen Foucaults entsprechend – mit der immer größer werdenden Gefahr des Eindringens und der Überzahl der anderen Rasse, der Unterrasse, also der stark erhöhten Asilmigration während der 1980er Jahre und der damit zusammenhängenden Überlastung des französischen Systems zu tun haben. Die ersten begrenzenden Maßnahmen der Asylpolitik Anfang der 1990er

⁹⁵ Hier: das Verwehren von sozialen Rechten und dem Recht auf Arbeit, sowie die Abschiebung ins Herkunftsland.

gegen die Überlastung des Asylsystems wären demnach der Sicherstellung des Lebens der Bevölkerung, der Überrasse, gleichzusetzen. Auch der auf den Schutz der Nation gerichtete Diskurs (der Rassendiskurs), welcher vor allem durch die Front National, die zu Beginn der 1980er ihre ersten Erfolge verzeichnete, verbreitet und durch die französische Rechte sowie durch die Linke aufgenommen wurde, trugen ebenso stark zum Ende des Titels „terre d’asile“ bei. Latent gehaltene kriegerische Beziehungen traten somit von diesem Zeitpunkt an immer mehr an die Oberfläche: neue Asylgesetze bzw. Reformen waren von nun an zumeist sicherheitspolitisch und kontrollorientiert – die Vorrangigkeit des Schutzes von Asylsuchenden wäre demnach ersetzt worden durch die Vorrangigkeit des Schutzes der eigenen Bevölkerung und des Staates vor der wachsenden Anzahl der Asylsuchenden. Der durch die Debatten der *immigration choisie* und *identité nationale* geprägte Rassendiskurs der politischen Macht, stünde folglich im Zeichen der Absicherung der „Überrasse“. In der Folge sind Maßnahmen, die sich gegen die Hilfeleistung für AsylwerberInnen richten, so wie im Falle des *délit de solidarité*, derselben Logik eingeschrieben.

Versucht man die Rolle der EU bezüglich der französischen Asylpolitik anhand der theoretischen Ansätze Foucaults zu erörtern, so muss darauf verwiesen werden, dass Foucault die von ihm beschriebenen Machttechniken in allen modernen Regularisierungsgesellschaften bzw. Staaten sieht. Die EU-Ebene stünde keineswegs den Kräfteverhältnissen Frankreichs gegenüber, sondern wäre demzufolge der Konsens der Mitgliedstaaten auf eine Asylpolitik, die auf Abschottung, Kontrolle und Sicherheit abzielt. Daher die komplementäre Wirkung der EU-Asyl-Richtlinien auf französische Asylgesetzte – und umgekehrt. Die Bio-Politik zum Schutz und gegen die Gefährdung der EU-Bevölkerung wäre also nur eine erweiterte Ebene, die dieselben Ziele verfolgt wie die Bio-Politiken der einzelnen Mitgliedstaaten.

Das Besondere der französischen Asylpolitik und -gesetzgebung seit den 1980er Jahren kann durch den historisch-politischen Diskurs, wie er auch von Foucault beschrieben wurde, sichtbar gemacht werden. Die Berufung auf den Begriff der Nation während der Französischen Revolution, die eine Forderung von unten war, hat sich seither auf äußerst signifikante Weise in die französische Gesellschaft, ins

französische Bewusstsein und Denken eingepägt. Auch heute wird die Berufung auf die Nation, dementsprechend, als Waffe (der Wahrheit) im „Rassendiskurs“ eingesetzt. Interessant ist dabei, wie im dritten Kapitel gezeigt wurde, dass sich der französische Staat, die französische Gesetzgebung auf die Sicherheit der Nation und die *identité nationale* (vor allem durch die Einrichtung eines Ministeriums, das diesen Bereich abdeckt) stützt, aber auch Pro-Asyl-Bewegungen, welche die französische Nation mit dem humanitären Werten und dem Titel „terre d’asile“ verbunden sehen, damit gewissermaßen an nationale Werte plädieren. In diesem binären Verhältnis würden daher beide Parteien Argumentationslinien als Waffe der Wahrheit im Kampf um Rechte benutzen, wobei diese Argumentationslinien denselben Ausgangspunkt haben. Beide Seiten berufen sich auf an die französische Nation geknüpfte Wertvorstellungen. Dadurch kann auch der – teilweise – Erfolg nicht-staatlicher AkteurInnen in Bezug auf erwirkte Regularisierungsmaßnahmen erklärt werden.

4.3 Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000 (Alain de Benoist)⁹⁶

In seinem Manifest der *Nouvelle Droite* geht Alain de Benoist von einer zunehmenden Ohnmacht der heutigen Gesellschaft, der Parteien und der Regierungen aus, an welcher grundsätzlich die Moderne und der Liberalismus Schuld seien. Dementsprechend arbeitet er im Manifest ein umfassendes Bild der theoretischen (Lösungs-)Ansätze und Ideen der (französischen) *Nouvelle Droite* aus, wobei sich diese hauptsächlich auf die Notwendigkeit der Vielfalt der Kulturen und die Verstärkung der Demokratie berufen, Zentralismus und Liberalismus ablehnen. (De Benoist 1999: 11-58)

Die Moderne, die laut de Benoist zur Individualisierung, Entsakralisierung, Rationalisierung und Universalisierung geführt hat, stehe momentan vor der Krise, da sie soziales Chaos hervorgerufen und zum Verlust bedeutsamer Bezugspunkte

⁹⁶ In der vorliegenden Ausarbeitung der zentralen Inhalte des Manifests, werden ideologische Ansätze, die in diesem Text keine signifikante Betonung finden und für die spätere Analyse der französischen Asylpolitik auch nicht direkt verwertbar sind, ausgelassen. D.h. es wird hier auf die politische/gesellschaftliche Dimension der Beschreibungen de Benoists eingegangen, während etwa die technologische/ökologische Dimension ausgespart wird.

der Gesellschaften geführt hat. Durch einen Rückgriff auf vormoderne Werte soll schließlich die Moderne in Richtung Postmoderne überwunden werden. Hauptfeind ist dabei der Liberalismus, welcher an der Verselbstständigung der Wirtschaft gegenüber der Moral, der Politik und der Gesellschaft, sowie an der Erzeugung des Individualismus und somit an der Vernichtung traditioneller Kulturen und kollektiver Identitäten Schuld wäre. Politischer und wirtschaftlicher Liberalismus sind daher abzulehnen. (ebd.: 11-20)

Es wird davon ausgegangen, dass der Mensch durch eine historische und kulturelle Dimension, auf Grundlage der biologischen Beschaffenheit, zusammengesetzt ist. Da der Menschenauffassung de Benoist's entsprechend, der Mensch ein gefährvolles Wesen ist, müssten soziale und moralische Regelwerke, Institutionen und Traditionen die Gefahr einschränken, nach welcher sich der Mensch auch zum Bösen wenden könnte. Der Mensch müsse demnach in einen bestimmten Kontext eingefügt sein, da sein Leben Zugehörigkeiten brauche. Ferner müsse die Gesellschaft durch eine Vielzahl von Gemeinschaften ausgezeichnet sein, kollektive Identitäten, sowie eben diese Vielfalt an Kulturen müsse gewahrt und Differenzen wertgeschätzt werden. (ebd.: 20-26)

Primäres Ziel des politischen Handelns ist nach de Benoist die Schaffung von Harmonie, Sicherheit und Frieden zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft, sowie auch nach außen. Beim Demokratiebegriff wird auf die Antike zurückgegriffen: das Volk sollte tatsächlicher Souverän sein und es müsse eine größtmögliche Übereinstimmung zwischen Regierenden und Regierten geben. Oberstes Prinzip in der Demokratie ist dabei die politische Gleichheit, wobei Benoist hier betont, dass sich diese Gleichheit von der Zugehörigkeit ableiten lassen muss: Bürger und Nichtbürger müssten demnach strikt unterschieden werden. (ebd.: 26-29)

Des Weiteren wäre Moral untrennbar mit bestimmten Sitten verbunden, weshalb diese nicht, wie es etwa beim Völkerrecht der Fall wäre, getrennt werden sollten. Die *Nouvelle Droite* ist dementsprechend gegen die Ideologie der universalen Menschenrechte (die als europäische Konstruktion angesehen wird), da Moral nicht abseits der Gesellschaft, also einem bestimmten Kontext, gültig sein könne.

Diese Differenzierung wird ebenso in der Weltanschauung der *Nouvelle Droite* deutlich, wonach die Welt ein Pluriversum – gekennzeichnet durch die Vielfalt der Rassen, Ethnien, Sprachen etc. – darstelle, dessen Vielfalt und somit die Unterschiede der Zivilisationen gewahrt werden müssten. Der durch die Globalisierung erzeugte Universalismus und Individualismus wird abgelehnt. (ebd.: 32-39)

Die zentrale These des Manifests wird hier deutlich: in allen Bereichen – sei es Gesellschaft, Politik oder Ethik – steht der Differentialismus im Vordergrund und gilt als grundlegendes Element einer funktionierenden Gesellschaft, sowie des Politischen. Das Problem der Undifferenziertheit und der Verwischung der Zugehörigkeiten (für welches die Globalisierung auf allen Ebenen verantwortlich ist) wäre in Frankreich besonders ausgeprägt:

In Frankreich wird die Lage durch die Krise des Staats noch verstärkt, der sich seit zweihundert Jahren als wichtigster Symbolerzeuger der Gesellschaft verstand und dessen Abschwächung eine größere Leere als in den meisten anderen westlichen Nationen erzeugt. Die Entwurzelung ist eine soziale Pathologie unserer Zeit, die die Menschen anfälliger für die Konditionierung macht. Die Wurzeln setzten meistens ein Territorium voraus, denn der Mensch ist ein territoriales Tier. Sie verweisen aber auch auf eine umfangreichere Problematik, nämlich die der Zugehörigkeit, die ebensowohl auf eine nichtterritoriale Weise erlebt werden kann. (ebd.: 40)

Zugleich findet jedoch eine Abgrenzung zum Rassismus und die Berufung auf einen differentialistischen Antirassismus statt, Assimilierung wird abgelehnt, da es prinzipiell darum geht, die Verschiedenheit der Völker zu wahren. Zugleich aber stelle Immigration eine Gefahr und eine grundsätzlich negative Erscheinung dar (für Auswanderer, als auch für Empfängerstaaten) und sei daher abzulehnen. Eine einschränkende Immigrationspolitik und eine erweiterte Zusammenarbeit mit Ländern der „Dritten Welt“ seien demzufolge zu unterstützen. (ebd.: 40-44)

Der Abstand zwischen Regierenden und Regierten, sowie der Mangel an Mitwirkung der Gemeinschaften am politischen Leben müsse durch eine Wiederbelebung demokratischer Grundstrukturen überwunden werden. Folglich müssten staatsbürgerliche Rahmenbedingungen als Grundlage dienen, damit sich die Bürger stärker am Gemeinwohl beteiligen können. Es sollte daher eine *lokale*

Basis, *lokale* Gemeinschaften und volkstümliche Traditionen wiederhergestellt werden, die den Bürgern mehr Möglichkeit zur Aktion und Zusammenhalt verleihen. Ein ebenso dezentalisierendes Modell sieht de Benoist nicht nur auf staatlicher, sondern auch auf europäischer Ebene als notwendig an: Europa wäre dazu berufen sich auf bundesstaatlicher Basis zu konstruieren, um angesichts der USA und neu aufkommenden Zivilisationen unabhängig sein zu können. (ebd.: 48-55)

Theoriegeleitete Analyse der französischen Asylpolitik

Die Analyse der französischen Asylpolitik und -gesetzgebung anhand der Argumentationen de Benoists im *Manifest der Nouvelle Droite* erfolgt hier nicht direkt, da de Benoist weniger ein theoretisches Erklärungsmodell, sondern vielmehr die Denkschemen der *Nouvelle Droite* vorstellt. Es handelt sich folglich beim Manifest um die Kritik gegebener Umstände verbunden mit „normativen“ theoretischen Ansprüchen. Deshalb erfolgt die mit dem *Manifest der Nouvelle Droite* verknüpften Analyse der französischen Asylpolitik unter der Annahme, dass vor allem die konservativen Regierungen in Frankreich seit den 1980er Jahren dem Denkmodell und den Ansprüchen der *Nouvelle Droite* folgen und sich die französische Asylpolitik dementsprechend restriktiv gestaltet.

Das 1968 gegründete GRECE (*Groupement de Recherche et d'Études pour la Civilisation Européenne*) ist das große Projekt der Denkschule der *Nouvelle Droite* in Frankreich, in dem Alain de Benoist als großer „Vordenker“ gilt. Während nun in der GRECE der Anspruch besteht, nicht parteipolitisch oder realpolitisch vorgehen zu wollen, ist dies im 1974 gegründeten *Club de l'Horloge* schon der Fall. Dabei steht Letzterer in enger Zusammenarbeit mit dem GRECE. (Falkenberg 1997: 72) Bedeutend ist, dass sich der Club zur *Nouvelle Droite*-Kaderschmiede der rechtsbürgerlichen Parteien RPR und UDF, sowie auch teils der rechtsextremen FN entwickelte (Altermatt/Skenderovic 1996: o.S.). Der Begriff des „Recht auf Verschiedenheit“ wurde etwa von der FN unter Le Pen seit den 1980ern von der *Nouvelle Droite* übernommen, wonach argumentiert wird, dass Kulturen nicht durchmischt werden sollten. Vergleichbar mit dem Denken der *Nouvelle Droite*

wurde der Begriff der Rasse gewissermaßen mit jenem der Kultur ersetzt, wodurch unter dem Vorwand der Sorge und des Mitgefühls für die verschiedenen Kulturen gegen Einwanderung vorgegangen werden kann. (vgl. Leistico 1994: 51f.)

Da, wie hier aufgezeigt, der Einfluss der *Nouvelle Droite* auf die französische Politik – und hier vor allem auf jene der RPR, der UDF und der FN – seit Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre stieg, wird in der Analyse der französischen Asylpolitik davon ausgegangen, dass dies die Grundlage für den Wandel hin zu einer restriktiveren Asylgesetzgebung darstellt und somit zu jenem Zeitpunkt zu situieren ist. Mit der Verstärkung der Einflussnahme der Ideen wie sie Benoist im Manifest niederschreibt, dem ersten großen Erfolg der FN 1983 und der zunehmenden Annäherung der anderen (rechten sowie linken) Parteien an diese, kann daher argumentiert werden, dass sich die französische Asylpolitik zunehmend am Einwanderungs- und Gesellschaftsbild der *Nouvelle Droite* orientierte. Zudem bildete gegen Ende der 1980er und Anfang der 1990er die RPR die Regierung, sowie ab 2002 stets die UMP (welche eine große Zahl ehemaliger Mitglieder der UDF vereinte), was bedeutet, dass seither die bürgerliche Rechte vermehrt an der Gestaltung der Asylpolitik in Frankreich verantwortlich ist. Wie in Kapitel drei gezeigt und resümiert wurde, waren es zumeist diese Parteien, die eine an der *immigration choisie* und stark sicherheitspolitisch orientierten Asylpolitik und –gesetzgebung durchsetzten.

Auch die Schaffung des *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire* im Jahr 2007 auf Initiative Sarkozys und Fillons entspricht gewissermaßen den Auffassungen Benoists, wenn Letzterer betont, dass Immigration restriktiv gehandhabt werden und stattdessen die Zusammenarbeit mit Ländern der „Dritten Welt“ (*développement solidaire*) verbessert werden muss. Die Verbindung zur Argumentation de Benoists bestünde hierbei in der Gründung eines Immigrationsministeriums, das eigens die Förderung der „nationalen Identität“ und der „solidarischen Zusammenarbeit“ zur Aufgabe hat. Die Förderung der nationalen Identität entspricht somit auch dem gegen Universalismus und auf kollektive Identität gerichteten Modell de Benoists. Dementsprechend ist die Verbreitung der Diskussion rund um die *identité*

nationale in der französischen Einwanderungspolitik prinzipiell dem theoretischen Diskurs der *Nouvelle Droite* entsprungen, wo die nationale Identität als Kernelement behandelt wird (Freedman 2004: 43).

Ferner verdeutlicht die zunehmende Restriktion der Rechte von AsylwerberInnen – so etwa die Aufhebung der Arbeitserlaubnis 1991, oder die praktische Aufhebung der Wahl der Unterkunft von AsylwerberInnen durch das *Loi Sarkozy II* 2006 – die von Benoist geforderte strikte Unterscheidung der Rechte von Bürgern und Nichtbürgern.

Weiter wurde im vorangehenden Kapitel erläutert, dass Frankreich im Falle der europäischen Asylpolitik – neben der Komplementarität immer restriktiverer Bestimmungen und Maßnahmen – versucht, soweit wie möglich seine Einflussmöglichkeiten beizubehalten, sowie eigene asylrechtliche Bestimmungen auf EU-Ebene durchzusetzen (wie etwa vor allem während der EU-Präsidentschaft Frankreichs 2007-2010 deutlich wurde). Der Versuch der Absicherung der Souveränität und der französischen Asylbestimmungen vor jenen der EU ist zwar kein französischer Spezialfall, jedoch fällt auch diese Tatsache in die Logik der Wahrung der Zuständigkeiten und der Gestaltungsmöglichkeiten des französischen Staats und somit auch in die Argumentationslogik de Benoists, wonach die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Bestimmungs- und Gestaltungsrecht, sowie auch deren kollektive Identitäten bestmöglich sichern sollten.

Hauptsächlich ist es jedoch der in Frankreich geführte sicherheitspolitisch- und kontrollorientierte, sowie auf dem Charakteristikum der *immigration choisie* basierende Diskurs, unter dem Reformen und Maßnahmen im Asylbereich getroffen werden, welcher der Logik de Benoists und der *Nouvelle Droite* entspricht. Die zunehmend restriktive französische Asylpolitik und –gesetzgebung seit den 1980er Jahren lässt sich also zunehmend mit dem von der bürgerlichen Rechten übernommenen Denkmuster der *Nouvelle Droite* in Verbindung setzen. Gesetzesreformen im Asylbereich, welche den Zugang erschweren (beispielsweise die vermehrte Anwendung verkürzter Verfahren) wurden etwa mit der Notwendigkeit der Bekämpfung irregulärer Migration, sowie des „Asylmissbrauchs“ und der Notwendigkeit der Migrationssteuerung argumentiert.

Unter „positiven“ und sich auf das Wohl der Bevölkerung stützenden Begründungen werden immer strengere und ausgrenzendere asylpolitische Maßnahmen und Reformen durchgeführt. Genauso argumentiert de Benoist im Manifest die Wichtigkeit der Vielfalt der Kulturen, was jedoch zugleich deren Ausschluss bedeutet:

Den neuen Rechten eigentümlich ist einzig die Wendung, die das Denken der kulturellen Differenz in ihren Auslegungen nimmt. Für sie spezifisch ist allein der Schluß, den sie aus dem Wert der kulturellen Vielfalt ziehen: Weil der wahre Reichtum der Menschheit in der Vielfalt der Völker und ihrer Kulturen besteht, weil darum die Nivellierung der kulturellen Vielfalt verworfen und verhindert gehört, deshalb müsse man gegen Immigration schlechthin und überhaupt sein, gegen jegliche Integration von Ausländern vorgehen, eben deshalb habe man auch alle Verschmelzung mit fremden Kulturen, alle Assimilation und Schmelztiegel-Ideen als eine kulturgeschichtliche Zumutung sondergleichen von sich zu weisen. Kooperation mit anderen Völkern ja, aber Immigration, Assimilation und Ausländerintegration nein. (Schmidt 2005: o.S.)

4.4 Bewertung der Eignung der theoretischen Ansätze zur Erklärung der französischen Asylpolitik

Die in diesem Kapitel dargestellten theoretischen Modelle ausgewählter Werke der Autoren Paul Pierson, Michel Foucault und Alain de Benoist ermöglichten recht unterschiedliche Betrachtungsweisen des Funktionierens und der Entwicklung der französischen Asylpolitik und –gesetzgebung seit den 1980er Jahren. Über Pierson erschloss sich ein geschichtlicher Zugang, durch Foucault ein Struktureller und mit de Benoist ein ideologisch geprägter Blickwinkel⁹⁷ zur Analyse der diskutierten Thematik.

Dennoch, konnten einige gleichartige Erkenntnisse daraus gezogen werden. In allen drei Ansätzen konnte der Ausgangspunkt einer restriktiveren französischen Asylpolitik in den 1980er Jahren mit dem Anstieg der Asylmigration durch Wegfall anderer Migrationskanäle, dem Erfolg der FN und der Annäherung anderer Parteien an deren Politik, und bei Pierson auch mit dem Auftauchen externer sozialer und politischer Ereignisse festgemacht werden. Während aber bei Pierson und de Benoist der Aufstieg der FN ab 1983, sowie der Wechsel der

⁹⁷ Denkschule der *Nouvelle Droite*.

französischen Rechten in die Regierung als ausschlaggebend für die erläuterte sicherheitspolitisch und *immigration choisie*-orientierte Asylpolitik betrachtet werden können, ist Foucault's Modell entsprechend das binäre, kriegerrische Kräfteverhältnis dem System schon immer immanent, wodurch bei der Analyse anhand der theoretischen Argumentation Foucault's der Erfolg der FN oder der französischen Rechten keine besondere Stellung beigemessen werden kann.

Insgesamt führt, meinem Erachten zufolge, das theoretische Modell Pierson's zu den aufschlussreichsten und umfassendsten Ergebnissen in Hinblick auf die Betrachtung und Erklärung der Spezifika der französischen Asylpolitik, da sich durch das Konzept der *Pfadabhängigkeit*, sowie des *positiven Feedbacks* die Entwicklung der Maßnahmen, Politiken und Institutionen im französischen Asylwesen am besten fassen lassen. Dies liegt vor allem an der Möglichkeit dieses Modells, unterschiedliche soziale, politische, gesellschaftliche und demographische Prozesse und deren Konsequenzen in die Analyse mit einbinden zu können. Frühe, eventuell kleine Schritte können durch Piersons' Ansatz Bedeutung für die Analyse finden und somit zum Verstehen des französischen Asylsystems führen. Die französische Asylpolitik scheint tatsächlich einer „stabilen Institution“ gleich, welche eine *critical juncture* zu Beginn der 1980er als Ausgangspunkt hat, deren Konsequenzen – eine restriktive Asylpolitik – bis in die Gegenwart reichen. Ebenso ist anzumerken, dass die große Erklärungskraft Piersons' Ansatz daher reicht, dass er nicht nur theoretisch, sondern doch auch bis zu einem gewissen Grad methodisch ist.⁹⁸

⁹⁸ Dies, obwohl Pierson darauf hinweist, dass sein Werk *Politics in time* nicht methodisch ist. Allerdings mit der Anmerkung, dass viele seiner Argumente methodischen Wert besitzen können. (Pierson 2004: 7)

5. Conclusio

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigte sich mit der Frage nach den Spezifika der (restriktiven) französischen Asylpolitik seit den 1980er Jahren. Dabei wurde auf politische, soziale sowie kulturelle Grundlagen und Rahmenbedingungen, welche die geführte Asylpolitik mitbestimmen eingegangen, um seit den 1980ern eingeleitete Maßnahmen und Gesetze im französischen Asylbereich diskutieren zu können. Zudem wurde untersucht, inwiefern der französische Staat oder die auf EU-Ebene geführte Politik, für den restriktiven Trend im Bereich Asyl „verantwortlich“ ist. Auch der Einfluss durch nicht-staatliche AkteureInnen – NGOs, die Zivilbevölkerung, sowie MigrantInnenbewegungen – konnte näher beleuchtet werden. Schlussendlich diente ein theoretischer Exkurs dazu, drei unterschiedliche Blickwinkel zur Erklärung, Begründung und Diskussion der französischen Asylpolitik zu geben.

Im Folgenden sollen nun nochmals die Kernelemente und Schlüsselerkenntnisse dieser Erforschungen dargestellt werden. Anschließend folgt ein kurzer Ausblick, um auf Tendenzen und Alternativen der französischen Asylpolitik eingehen zu können.

Wie im ersten Kapitel aufgezeigt wurde, gibt es in der **GFK** kein direktes, generelles Recht auf Asyl, sondern es bleibt das Recht der Unterzeichnerstaaten, einer Person Asyl zu gewähren oder nicht. Allerdings sind in der GFK Elemente enthalten, welche bis heute für den Schutz von Flüchtlingen von großer Bedeutung sind. Dazu zählt vor allem das Non-Refoulement-Prinzip, welches eine Rückschiebung in einen Staat, wo der betroffenen Person Verfolgung, unmenschliche Behandlung, oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen. Obwohl am Flüchtlingsbegriff nach GFK kritisiert wird, dass er nicht auf heutige soziale und gesellschaftliche Anforderungen eingeht, dass der UNHCR diesbezüglich keine Überwachungsmechanismen besitzt und keinen Staat zur Einhaltung zwingen kann und dass einzelne Staaten dadurch den Flüchtlingsbegriff eher enger fassen, stellt die GFK und das Zusatzprotokoll von 1967 eben aufgrund des Non-Refoulement-Prinzips einen unabdingbaren

Schutzmechanismus – auch gegen die immer einschränkendere Asylpolitik der einzelnen Staaten – dar.

Auf Ebene der **Europäischen Union**, wurde der Bereich Asyl erstmals mit den Schengener Übereinkommen (1985, 1990) auf gemeinschaftlicher Basis thematisiert und teilweise verregelt. Anfängliche Bestimmungen waren jedoch nur ein Ergebnis der Abgrenzung der Union nach außen und betrafen demnach vorwiegend Grenz- und Sicherheitsbestimmungen, anstelle von Regelungen zum Schutz von Flüchtlingen. So ging es auch in den Dubliner Übereinkommen (1990, 2003) lediglich um die Feststellung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zur Prüfung von Asylanträgen. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurden Asyl und Einwanderung mit dem Übergang in die erste Säule zum ersten Mal zu Sachen des gemeinschaftlichen Rechts. In der Folge von Aktionsprogrammen (Tampere Programm, Haager Programm, Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl) wurden ab 1999 mehrere Richtlinien zur inhaltlichen Regelung des Asylwesens auf EU-Ebene erstellt: die Richtlinie Vorübergehender Schutz, die Aufnahme-, die Qualifikations-, die Asylverfahrens-, sowie zuletzt die Rückführungsrichtlinie. Eine vielthematisierte Problematik ist hierbei allerdings, dass die Richtlinien als Mindestnormen gelten und einzelne Staaten somit, wie dies in Realität häufig der Fall ist, strengere Maßnahmen setzen. Ein weiterer Kritikpunkt liegt auf inhaltlicher Ebene der Richtlinien: diese wären vorwiegend auf Sicherheit und Kontrolle ausgerichtet, anstatt auf den Schutz der Asylsuchenden. So bemängelt der UNHCR etwa bezüglich der Asylverfahrensrichtlinie (zum Ansatz sicherer Drittstaaten, sowie zur Möglichkeit der Abschiebung vor Verfahrensabschluss), dass diese das internationale Flüchtlings- und Menschenrecht unterlaufe. Ähnliche Befürchtungen gelten auch hinsichtlich der vielumstrittenen Rückführungsrichtlinie. Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) und der damit erfolgten Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta wurde schließlich die tatsächliche und komplette Harmonisierung des Asylrechts ermöglicht.

Diese Rahmenbedingungen, durch die GFK und ihr Zusatzprotokoll, sowie durch Regelungen auf Ebene der EU, beeinflussen das französische Asylrecht und die Asylpolitik maßgeblich. Neben den von der GFK übernommenen Flüchtlingsbegriff und Schutzbestimmungen und dem Einfluss der EU-Richtlinien, besitzt

Frankreichs Asylrecht jedoch eine ganz spezifische Besonderheit. Nämlich die Tatsache, dass neben dem im CESEDA festgeschriebenen Asylrecht, ein verfassungsrechtlich verankertes Recht auf Asyl (1946) existiert, wobei jede Person, die aufgrund einer Handlung im Sinne der Freiheit verfolgt wird, Schutz geboten werden soll. Hierbei überwiegt wohl die symbolische, normative Bedeutung der verfassungsrechtlichen Verankerung, da trotz der Übernahme in das Asylgesetz nur selten aus jenem Grunde Asyl gewährt wurde.

In Frankreich entscheiden OFPRA (in erster) und CNDA (in zweiter Instanz) über die Gewährung des Rechts auf Asyl, wobei in den letzten Jahren ein klarer Trend hin zu steigenden Anerkennungsraten in zweiter Instanz im Verhältnis zu Entscheidungen der OFPRA deutlich wurde. Die **Asylmigration** stieg in Frankreich mit der zunehmenden Schließung anderer Migrationskanäle, wie der Verringerung der Arbeitsmigration (durch die Wirtschaftskrise und die verminderte Arbeitskräfteanwerbung ab den 1970ern) und der Begrenzung der Familienzusammenführung (die zahlenmäßig den bedeutendsten Migrationsgrund in Frankreich darstellt, vor allem aber durch das *Loi Hortefeux von 2007* eingeschränkt wurde). Obwohl in den letzten Jahren, bedingt durch die französische Gesetzgebung (besonders ab 2003, als das *Loi Sarkozy* und das *Loi Villepin* in Kraft trat), die Asylantragszahlen stetig sanken, war Frankreich 2009 wiederum das antragstärkste Land innerhalb der EU. Auch im internationalen Vergleich liegt Frankreich ganz vorne⁹⁹.

Während allerdings 1981 die **Anerkennungsrate** noch bei 80 % lag, sank diese seither auffällig und lag 2009 bei 29,4 %¹⁰⁰. Zudem ist Frankreich innerhalb der EU mit einer Ablehnungsrate zwischen 80-90 % an hinterer Stelle vorzufinden. Seit 2003, mit der Verankerung des subsidiären Schutzes, stieg die Anerkennung dieses Status stetig, wobei Kritiker allerdings die missbräuchliche Nutzung dieses Status, anstelle der Vergabe eines tatsächlichen Flüchtlingsstatus nach GFK, durch den Staat beklagen.

⁹⁹ In der ersten Hälfte des Jahres 2009 an zweiter Stelle nach den USA.

¹⁰⁰ Entscheidungen der OFPRA inklusive Entscheidungen des CNDA.

Die Betrachtung und Untersuchung der Entwicklung der **französischen Asylpolitik und -gesetzgebung seit den 1980er Jahren** zeigte indes, dass seit Mitte/Ende der 1980er eine Wende stattfand. Neben der Anpassung asylrechtlicher Bestimmungen an gesellschaftliche, soziale und politische Anforderungen (beispielsweise das *asile territoriale*/der subsidiäre Schutzstatus, die Anerkennung nicht-staatlicher AkteurInnen als VerfolgerInnen), wurden zu jener Zeit erstmals ein restriktiver Kurs eingeschlagen, vorerst mit der Begründung der Überlastung des französischen Asylsystems aufgrund der hohen Antragszahlen (s.o.). Die von da an jedoch auch vermehrt sicherheitspolitisch orientierte und der Logik der *immigration choisie* folgende Politik führte zu einem erschwerten Zugang der AsylwerberInnen zum französischen Asylsystem und auch zuvor liberalere asylrechtliche Garantien wurden limitiert.

Während **Anfang der 1980er Jahre** – zur Zeit der Linksregierung und der Präsidentschaft Mitterrands – noch ein vergleichsweise liberaler asylpolitischer Kurs feststellbar ist, so änderte sich dies gegen Ende der 1980er mit der Beschleunigung der Asylverfahren, der erhöhten Ablehnung von Anträgen als „offensichtlich unbegründet“, sowie der Aufhebung der Arbeitserlaubnis für AsylwerberInnen 1991. Diese Politik fällt zum einen mit der konservativen Regierung (RPR) zusammen, zum anderen wurden auch von der PS strengere asylrechtliche Maßnahmen gesetzt, was wiederum mit dem Erfolg der FN ab 1983 und dem damit in Verbindung stehenden, allgemeinen Rechtsruck der klassischen französischen Parteien verbunden ist. Der Ausgangspunkt für den restriktiven Kurs der französischen Asylpolitik kann somit gegen Ende der 1980er festgemacht werden, wobei dieser seither von der Rechten, sowie der Linken, wenn auch nicht im gleichen Ausmaß, geführt wird.

Im Laufe der 1990er Jahre wurden gesetzte asylpolitische Maßnahmen und Gesetzesreformen in Frankreich zunehmend mit einer Anpassung an die europäische Asylpolitik und an entsprechende Richtlinien begründet. Allerdings kam Frankreich mit seinen (restriktiven) Bestimmungen der EU teilweise zuvor (beispielsweise bei der Einrichtung der internationalen Transit- und Wartezonen und Sanktionen gegen Transportunternehmen 1992). In anderen Fällen diente das Argument der „Anpassung“ bzw. „Harmonisierung“ der französischen Asylpolitik

an die/mit der Europäische/n dazu, die jeweiligen nationalen asylrechtlichen Bestimmungen noch enger zu fassen (sowie die Verfassungsänderung 1993 aufgrund des SDÜ, sowie das dadurch ermöglichte Gesetz von Pasqua, welches von da an die Einreise und somit den Zugang von AsylwerberInnen zum System erschwerte).

Im Jahr **2002 folgte schließlich der Wechsel der UMP in die Regierung**. Ab diesem Zeitpunkt ist eine nochmalige Verschärfung in der französischen Asylpolitik erkennbar. Der Linksregierung warf die UMP Faulenzerei in Hinblick auf die Einwanderungs- und Asylpolitik vor, weshalb sogleich mehrere Reformen angegangen wurden, die sich häufig restriktiv auf das Asylrecht auswirkten: so wurden Asylverfahren nochmals beschleunigt, der Zugang zum französischen Asylsystem weiter erschwert (etwa durch die Liste sicherer Herkunftsländer) und auch Antrags- und sowie Berufungsfristen wurden kürzer gefasst, hingegen die maximale Dauer der Schubhaft erweitert (Lois Sarkozy 2003 und 2006, sowie *Loi Villepin* 2003). Durch das *Loi Hortefeux* (2007) wurde schließlich die OFPRA vom Außenministerium hin zum neu geschaffenen Immigrationsministerium angesiedelt, was die Kritik einer zunehmenden Unterordnung des Flüchtlingsschutzes unter sicherheitspolitische Agenden laut werden ließ. Betrachtet man nun den gesamten, in dieser Diplomarbeit diskutierten, Zeitrahmen, so lässt sich erkennen, dass das Jahr 2002 keinen Paradigmenwechsel der französischen Asylpolitik verursachte. Vielmehr wird eine seit Mitte/Ende der 1980er Jahre geführte Politik, die durch interne, sowie externe politische, gesellschaftliche und sozio-demographische Faktoren mitbestimmt ist und zumeist mit dem Argument der Sicherheit argumentiert wird, fortgesetzt, auch wenn dies seither auf verhärtete Weise geschieht. Somit ging Frankreich der lange Zeit zugesprochene Titel „France, terre d’asile“ verloren.

Jedoch konnte festgestellt werden, dass der restriktive asylpolitische Kurs Frankreichs, keine Besonderheit innerhalb Europas darstellt, sondern sich vielmehr in eine **europaweite Tendenz** hin zu sicherheits- und kontrollorientierten asylpolitischen Maßnahmen einbetten lässt. Auffällig bleibt jedoch, dass die französische Asylpolitik teils Bestimmungen auf EU-Ebene zuvorkamen, wie v.a. das *Loi Villepin* 2003 und die Erstellung des Konzepts *sicherer Herkunftsländer*

zeigte. Aber auch die französische EU-Präsidentschaft und der, durch diese erstellte, Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl verweisen auf einen nicht zu unterschätzenden Einfluss Frankreichs auf die europäische Asylpolitik. Dieser Einfluss war weniger durch einen Fokus auf den Schutz von Flüchtlingen, sondern vielmehr durch einen Fokus auf die „gemeinschaftliche Sicherheit“ und den Kampf gegen irreguläre Migration – ganz nach dem französischen Modell der *immigration choisie* – gekennzeichnet. Jedoch bleibt die französische Asylpolitik trotz mehrmaliger Initiative und Vorausgreifen in Hinblick auf die europäische Asylpolitik kein Sonderfall, sondern verhält sich komplementär zu dieser. Sie erscheint also:

[...] trotz bestimmter historischer und sozialer Besonderheiten im europäischen Rahmen nicht als ein Sonderfall, sondern als Segment einer gesamteuropäischen Entwicklung, die weniger durch die Realisierung überzeugender Konzepte und Modellvorstellungen, als vielmehr durch die Aufeinanderfolge fragmentarischer Politikentwürfe, Konfliktkonstellationen und Krisenentwicklungen gekennzeichnet ist. (Manfrass 2001: o.S.)

Einen nicht unbeachtlichen Bestandteil der französischen Asylpolitik stellen **nicht-staatliche AkteurInnen** (NGOs, MigrantInnenorganisationen, Zivilbevölkerung) dar. Dabei sind vor allem deren Mobilisierungskraft und der hohe Organisationsgrad zwischen den nicht-staatlichen AkteurInnen – und dabei vor allem zwischen und mit den AsylwerberInnen selbst – außerordentlich. Dies zeigt etwa die *sans-papiers*-Bewegung, die in Frankreich erreichten Regularisierungsmaßnahmen (hierbei insbesondere die Protestmobilisierungen rund um die Besetzung der Kirchen Saint Ambroise und Saint Bernard), sowie die Mobilisierung gegen den *délit de solidarité* und das diesbezügliche Manifest. Die Mobilisierungskraft nicht-staatlicher AkteurInnen in Frankreich in Hinblick auf das Asylrecht beruht einerseits auf die starke Zentralisierung des Staates, wodurch sich nicht-staatliche AkteurInnen einem klaren Gegner gegenüberstellen können, andererseits auf der Tatsache, dass Asylrechts-NGOs ihre Wurzeln zu einem großen Teil bereits zu Zeiten des Vichy-Regimes fassten (v.a. traditionsreiche Anti-Rassismus- und Menschenrechtsorganisationen) und somit „langerprobt“ sind.

Die im **Exkurs** dargestellten **theoretischen Ansätze**¹⁰¹, sowie die Analyse und Interpretation der Ursachen, Ausformungen und Besonderheiten der französischen Asylpolitik lieferten verschiedene Blickwinkel zur Erklärung der Entwicklung und der „Art“ der seit den 1980ern geführte Politik. Meiner Bewertung zufolge eignete sich allerdings primär die sozio-historisch orientierte Theorie Pierson's, da sich die französische Asylpolitik und –gesetzgebung am ausführlichsten und adäquatesten durch dessen Konzept der Pfadabhängigkeit und des positiven Feedback begründen und somit als eine Art „stabile, festgefahrene, weiterverfolgte Institution“ erkennen und diskutieren ließ. Die Besonderheiten und der restriktive Trend der französischen Asylpolitik sind demnach durch soziale, gesellschaftliche und politische Faktoren (intern, sowie extern) bedingt. Die *conjuncture* mehrerer Ereignisse Ende der 1970er, Beginn 1980er löste die restriktive, auf *immigration choisie* abzielende, kontroll- und sicherheitsorientierte französische Asylpolitik aus: der Wegfall anderer Migrationskanäle, der Zusammenbruch der Sowjetunion und die dadurch auftretenden Krisen, die unter anderem damit verbundene steigende Asylmigration, die einsetzende Regelung des Bereichs Asyl auf EU-Ebene, sowie der Durchbruch der FN und die Orientierung der klassischen Parteien an deren Einwanderungspolitik. Die von Frankreich angesteuerte Asylpolitik folgt seither diesem, durch eine restriktive Logik gekennzeichneten, eingeschlagenen Pfad, wobei sich dieser seit dem konservativen Regierungswechsel 2002 (UMP) weiter verhärtete.

Ausblick

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich der eingeschlagene „Pfad“ der französischen Asylpolitik ändern wird ist eher unwahrscheinlich, da mit dem Verlauf der Zeit und der Verhärtung dieser Orientierung, Alternativen immer unmöglicher erscheinen. Verstärkt wird diese Unwahrscheinlichkeit durch den komplementären Pfad auf

¹⁰¹ Paul Pierson: Politics in time (Historische Soziologie); Michel Foucault: Il faut défendre la société (1997; Strukturalismus); Alain de Benoist: Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000 (Nouvelle Droite)

EU-Ebene bzw. der Mitgliedstaaten. Die Risiken und Kosten einer Abweichung von der geführten Asylpolitik wären zu hoch.

Dieser Logik folgend, steht bereits ein neues Gesetzesprojekt, das sogenannte *Loi Besson* (nach dem derzeitigen Immigrationsminister Éric Besson), in den Startlöchern. Dabei wird seitens der Kritiker dieses Projekts beklagt, dass dieses die Kontrolle der *juges des libertés et de la détention* hinsichtlich der Prozeduren irregulärer ImmigrantInnen einschränkt, wodurch Personen in bestimmten Fällen ohne dessen Prüfung abgeschoben werden können, dass durch das Gesetzesprojekt der Zugang zum Asylsystem erschwert und die Erhöhung des Aufschubs der Schubhaft von 32 auf 45 Tage werden könnte. (Coroller 2010: o.S.; AFP 2010: o.S.) Zudem wird von diversen französischen Asylrechts-NGOs, sowie von Frau Simone Fluhr, kritisiert, dass durch ein *Loi Besson* die Frist für eine Berufung von einem Monat auf 48 Stunden vermindert werden könnte:

Et, donc, il y a un nouveau projet de loi de M. Eric Besson, donc le ministre actuel de ce fameux Ministère, et qui, une fois de plus, durcit énormément les choses – et pour vous donner un exemple qui veut faire passer les délais de recours suite à une obligation de territoire, qui est, alors, actuel un mois, à 48 heures. S’il y réussit ça veut dire tout simplement que c’est la consécration d’un non-accès à un droit, parce qu’en 48 heures combien vont il être à pouvoir y arriver ? Sachant qu’ils ne parlent pas le français pour la plupart, sachant que des avocats nous disent ‘mais en 48 heures c’est impossible de faire un travail aussi conséquent même si on l’a dans la minute qui suit la notification’.¹⁰² (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 393-402)

Bedenkt man nun die gesamte Situation, wäre eine Umgestaltung der seit Mitte/Ende der 1980er restriktiv gestaltete, kontroll- und sicherheitsorientierte Asylpolitik Frankreichs wohl erst – so lässt es sich durch die Theorie Piersons‘ erklären – durch sich ändernde soziale und politische Umstände, Änderungen im

¹⁰² Zu Deutsch: Und, also, es gibt ein neues Gesetzesprojekt von Monsieur Eric Besson, also, dem aktuellen Minister dieses berühmten Ministeriums, und dieses verschärft die Lage ein weiteres Mal enorm – und, um Ihnen ein Beispiel zu geben, dieser möchte die Frist der Berufung, die aktuell ein Monat beträgt, auf 48 Stunden verkürzen. Wenn er damit erfolgreich ist, bedeutet das ganz einfach eine „Würdigung“ einer Verhinderung des Zugangs zu einem Recht, weil in 48 Stunden, wie viele werden es schaffen das zu erreichen? In dem Wissen, dass sie zu einem Großteil nicht französisch sprechend, in dem Wissen, dass uns die Anwälte sagen ‘aber in 48 Stunden ist es unmöglich, eine solch konsequente Arbeit zu erledigen, auch wenn wir sie noch in der Minute nach der Bekanntmachen bekommen‘.

(Un-)Gleichgewicht sozialer/politischer Macht, oder etwa durch unvorhergesehene institutionelle Effekte denkbar.

Indes stellen nicht-staatliche AkteurInnen, die sich im französischen Asylbereich bzw. für ein am Schutz der Flüchtlinge orientiertes Recht einsetzen, einen bedeutenden Ausgangspunkt des sozialen Drucks dar, der sich auf eine entsprechende Änderung des Kurses auswirkt. Bereits wurden einige „Pfadabweichungen“ durch deren Mobilisierungskraft erreicht, wenn auch vergleichsweise „kleine“. Obwohl die politische Mobilisierung von nicht-staatlichen AkteurInnen gewissermaßen einen Teil des Systems darstellt, in Frankreich also zum Alltag gehört und dadurch gewissermaßen eher „Gleichgewicht“ schafft, bleibt der Druck nicht-staatlicher AkteurInnen äußerst wichtig. Dies, um zumindest dieses Gleichgewicht zwischen der restriktiven, zunehmend ausgrenzenden und sicherheitspolitisch orientierten Asylpolitik und –gesetzgebung und dem tatsächlichen Schutz der Flüchtlinge, sowie der Einhaltung derer (in der GFK, auf EU-Ebene und im französischen Asylrecht festgeschriebenen) Rechte aufrechterhalten zu können.

« Nulle part on n'est plus étranger qu'en France, nulle part on n'est mieux étranger qu'en France. » Car au-delà de l'ambiguïté de l'universalisme, la tradition française du questionnement, la place des intellectuels et l'importance du forum politique – dont les Lumières sont un des exemples paroxystiques caractérisant la culture française – permettent à chaque fois de relancer le débat intellectuel et politique plus dramatiquement, plus lucidement qu'ailleurs. C'est ce qui constitue le véritable antidote à la dépression nationale, comme à sa version maniaque qu'est le nationalisme.¹⁰³ (Kristeva 2008: o.S.)

¹⁰³ Zu Deutsch: ‚Nirgendwo ist man mehr Fremder als in Frankreich, nirgendwo ist man besser Fremder als in Frankreich.‘ Da, über die Ambiguität des Universalismus hinaus, die französische Tradition der Hinterfragung, die Stellung der Intellektuellen und die Bedeutung des politischen Forums – wobei die Aufklärung ein außergewöhnliches Beispiel für die französische Kultur ist – es immer wieder erlauben, die intellektuelle und politische Debatte wieder anzukurbeln, viel stärker und viel bewusster als sonst wo. Es ist genau das, was das wahrliche Gegengift gegen die nationale Depression darstellt, wie auch gegen seine manische Version, den Nationalismus.

6. Conclusion (française)

Dans ce mémoire je me suis penchée sur la question des particularités de la politique d'asile (restrictive) de la France depuis les années 1980. Ce faisant, je me suis concentrée sur les bases politiques, sociales et culturelles et les conditions générales qui influencent la politique d'asile menée par la France, afin de pouvoir discuter et analyser les mesures et les lois lancées dans le domaine de cette politique particulière depuis les années 1980. En outre, ce mémoire avait comme but d'étudier les « responsabilités » de la tendance restrictive dans le domaine d'asile, plus précisément, jusqu'à quel point cette politique est causée par l'Union Européenne (UE) ou par la France et jusqu'à quel point la politique de l'UE influence celle de la France et vice versa. Pareillement, l'influence des acteurs non-gouvernementaux – incluant les ONG, la société civile et les mouvements des migrants – a été précédemment abordée et éclairée. Finalement, une digression théorique a servi à expliquer la politique d'asile de la France, ses conditions et ses conséquences sous trois angles complètement différents : un angle historique (Paul Pierson), un angle (post-)structuraliste (Michel Foucault) et un angle plutôt idéologique (Alain de Benoist).

Dans ce qui suit, je vais présenter de nouveau les éléments et les connaissances principales des explorations du mémoire. Ensuite, il s'agira de donner une petite perspective, afin de pouvoir aborder les tendances actuelles et les alternatives de la politique d'asile en France.

Comme il était déjà décrit au chapitre premier, la **Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés** (Convention de Genève) n'inclut pas un droit direct et général à l'asile, mais il est le droit des États signataires d'accorder l'asile à une personne le demandant. Néanmoins, il y a des éléments dans la Convention de Genève qui sont, jusqu'à nos jours, essentiels pour la protection des réfugiés. Le principe du non-refoulement qui interdit l'expulsion d'une personne vers un pays, où la personne en question pourrait/devrait subir la persécution, un traitement inhumain, ou d'autres graves atteintes aux Droits de l'Homme, fait partie de ces éléments indispensables de la Convention. Bien que l'on critique la notion de réfugié selon la Convention de Genève – surtout qu'elle ne correspond

pas aux exigences sociales contemporaines, que le *Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés* (HCR) ne dispose pas des mécanismes de contrôle et qu'il ne peut pas forcer les États à respecter et tenir les dispositions et aussi que les États interprètent les dispositions souvent plus étroitement – la Convention et le protocole de 1967 restent, en particulier à cause du principe de non-refoulement mentionné ci-dessus, des instruments de protection des réfugiés essentiels. Cela d'autant plus que les États signataires mènent une politique d'asile de plus en plus limitative.

Au niveau de l'Union Européenne, le domaine d'asile a été abordé et partiellement réglementé de façon commune pour la première fois avec l'accord et la Convention Schengen (1985 et 1990). Cependant, les dispositions initiales étaient seulement le résultat de l'établissement des frontières extérieures et subséquemment elles concernaient surtout des dispositions concernant les frontières et la sécurité, au lieu d'établir des dispositions pour la protection des réfugiés en-soi. Pareillement, les Conventions de Dublin (1990 et 2003) ne s'occupaient que de la constatation de la compétence à l'examen des demandes d'asile entre les États Membres de l'Union. D'autre part, le Traité d'Amsterdam (1997) a, pour la première fois, transféré le domaine de la politique d'immigration et d'asile au premier pilier, ce qui signifie le traitement de ces domaines comme des domaines de droit commun. Suite aux programmes d'actions (le Programme de Tampere, le Programme de la Haye et le Pacte Européen sur l'Immigration et l'Asile) on a, depuis 1999, créé plusieurs directives qui concernent la réglementation du contenu du domaine d'asile européen : la directive sur la protection temporaire, la directive sur les conditions d'accueil, la directive sur les procédures d'octroi de l'asile, la directive sur la qualification et la directive retour. À ce sujet, une problématique amplement discutée est le fait que les directives européennes constituent des normes minimum et que, par conséquent, les États Membres agissent plus restrictivement en réalité. Une autre critique, touche le niveau de contenu des directives : celles-ci viseraient plutôt à la sécurité et au contrôle, en guise de la protection des réfugiés. De cette manière, le HCR déplore par exemple en ce qui concerne la directive procédure (face à la conception des « États sûrs » et face à la possibilité de l'expulsion avant la fin de l'examen) que celle-ci contournerait le droit international des réfugiés et les Droits de l'Homme.

Des appréhensions pareilles existent aussi face à la directive retour. Avec le Traité de Lisbonne (2009) et par la suite avec le caractère obligatoire de la Charte sur les droits fondamentaux, l'harmonisation complète du droit d'asile au niveau européen a été rendue possible.

Ces conditions générales, données par la Convention de Genève et le Protocole, et aussi par l'UE, influencent le droit et la politique d'asile française d'une manière substantielle. Pourtant, à part de la notion de réfugié de la Convention, qui a été adoptée par la loi française, et les dispositions concernant la protection, ainsi que l'influence des directives européennes, **le droit d'asile de la France** dispose d'une spécificité particulière. À savoir, l'existence d'un droit d'asile au niveau constitutionnel (depuis 1946) en plus du droit d'asile dans le *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA). L'asile constitutionnel donne le droit de demander l'asile à toute personne persécutée à cause d'une action en faveur de la liberté – toutes ces personnes devraient être protégées. Sans doute, c'est la valeur symbolique et normative de l'asile constitutionnel qui pèse, car c'est rare que l'asile soit accordé à cause de cette conception, malgré la transition de celle-ci dans le droit d'asile (conventionnel) français.

En France, c'est l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui fait les décisions en première et le Cour National du Droit d'Asile (CNDA) qui fait les décisions en deuxième instance. Cependant, les dernières années on a vu augmenter le taux de reconnaissances du statut de réfugié en deuxième instance par rapport aux décisions prises par l'OFPRA. La **migration de réfugiés** s'est multipliée depuis la fermeture d'autres sources de migration par la République française : notamment la réduction de la migration de travail (causé par la crise économique et la réduction d'embauche de salariés étrangers dans les années 1970) et la limitation du regroupement familial qui constitue, quant aux chiffres, la raison de migration la plus importante en France, mais qui là-encore a été énormément réduite avec l'introduction de la *Loi Hortefeux* en 2007.

Bien que le taux de demandes d'asile ait diminué les dernières années en conséquence de la législation française (surtout depuis 2003 avec l'entrée en vigueur de la *Loi Sarkozy* et la *Loi Villepin*), la France était de nouveau le pays

avec le plus grand nombre des demandes parmi les États Membres de l'UE en 2009. De la même façon, la France tient sur le plan international une place de leadership en termes de demandes.¹⁰⁴

En dépit de tout cela, le **taux de reconnaissance du statut de réfugié** a diminué énormément depuis 1981, où elle comptait 80 %. En 2009 ce n'étaient plus que 29,4 %.¹⁰⁵ De plus, la France est, avec 80-90 %, un des pays avec un des plus grand taux de rejet de demandeurs d'asile. De l'autre côté, l'accord du statut subsidiaire a fortement augmenté à partir de son introduction en 2003, mais en même temps des critiques dénoncent l'usage abusif de la France concernant ce statut, autrement dit, au lieu de l'accord du véritable statut de réfugié selon la Convention de Genève.

Puis, l'enquête et l'analyse du développement de la législation et la politique d'asile française depuis les années 1980 a montré qu'il y avait **un tournant à partir du milieu/de la fin des années 1980**. À partir de l'assimilation des dispositions françaises aux exigences sociales et politiques (par exemple l'introduction de l'asile territoriale/le statut subsidiaire, la reconnaissance des acteurs non-gouvernementaux comme source de persécution), on peut constater que la politique a pris à l'époque, pour la première fois, une orientation clairement restrictive. Cela a été argumenté avec la nécessité de réagir au grand nombre des demandes d'asile, alors avec la croissance de la migration de réfugiés et subséquemment avec la congestion du système d'asile en France. À partir de ce moment-là, la politique d'asile s'est de plus en plus orientée aux logiques de l'immigration choisie et aux logiques d'une politique de sécurité. Par conséquent, cela a aggravé l'accès des demandeurs d'asile au système d'asile en France et, de la même façon, on a restreint des garanties du droit d'asile qui étaient plus libérales avant.

D'un autre côté, sous le gouvernement de gauche et la présidence de François Mitterrand, au début des années 1980, la France menait encore une politique d'asile plutôt libérale. Cela s'est changé vers la fin des années 1980 : notamment

¹⁰⁴ Pendant le premier semestre de 2009 la France est au deuxième rang après les États-Unis.

¹⁰⁵ Il s'agit des décisions de l'OFPRA et des décisions du CNDA.

avec l'accélération des procédures d'asile, l'augmentation des rejets de demandes comme « manifestement infondé », ainsi qu'avec l'abrogation du droit de travail pour les demandeurs d'asile en 1991. D'une part, cette politique est liée à l'entrée en fonction du gouvernement conservateur (RPR), d'autre part, c'était aussi le PS qui a lancé des mesures strictes dans le domaine d'asile, ce qui est – de nouveau – lié au succès de la FN en 1983 subséquemment à la poussée de la droite des partis traditionnels français. Ainsi, le point de départ pour l'orientation restrictive de la politique d'asile française peut être fixé vers la fin des années 1980 et elle est, dès ce moment-là, menée par la droite et par la gauche, même si ce n'est pas de la même ampleur.

Au cours des années 1990 on a commencé à justifier certaines mesures de la politique d'asile et des réformes du droit d'asile français avec l'assimilation aux exigences de la politique d'asile de l'UE et avec l'assimilation aux directives européennes. Cependant, quelques fois la France a anticipé les dispositions européennes en instaurant certains règlements avant que l'UE ne l'ait fait (par exemple la création des zones d'attente et de transit internationales et la création des sanctions contre les entreprises de transport en 1992). En outre, dans d'autres cas, on a utilisé l'argument de l'assimilation et de l'harmonisation de la politique d'asile française à celle de l'Union, afin d'aggraver les dispositions du droit d'asile national (par exemple la modification de la constitution « à cause de » la Convention Schengen en 1993, ainsi que la *Loi Pasqua* qui était rendu possible avec cette modification et qui a rendu plus difficile l'entrée des étrangers sur le territoire français et, par conséquent, l'accès à une procédure pour les demandeurs d'asile).

Ensuite, **l'année 2002 a été marquée par l'entrée de l'UMP au gouvernement.** À partir de ce moment, on peut constater un durcissement réitéré de la politique d'asile en France. En conséquence, l'UMP a accusé la gauche de la « lâcheté » dans le domaine d'asile et elle a aussitôt commencé à lancer plusieurs réformes qui avaient souvent des conséquences restrictives quant au droit d'asile : de cette manière on a de nouveau accéléré les procédures d'asile, aggravé l'accès au système et à la procédure d'asile (par exemple en introduisant une liste des pays d'origine dites « sûrs ») et on a aussi raccourci les délais de la demande d'asile et

de recours. En revanche, on a élargi la durée maximale de rétention (par les *Lois Sarkozy* en 2003 et en 2006 et par la *Loi Villepin* en 2003). Enfin, en introduisant la *Loi Hortefeux* en 2007, l'OFPRA a été détaché du *Ministère des affaires étrangères* et rattachée au *Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire*. Ce rattachement a suscité beaucoup de critique de la part des ONG françaises dans le domaine de la défense du droit d'asile et des Droits de l'Homme : on craint la dévalorisation croissante de la protection des réfugiés en échange d'une revalorisation d'un agenda orienté à la politique de sécurité.

Somit ging Frankreich der lange Zeit zugesprochene Titel „France, terre d'asile“ verloren.

Ainsi, si on envisage toute la période de la politique d'asile française analysée dans ce mémoire, on peut remarquer que l'année 2002 ne constitue pas un changement de paradigme de la politique d'asile, mais il s'agit plutôt d'une prolongation et renforcement d'une politique inaugurée au milieu/à la fin des années 1980. C'est là que la France a commencé à perdre sa qualité de « terre d'asile ». Cette politique est influencée et motivée par des aspects (internes, comme externes) politiques, sociales et sociodémographiques et elle est justifiée par des argumentations de la nécessité d'un renforcement de la sécurité nationale. Donc, il ne s'agit pas d'une modification à partir du gouvernement conservateur, mais d'une continuation, même si la politique d'asile et la législation se sont durcies depuis.

Nonobstant, si on compare la politique d'asile française avec celle des autres membres de l'UE, on remarque que **la tendance restrictive de la France n'est pas une exception dans l'espace européen**, mais elle s'enregistre plutôt dans une tendance de mesures orientées au contrôle et à la sécurité qui est perceptible dans toute l'Europe. Néanmoins, le fait que la politique d'asile française a anticipé aux règlements européens à plusieurs reprises – comme l'a montré surtout l'introduction de la *Loi Villepin* en 2003 et la création de la conception d'une liste des pays d'origine « sûrs » – reste frappant. Mais aussi l'influence de la France sur la politique d'asile de l'UE par la présidence européenne française et par le

Pacte Européen sur l'Immigration et l'Asile, créée par celle-ci, était remarquable. Cette influence était fortement caractérisée par une concentration sur la « sécurité commune » et sur la lutte contre la migration irrégulière – tout à fait comme dans le modèle français de *l'immigration choisie* – au lieu d'une concentration sur la protection des réfugiés. Pourtant, la politique d'asile française ne représente pas un cas particulier, alors qu'elle a lancé plusieurs initiatives dans ce domaine et qu'elle a anticipé les dispositions européennes à plusieurs reprises. Elle est complémentaire à la politique européenne et ainsi elle apparaît :

[...] trotz bestimmter historischer und sozialer Besonderheiten im europäischen Rahmen nicht als ein Sonderfall, sondern als Segment einer gesamteuropäischen Entwicklung, die weniger durch die Realisierung überzeugender Konzepte und Modellvorstellungen, als vielmehr durch die Aufeinanderfolge fragmentarischer Politikentwürfe, Konfliktkonstellationen und Krisenentwicklungen gekennzeichnet ist. (Manfrass 2001: o.S.)

En outre, il faut considérer, et ne pas sous-estimer, l'influence sur la politique d'asile par les acteurs non-gouvernementaux, autrement dit les ONG, les mouvements de migrants et de la société civile. En ce qui concerne ces acteurs, la force de mobilisation et le niveau d'organisation entre eux (et surtout entre les migrants et les demandeurs d'asile eux-mêmes) est particulièrement grand. Ce fait peut être explicité par le mouvement des sans-papiers, les régularisations des migrants en France (en particulier concernant les cas de protestations autour de l'occupation des églises Saint Ambroise et Saint Bernard), ainsi que la mobilisation contre le soi-disant *délit de solidarité* et le manifeste de ses opposants. D'un côté, la force de la mobilisation politique des acteurs non-gouvernementaux en France concernant le droit d'asile se base sur la grande centralisation de la République qui rend possible une position très claire des acteurs non-gouvernementaux contre son « adversaire » (la République). D'un autre côté, elle se base sur le fait que les racines des ONG du droit d'asile datent de l'époque du régime Vichy (c'étaient surtout des ONG anti-racistes et de la défense des Droits de l'Homme) et qu'elles sont, par conséquent, assez solides et expérimentées.

Dans la **digression** j'ai présenté et discuté **trois différentes approches théoriques**. Ces approches et l'analyse des origines, de l'arrangement et des

particularités de la politique d'asile en France ont permis d'expliquer le développement et la forme de cette politique à partir des années 1980 sous trois angles tout à fait distincts. Selon mes estimations, la théorie socio-historique de Paul Pierson est la plus qualifiée afin d'analyser le sujet de ce mémoire, car c'est avec cette théorie que la politique et la législation d'asile en France peuvent être illustrées de la manière la plus détaillée et adéquate : les conceptions de *dépendance au sentier* et du *feedback positive* permettent de décrire et de discuter la politique d'asile française comme « institution stable, figée et continue ». Ainsi, les particularités et la tendance restrictive de la politique d'asile en France sont les résultats des différents aspects sociaux et politiques (internes, aussi bien qu'externes)¹⁰⁶. Donc, la coïncidence (*conjuncture*) de plusieurs événements vers la fin des années 1970 et le début des années 1980 ont suscité cette politique d'asile qui vise à une *immigration choisie* et qui est orienté au contrôle et à la sécurité. Ces événements sont : la fermeture de certaines sources de migration, la chute de l'Union Soviétique et les crises qui ont émergées à la suite de la chute, l'augmentation de la migration de réfugiés, le début d'une réglementation du domaine d'asile au niveau de l'UE, ainsi que le succès du FN en 1983 et l'orientation des autres partis traditionnels autour de la politique d'immigration de celle-ci. Depuis, la politique d'asile visée par la France suit toujours le même sentier caractérisé par une logique restrictive – cependant, ce sentier s'est endurci dès l'entrée en fonction du gouvernement de l'UMP.

Aperçu du futur

La probabilité que le « sentier choisi » dans le domaine de la politique d'asile française pourrait se changer dans l'avenir est plutôt petite, car il y avait et il y a un durcissement de cette orientation politique au cours du temps, ce qui rend des alternatives politiques de plus en plus invraisemblable. Cette invraisemblance est encore renforcée par le sentier complémentaire de la politique d'asile de l'UE et des autres États Membres. Donc, les risques et les coûts d'un changement ou d'une dérivation de la politique menée depuis des années seraient trop hauts.

¹⁰⁶ Cf. chapitre 4.1 *Politics in time* (Paul Pierson)

Dans cette même logique, le Ministre français de l'Immigration, Monsieur Éric Besson, a lancé un nouveau projet de loi touchant l'immigration et l'asile, dite *Loi Besson*. À ce sujet, on a déjà entendu plusieurs voix critiques. Ainsi, les ONG du droit d'asile ont déploré que ce projet puisse limiter le contrôle des juges des libertés et de la détention concernant les procédures des immigrants irréguliers, ce qui signifie que, dans certains cas, des personnes peuvent être expulsées dans leurs pays sans que ces juges puissent faire un examen. De plus, elles dénoncent que l'accès au système d'asile et à la procédure sera, de nouveau, rendu plus difficile, ainsi que la durée maximale de la rétention passera de 32 à 45 jours. (Coroller 2010 : o.S.; AFP 2010 : o.S.)

En outre, des divers ONG françaises du droit d'asile, ainsi que Madame Simone Fluhr de l'ONG CASAS, critiquent le fait, qu'avec la *Loi Besson* les délais de recours seront raccourcis d'un mois à 48 heures :

Et, donc, il y a un nouveau projet de loi de M. Eric Besson, donc le ministre actuel de ce fameux Ministère, et qui, une fois de plus, durcit énormément les choses – et pour vous donner un exemple qui veut faire passer les délais de recours suite à une obligation de territoire, qui est, alors, actuel un mois, à 48 heures. S'il y réussit ça veut dire tout simplement que c'est la consécration d'un nonaccès à un droit, parce qu'en 48 heures combien vont il être à pouvoir y arriver ? Sachant qu'ils ne parlent pas le français pour la plupart, sachant que des avocats nous disent 'mais en 48 heures c'est impossible de faire un travail aussi conséquent même si on l'a dans la minute qui suit la notification'. (ExpertInneninterview Fluhr 2010, Zeile 393-402)

En se rendant compte de cette situation, un changement de la politique d'asile restrictive et orienté à *l'immigration choisie*, au contrôle des migrants et des demandeurs d'asile et à la sécurité de la République, apparaît presque impossible. Selon les approches théoriques de Pierson et l'analyse de la politique d'asile en appliquant ceux-ci, ce changement serait seulement réalisable quand il y aura un changement dans les conditions sociales et politiques, le (des-)équilibre du pouvoir social/politique ou s'il y avait des effets institutionnels imprévus. Néanmoins, réalisable ne veut pas dire probable.

Cependant, les acteurs non-gouvernementaux dans le domaine d'asile en France – qui s'engagent pour le maintien des mécanismes de protection des réfugiés – constituent une force signifiante quant à la pression vers un changement de l'orientation restrictive. Ainsi, par leur force de mobilisation, ils ont déjà produit plusieurs « dérivations du sentier », même si ces derniers étaient « légers ». Bien que la mobilisation politique des acteurs non-gouvernementaux fasse, d'une certaine façon, partie du système politique français, qu'elle ne soit pas une chose extraordinaire et serve plutôt à « l'équilibre » du système, les protestations et la pression par les acteurs non-gouvernementaux sont profondément importantes.

Au moins, ces acteurs et cette force de mobilisation restent indispensable afin de maintenir l'équilibre entre la politiques et législation d'asile restrictive, de plus en plus exclusive et visant surtout à la « sécurité intérieure » – et la conservation des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que leur protection.

« Nulle part on n'est plus étranger qu'en France, nulle part on n'est mieux étranger qu'en France. » Car au-delà de l'ambiguïté de l'universalisme, la tradition française du questionnement, la place des intellectuels et l'importance du forum politique – dont les Lumières sont un des exemples paroxystiques caractérisant la culture française – permettent à chaque fois de relancer le débat intellectuel et politique plus dramatiquement, plus lucidement qu'ailleurs. C'est ce qui constitue le véritable antidote à la dépression nationale, comme à sa version maniaque qu'est le nationalisme. (Kristeva 2008 : o.S.)

Abstract (deutsch)

Diese Diplomarbeit beschäftigte sich mit der Frage nach den Spezifika der (restriktiven) französischen Asylpolitik seit den 1980er Jahren. Dabei wurde durch die Verwendung vor allem sozial- und politikwissenschaftlicher, sowie auch geschichtswissenschaftlicher Quellen und durch die Durchführung eines ExpertInneninterviews, die Entwicklung der französischen Asylpolitik, sowie deren Ursachen, Beeinflussungen und Konsequenzen erforscht und diskutiert. Dabei wurde festgestellt, dass sich ab Mitte/Ende der 1980er Jahre ein restriktiver, an kontroll- und sicherheitspolitischen Aspekten orientierter Kurs durchgesetzt hat, der seither von der französischen Rechten, aber auch von linken Parteien weiterverfolgt wird. Allerdings ließ sich seit dem Regierungsantritt der UMP im Jahr 2002 eine weitere Verhärtung in der Asylpolitik registrieren. In Hinblick auf die Beeinflussung der europäischen auf die französische Asylpolitik (und vice versa) wurde deutlich, dass Frankreich der EU mehrmals mit restriktiven Maßnahmen vorauskam, die europäische Asylpolitik auf signifikante Weise mit beeinflusste, jedoch hinsichtlich der Form ihrer Asylpolitik keinen Spezialfall innerhalb der Union darstellt. Ferner bilden nicht-staatliche AkteurInnen im französischen Asylbereich (Asylrechts-NGOs, MigrantInnenbewegungen, Zivilbevölkerung) einen bedeutenden Bestandteil der Asylpolitik, wobei vor allem die erreichten Regularisierungsmaßnahmen von irregulären MigrantInnen durch politische Mobilisierung, sowie auch die Selbstorganisation der MigrantInnen und AsylwerberInnen als besonders erscheinen. In einem abschließenden Exkurs wurden die Spezifika der französischen Asylpolitik seit den 1980ern schließlich mittels drei unterschiedlichen theoretischen Ansätzen (Historische Soziologie, Poststrukturalismus, Denkschule der *Nouvelle Droite*) erläutert, um diese aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten und verstehen zu können und somit ein umfassendes Bild dieser zu erstellen.

Abstract (englisch)

This thesis dealt with the question of the specifics of the (restrictive) French asylum policy since the 1980s. By mainly using social and political science as well as historic scientific sources and by the application of an expert interview, the development of French asylum policy, as well as its causes, influences and consequences have been explored and discussed. It has been discovered that from mid / late 1980s, a more restrictive asylum policy, which is mainly oriented on control and security issues, has been prevailed – since then this policy has been followed by the French right, but also by the left parties. However, since the accession to power of the UMP in 2002, a further hardening in the asylum policy has been registered. In regard to the influence of the European asylum policy on French asylum policy (and vice versa), it became clear that France anticipated the EU several times concerning restrictive measures, that it had a big impact on European asylum policy, but is not a special case within the Union. Furthermore, non-governmental actors within the French asylum system (asylum-NGOs, migrant movements, civil society) constitute an important component of asylum policy, whereas the achieved regularizations of irregular migrants through political mobilization, as well as the organisation of migrants and asylum seekers among each other appear to be special. In a final digression, the specifics of the French asylum policy since the 1980s have been explored and discussed by using three different theoretical approaches (historical sociology, poststructuralism, school of thought of the Nouvelle Droite) in order to look at its specifics from different perspectives and in order to create a comprehensive and broad picture of the French asylum policy.

Bibliographie

Aden, Hartmut (2004): *Frankreich*. In: Gieler, Wolfgang/Fricke, Dietmar (Hg.): Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Münster, LIT Verlag, S. 61-72

AFP (2010): *Projet de loi Besson - France Terre d'Asile : "Une véritable atteinte à l'autorité judiciaire"*. In: LePoint vom 12. Februar 2010. Online: <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2010-02-12/reaction-projet-de-loi-besson-france-terre-d-asile-une-veritable-atteinte/920/0/423736>, letzter Abruf: 2010-06-13

Altermatt, Urs/Skenderovic, Damir (1996): *Die Nouvelle Droite in Frankreich und der Westschweiz*. Online: <http://www.unifr.ch/spc/UF/96mars/skenderovic.html>, letzter Abruf: 2010-05-25

Anafé (2003): *Un charter vers l'Afrique : quelques repères*. Online: <http://www.anafe.org/doc/communiques/com-2.html>, letzter Abruf: 2010-03-12

Aubin, Emmanuel (2009): *Droit des Étrangers*, Lonrai, Gualino éditeur – Lextenso

Balzacq, Thierry/Carrera, Sergio (2006): *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Aldershot, Ashgate Publishing

Barthélémy, Anne-Isabelle/Benoît, Catherine/Berthe, Vincent/Boe, Jérôme Boillat/Cosse, Emmanuelle/Coutant, Pascale/Curot, Grégory/Fassin, Eric/Feher, Michel/Izambert, Caroline/Krikorian, Gaëlle/Langlois, Pauline/Le Drean, Christophe/Mangeot, Philippe/Neskovic, Maja/Neuman, Michael/Potte-Bonneville, Mathieu/Saint-Saens, Isabelle/Sopena, Antonin/Soussan, Judith/Volard, Corinne/Windels, Aurélie (2009): *Cette France-là. 06 05 2007 / 30 06 2008*. Paris, Éditions La Découverte

Bauer, Barbara/Bartz, Dietmar/Ahima, Tarik (2009): *Le monde diplomatique. Atlas der Globalisierung. Sehen und verstehen, was die Welt bewegt*. Berlin, Le Monde diplomatique/taz Verlags- und Vertriebs GmbH

Bendel, Petra (2009): *Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektiven*. In: Butterwegge, Christoph/Gudrun Hentges (Hg.): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations-, und Minderheitenpolitik*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. aktualisierte Auflage, S. 123-136

bbp (Bundeszentrale für politische Bildung) (2007): *Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU*. Online: <http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ.html>, letzter Abruf: 2009-12-07

bpb (Bundeszentrale für politische Bildung) (2008): *Europäische Union: Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen*. Newsletter, Ausgabe 9, November 2008. Online: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=080904, letzter Abruf: 2009-12-16

Brandstötter, Reinhard (2005): *Österreichs Asylgesetzgebung. Entwicklungstendenzen im Spiegel originärer Intentionen des internationalen Flüchtlingsrecht und der Menschenrechte*. Diplomarbeit, Wien

Brauner, Markus (2006): *Die nordafrikanische Migration nach Frankreich unter besonderer Berücksichtigung der Stellung Marseilles*. Diplomarbeit, Wien

Bretl, Caroline (2005): *Die Asylpolitik der Europäischen Union und die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation*. Masterarbeit, Berlin. Online: http://europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bretl.pdf, letzter Abruf: 2009-12-22

C.B. (2009): *Délit de solidarité. Besson et MAM font l'explication de texte*. In: Libération vom 23.11.2009. Online: <http://www.liberation.fr/societe/0101604675-delit-de-solidarite-besson-et-mam-font-l-explication-de-texte>, letzter Abruf: 2010-03-31

Carrère, Violaine/Baudet, Véronique: *Délit de solidarité*. Online: <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/59-60/solidarite.html>, letzter Abruf: 2010-03-31

Castles, Stephen/Loughna, Sean (2003): *Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1990-2001*. Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper no. 2003/31

Cep (Centrum für Europäische Politik) (o.J.): *Übersicht: Wesentliche Kompetenz- und Verfahrensänderungen durch den Vertrag von Lissabon*. Online: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurz-Analysen/Vergleich_Reformvertrag_-_Vertrag_von_Nizza_-_Verfassung/AEnderungen_im_Ueberblick.pdf, letzter Abruf: 2009-12-17

CESEDA (2010): *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*. Online: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20100330>, letzter Abruf: 2010-03-30

Cfda (2007): *La reforme du droit d'asile. Un bilan critique après trois années*. Online: <http://cfda.rezo.net/loi%20asile/CFDA%20R%E9forme%20du%20Droit%20d%27asile%20-%20un%20bilan%20critique%2003.%2007.pdf>, letzter Abruf: 2010-02-25

Cfda (o.J.): *La Cfda*. Online: <http://cfda.rezo.net/membres.html>, letzter Abruf: 2010-02-28

Chalk, Peter (1998): *The International Ethics of Refugees: A Case of Internal or External Political Obligation?* In: Australian Journal of International Affairs, Vol. 52, No. 2, London, Routledge, S. 149-163

Chou, Meng-Hsuan/Hall, Clare/Baygert, Nicolas (2007): *Working Paper No. 45. The 2006 French Immigration and Integration Law: Europeanisation or Nicolas Sarkozy's Presidential Keystone?* University of Oxford. Online: <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/WP0745-Chou.pdf>, letzter Abruf: 2010-02-26

CIMADE (2009): *Migrations 2009. Etat des lieux 2009 : politiques publiques, pratiques administratives.* Issoudun, Centr'Imprim

CIMADE (o.J.): *Repères chronologiques sur le droit d'asile.* Online: http://www.cimade.org/poles/defense-des-droits/rubriques/80-historique?page_id=1049, letzter Abruf: 2010-02-17

Coroller, Catherine (2010): *Loi Besson : le juge des libertés court-circuité.* In: *Libération vom 02. April 2010.* Online: <http://www.liberation.fr/societe/0101628054-loi-besson-le-juge-des-libertes-court-circuite>, letzter Abruf: 2010-06-13

Crock, Mary (2003): *The Refugees Convention at 50: Mid-life Crisis or Terminal Inadequacy? An Australian Perspective.* In: Kneebone, Susan (Hg.): *The Refugees Convention 50 Years On. Globalisation and International Law.* Aldershot, Ashgate Publishing, S. 47-89

Currie, Edda (2004): *Migration in Europa. Daten und Hintergründe.* Stuttgart, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH. Online: http://books.google.at/books?id=xDzaK1d1kFcC&pg=PA87&lpg=PA87&dq=chevenement+gesetz+1998+asyl&source=bl&ots=Hk7jclZHUO&sig=i0mimTdPZSLtebS-2orVkAX8bVQ&hl=de&ei=jbJ-S_KeCofWmgPv9ti6Dw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CAYQ6AEwAA#v=onepage&q=chevenement%20gesetz%201998%20asyl&f=false, letzter Abruf: 2010-02-19

De Benoist, Alain (1999): *Manifest. Die Nouvelle Droite des Jahres 2000.* In: Alain de Benoist: *Aufstand der Kulturen. Europäisches Manifest für das 21. Jahrhundert.* Berlin, Junge Freiheit Verlag GmbH & Co., S. 11-58

Delouvin, Patrick (2004): *L'asile en France aujourd'hui.* In: Association pour l'étude des migrations internationales (Hg.): *Revue européenne des migrations internationales. L'asile politique en Europe depuis l'entre-deux-guerres.* Jg. 20, Nr. 2, Online: <http://remi.revues.org/index973.html>, letzter Abruf: 2010-02-22

Dickel, Doris (2002): *Einwanderungs- und Asylpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Eine vergleichende Studie der 1980er und 1990er Jahre*. Opladen, Leske + Budrich

Ebster, Claus/Stalzer, Lieselotte (2008): *Wissenschaftliches Arbeiten für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler*. Wien, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 3. überarbeitete Auflage

Egre, Pascale/Henry, Pierre (2007): *Cachan, la vérité. Le défi migratoire*. Paris, Éditions de l'Aube.
Online: <http://www.france-terre-asile.org/archives-ftda-sengage/integration-des-migrants/1533-le-chef-de-letat-ecarte-une-regularisation-massive-des-sans-papiers>, letzter Abruf: 2010-03-24

Décret n° 2007-1890 (2010): *Décret n° 2007-1890 du 26 décembre 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et modifiant la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*. Online:
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=789A8DD8469452B57C565D7B36DC4138.tpdjo09v_3?cidTexte=JORFTEXT000017765626&categorieLien=id, letzter Abruf: 2010-03-09

Engler, Marcus (2007): *Focus Migration. Länderprofil Frankreich*, Online: http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/LP02_Frankreich_v2_01.pdf, letzter Abruf: 2010-02-15

EuGH (2008): *Pressemitteilung Nr. 29/08, Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-133/06*.
Online: <http://curia.europa.eu/de/actu/communiqués/cp08/aff/cp080029de.pdf>, letzter Abruf: 2009-12-16

EU-Grundrechtecharta (2000): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01)*.
Online: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf, letzter Abruf: 2009-12-17

Euractiv (2008): *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*. Online:
<http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/europischer-pakt-einwanderung-asyl/article-175522#>,
letzter Abruf: 2009-12-16

Europäische Kommission (2006): *Die Anstrengungen der Europäischen Union zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*. Online:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm, letzter Abruf: 2009-12-12

eurostat (2009): *Asylentscheidungen in der EU27. 2008: Die EU-Mitgliedstaaten erkannten 76 300 Asylbewerber als schutzberechtigt an*. Online:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/175&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, letzter Abruf: 2010-02-15

Falkenberg, Susanne (1997): *Populismus und Populistischer Moment im Vergleich zwischen Frankreich, Italien und Österreich*. Online: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-5116/kap5.htm>, letzter Abruf: 2010-05-25

Foucault, Michel (1997): *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976*. Paris, Seuil/Gallimard

France terre d'asile (2007): *Historique de France terre d'asile*. Online: <http://www.france-terre-asile.org/qui-sommes-nous/historique>, letzter Abruf: 2010-04-07

Französische Botschaft (2006): *Einwanderungspolitik: Die Reformen seit 2003*. Online: <http://www.botschaft-frankreich.de/spip.php?article1832>, letzter Abruf: 2010-02-22

Frenz, Walter (2009): *Handbuch Europarecht. Band 4: Europäische Grundrechte*. Berlin/Heidelberg, Springer Verlag

Freedman, Jane (2004): *Immigration and insecurity in France*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited

Fritzsche, K. Peter (2004): *Menschenrechte*. Paderborn, Verlag Ferdinand Schöningh

Fromont, Michel (1995): *La Convention de Schengen et le droit d'asile en France*. In: Beyerlin, Ulrich/Bothe, Michael/Hofmann, Rainer (Hg.): *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*. Berlin/Heidelberg/New York, Springer Verlag, S. 1177-1192

Georgi, Fabian (2009): *Handlanger und Störenfriede. NGOs und internationale Organisationen im europäischen Migrationsregime*. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): *Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik*. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, S.76-87

GFK (1951): *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 / Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967*. UNHCR, Online: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/01_GFK_Prot_dt.pdf, letzter Abruf: 2010-02-01

GISTI (2010): *Les collectifs de sans-papiers*. Online: <http://www.gisti.org/spip.php?article1506>, letzter Abruf: 2010-04-08

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2009): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlag GmbH, 3. überarbeitete Auflage

Grémy, Jean-Paul (1991): *Les demandeurs d'asile en France en 1990*. In: Sociétés contemporaines, N°6, Ingénieurs d'Europe et du Proche-Orient, S. 127-156. Online: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/socco_1150-1944_1991_num_6_1_1003, letzter Abruf: 2010-02-17

Han, Petrus (2005): *Soziologie der Migration*. Stuttgart, UTB für Wissenschaft, 2. Auflage

Hanisch, Nina (2003): *Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungs- und Integrationspolitik für Europa. Migration im Spannungsfeld von nationalen Handlungsmustern und europäischem Einigungsprozess anhand der Entwicklungen in Frankreich, Deutschland und Großbritannien*. Wien, Masterthesis

Hehn, Jochen (2003): *Neues Asylrecht in Frankreich soll Verfahren drastisch kürzen*. In: Welt online vom 20. November 2003, Online: http://www.welt.de/print-welt/article274485/Neues_Asylrecht_in_Frankreich_soll_Verfahren_drastisch_verkuerzen.html, letzter Abruf: 2010-02-22

Hortefeux, Brice (2007): *Déclaration de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, et sur les amendements portés au débat, dont le recours au "test ADN", Paris, le 18 septembre 2007*. Rede. Paris, 18. September 2007. Online: <http://discours.vie-publique.fr/notices/073002745.html>, letzter Abruf: 2010-03-03

Huber, Andreas (2005): *Die Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik der EU – eine schrittweise Vergemeinschaftung*, Norderstedt, Grin Verlag

immigration.gouv.fr (2008 a): *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*. Online: http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_DE.pdf, letzter Abruf: 2009-12-16

immigration.gouv.fr (2008 b): http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_them_org&numrubrique=311, letzter Abruf: 2010-02-26

immigration.gouv.fr (2009): *Guide du demandeur d'asile*. Online: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/GDemandeurAsile.pdf>, letzter Abruf: 2009-12-18

immigration.gouv.fr (o.J.): *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Organigramme*. Online: http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/organigramme_MIIINDS.pdf, letzter Abruf: 2009-12-18

Kaden, Marco (2009): *Die EU-Migrationspolitik im Zeichen des demographischen Wandels. Notwendigkeiten, Anspruch und Realität*. Hamburg, Diplomica Verlag GmbH

Knapp, Anny (2009): *EU – Richtlinien Reform*. In: asylkoordination österreich (Hg.): *Asyl aktuell. Eu-Asylpolitik*. Zeitschrift der asylkoordination österreich, 1/2009, S. 10-13

Kober, Martin (2009): *Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union. Bestandsaufnahme, Konkretisierung und Ansätze zur Weiterentwicklung der europäischen Grundrechtsdogmatik anhand der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. München, Herbert Utz Verlag GmbH

Kopp, Karl (2004): *Umbau- und Abrissarbeiten am europäischen Flüchtlingsschutz*. In: Friedrich, Rudi/Pflüger, Tobias (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa? Europäische Union: Militarisierung und Flüchtlingsabwehr*. Grafenau, Trotzdem Verlagsgenossenschaft

Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid (Hg.) (2008): *Wörterbuch Soziale Arbeit. Aufgaben, Praxisfelder, Begriffe und Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik*. Weinheim/München, Juventa Verlag, 8. überarbeitete und aktualisierte Auflage

Kristeva, Julia (2008): *Europa des langues. Conférence de presse au Ministère de la culture avec Mme la Ministre Christine Albanel*. Pressekonferenz vom 16. September 2008. Online: <http://www.kristeva.fr/europedeslangues.html>, letzter Abruf: 2010-06-13

Laacher, Smaïn (2008): *Juger de la persécution. État, violence politique et demande d'asile*. In: Bataillon, Gilles/Bozarslan, Hamit/Merklen, Denis: *Situations limites et expériences de l'incertain*. Paris, Karthala. Online: <http://www.isp.cnrs-bellevue.fr/Smain%20Laacher.%20Juger%20de%20la%20persecution.pdf>, letzter Abruf: 2010-02-17

Lachmayer, Konrad/Bauer, Lukas (Hg.) (2008): *Praxiswörterbuch Europarecht*, Wien, Springer Verlag

Langthaler, Herbert/Muhič Dizdarevič, Selma/Sohler, Karin/Trauner, Helene (2009): *Synthese der Fallstudien in Österreich, Frankreich und der Tschechischen Republik*. In: Asylkoordination Österreich (Hg.): *Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU*. Online: http://www.asyl.at/projekte/node/synthese_casestudies.pdf, letzter Abruf: 2010-06-11

Laubenthal, Barbara (2006): *Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt/Main, Campus Verlag GmbH

Lavenex, Sandra (2009): *Focus Migration. Länderprofil Frankreich*. Online: http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/LP_17_EU.pdf, letzter Abruf: 2010-03-08

Leistico, Dirk (1994): *Immigration und Multikulturalismus in Frankreich*. Online: <http://www.uni-trier.de/fileadmin/forschung/ZES/Schriftenreihe/017.pdf>, letzter Abruf: 2010-05-25

Le Pors, Anicet (2010): *Le droit d'asile*. Paris, Presses Universitaires de France, 3. Auflage

Loi n°52-893 (1952): *Loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*. Online: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=FF7EDDC66C3CA79BDD022EFC6C07F911.tpdjo15v_1?idArticle=LEGIARTI000006336134&cidTexte=LEGITEXT000006068113&dateTexte=20091122, letzter Abruf : 2009-11-25

Ludwig, Katharina (2007): *Citoyen Sans-Papiers? Agency irregulärer MigrantInnen in der europäisch-französischen Migrationspolitik. Eine diskurstheoretische Perspektive*. Diplomarbeit, Wien

Manfrass, Klaus (2001): *Frankreich: Ein Einwanderungsland*. Friedrich-Ebers-Stiftung, Online: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01011004.htm#E9E5>, letzter Abruf: 2010-03-19

Manifeste des délinquants de la solidarité (2003): http://www.gisti.org/IMG/pdf/petition_manifeste-delinquants.pdf, letzter Abruf: 2010-03-31

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1994): *Expertenwissen und Experteninterview*. In: Hitzler, Ronald/Honer, Anne/Maeder, Christoph (Hg.): *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen, Westdeutscher Verlag GmbH, S. 180-192

Moebius, Stephan (2009): *Strukturalismus/Poststrukturalismus*. In: Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hg.): *Handbuch Soziologische Theorien*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 419-444

Noiriel, Gérard (1991): *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIX^e-XX^e siècle*. Paris, Hachette Littératures

Nuscheler, Franz (2004): *Internationale Migration. Flucht und Asyl*. Wiesbaden, VS Verlag, 2. Auflage

OECD (2008): *International Migration Outlook: SOPEMI 2008*. Online: <http://books.google.at/books?id=tMt->

yR6yjrkc&pg=PT244&dq=20.+november+2007+asyl+frankreich&as_brr=3&client=firefox-a&cd=1#v=onepage&q=&f=false, letzter Abruf: 2010-02-26

OECD (2009): *SOPEMI Country Notes. France*. Online:
<http://www.oecd.org/dataoecd/41/42/44067582.pdf>, letzter Abruf: 2010-02-11

Oellers-Frahm, Karin (1992): *Frankreich. Grundlagen des Asylrechts in Frankreich*. In: Hailbronner, Kay (Hg.): *Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich*. Köln, Bundesanzeiger VerlagsGesmbH, S. 29-37

OFPPRA (2009): *Rapport d'activité 2008*. Online:
http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2008_complet_BD.pdf, letzter Abruf: 2010-02-11

Ofpra (2009 a): *Les pays d'origine sûrs*. Online:
http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?dtd_id=11&xmld_id=2730, letzter Abruf: 2010-02-25

OFPPRA (2009 b): *Qu'est-ce que l'asile?* Online:
http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=81&dtd_id=11, letzter Abruf: 2009-12-18

OFPPRA (2009 c): *Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*. Online: http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?dtd_id=10&xmld_id=1367, letzter Abruf: 2009-12-18

OFPPRA (2009 d): *Les voies de recours*. Online:
http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=56&dtd_id=11, letzter Abruf : 2009-12-21

OFPPRA (2010): *Rapport d'activité 2009*. Online:
http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2009_complet_BD.pdf, letzter Abruf : 2010-05-29

OFPPRA (o.J.): <http://www.ofpra.gouv.fr/index.html>, letzter Abruf: 2009-12-18

o.V. (2006): *Sans-papiers : "La quasi-totalité des enfants vont voir leur situation régularisée" déclare le médiateur Arno Klarsfeld*. In: Le Monde vom 03. Juni 2006, Online:
http://www.lemonde.fr/societe/article/2006/07/03/sans-papiers-la-quasi-totalite-des-enfants-vont-voir-leur-situation-regularisee-declare-arno-klarsfeld_791155_3224.html, letzter Abruf: 2010-03-27

o.V. (2009): *2002-2008 : comment Nicolas Sarkozy a viré de bord*. In: Le Monde vom 14.01.2009.
Online: http://www.lemonde.fr/politique/article/2009/01/14/2002-2008-comment-nicolas-sarkozy-a-vire-de-bord_1141685_823448.html, letzter Abruf: 2010-03-03

Patzelt, Werner J. (2003): *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. Passau, Wissenschaftsverlag Richard Rothe, 5. Auflage

Pfeifer, Wolfgang (Hg.) (2005): *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen*. München, Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH, 8. Auflage

Pierson, Paul (2004): *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton/Oxford, Princeton University Press

Régnard, Corinne (2009): *Infos migrations. La population étrangère résidant en France*. Online: <http://immigration.gouv.fr/IMG/pdf/IM10popetrangere06.pdf>, (Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire), letzter Abruf: 2010-02-11

RESF (2004): *Appel à la régularisation des sans-papiers scolarisés*. Online: <http://www.educationsansfrontieres.org/article5.html>, letzter Abruf: 2010-03-27

Rey, Annette (1997): *Einwanderung in Frankreich 1981 bis 1995*. Opladen, Leske + Budrich

RL 2001/40/EG: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:DE:PDF>, letzter Abruf: 2010-03-16

RL 2001/55/EG: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32001L0055&model=guichett, letzter Abruf: 2009-12-15

RL 2003/9/EG: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:DE:NOT>, letzter Abruf: 2009-12-15

RL 2004/83/EG: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:NOT>, letzter Abruf: 2009-12-15

RL 2005/85/EG: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML>, letzter Abruf: 2009-12-15

Sarkozy, Nicolas (2004): *Bilan des actions de coopération internationale*. Online: http://www.interieur.gouv.fr/sections/le_ministre/interventions/archives-nicolas-sarkozy/11-02-2004-bilan-cooperation/view, letzter Abruf: 2010-03-12

Schmidt, Hartwig (2005): *Der Nichtnazi. Über Alain de Benoist und das Manifest der Nouvelle Droite*. Online: <http://www.linksnet.de/de/artikel/19735>, letzter Abruf: 2010-05-25

Schumacher, Sebastian / Peyrl, Johannes (2007): *Fremdenrecht*, , Wien, ÖGB Verlag, 3. Auflage

Schützeichel, Rainer (2009): *Neue Historische Soziologie*. In: Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hg.): *Handbuch Soziologische Theorien*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 277-298

Sedrine, Sihem Ben/Ziegler, Marco/Brachet, Isabelle/Poméon, Alexandra (2009): *Délit de solidarité. Stigmatisation, répression et intimidation des défenseurs des droits des migrants*. Online: <http://www.statewatch.org/news/2009/jun/france-fidh-criminalising-solidarity.pdf>, letzter Abruf: 2010-03-31

Silverman, Maxim (1994): *Rassismus und Nation. Einwanderung und Krise des Nationalstaats in Frankreich*. Hamburg, Argument-Verlag

Slama, Serge (2008): *Politique d'immigration : un laboratoire de la frénésie sécuritaire*. In: Mucchielli, Laurent (Hg.): *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*. Paris, Éditions la Découverte, S. 64-76

Sohler, Karin (2008): *Chapter 1: France*. In: Baldwin-Edwards, Martin/Kraler, Albert (Hg.): *Regularisations in Europe. Study on practice in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Ref. JLS/B4/2007/05. Appendix A*. Wien, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), S. 1-40

Sohler, Karin (2009): *Zivilgesellschaftliche und politische Partizipation von Flüchtlingen und Asylwerbern in Frankreich. Fallstudie Teil I: Politische und institutionelle Rahmenbedingungen*. In: Asylkoordination Österreich (Hg.): *Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU*. Online: http://www.asyl.at/projekte/node/casestudy_fr_1.pdf, letzter Abruf: 2010-03-21

UNHCR (2003): *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*. Online: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471333857>, letzter Abruf: 2009-12-22

UNHCR (2005 a): *Zusammenfassung der vorläufigen Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Ratsdokument 14203/04, Asile 64, vom 9. November 2004)*. Online: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.04_Asylverfahrensrichtlinie/B.4.02.HCR-asylprocedure.pdf?PHPSESSID=2bc4735a320cb404fa77f5bc57bf9772, letzter Abruf: 2009-12-16

UNHCR (2005 b): *UNHCR Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [KOM(2005) 391 endgültig]*. Online: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.13_Rueckkehr/C.13.09.UNHCR-EU-Rueckkehr.pdf, letzter Abruf: 2009-12-16

UNHCR (2006): *Die Genfer Flüchtlingskonvention: Fragen und Antworten*. Online: <http://www.unhcr.at/grundlagen/genfer-fluechtlingskonvention.html>, letzter Abruf: 2009-11-04

UNHCR (2007): *Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés*. Online: <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.pdf?tbl=BASICS&id=41a30b9d4>, letzter Abruf : 2009-11-25

UNHCR (2009): *Asylum levels and trends in industrialized countries. First half 2009*. Online: http://www.unhcr.se/Pdf/statistics/2009_Asylum%20levels_first%20half_official.pdf, letzter Abruf: 2010-02-11

Van Eeckhout, Laetitia (2009): *Reconduites à la frontière : Hortefeux "fier" de son bilan, les associations dénoncent un "déni d'humanité"*. In: *Le Monde Diplomatique* vom 13.01.2009. Online: http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/01/13/hortefeux-fier-de-son-bilan-les-associations-en-colere_1141448_3224.html, letzter Abruf: 2010-03-16

Verfassungspräambel (2009): *La Constitution - Préambule de la Constitution de 1946*. Online: <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/const02.htm>, letzter Abruf: 2009-12-18

Vertrag von Amsterdam (1997): *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger*

damit zusammenhängender Rechtsakte. Online: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, letzter Abruf: 2009-12-09

Vertrag von Lissabon (2008): *Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0335:0359:DE:PDF>, letzter Abruf: 2009-12-17

Weinzierl, Ruth (2005): *Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*. Dresden, Nomos

Zappi, Sylvia (2007): *Création d'un fichier informatisé des étrangers en situation irrégulière*. In: Le Monde vom 31.12.2007. Online: http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/12/31/creation-d-un-fichier-informatise-des-etrangers-en-situation-irreguliere_994726_3224.html, letzter Abruf: 2010-03-09

Leitfaden/Fragestellung ExpertInneninterview

(Simone Fluhr, CASAS, Strasbourg)

1. Lesquels étaient les grands changements du droit d'asile en France?
Pourquoi? Est-ce qu'il y a une différence remarquable entre la politique menée par les différents partis ?
Quand est-ce que la France a perdu sa tradition de *terre d'asile*?
2. Quels effets ont (eu) les changements institutionnelles dans le domaine d'asile (Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire / CNDA + peut-être désavantages pour l'État de droit concernant des recours) ?
3. Quelle est le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans le domaine d'asile en France ? Comment peut-on décrire la coopération (avec d'autres acteurs non-gouvernementaux, avec l'État) ?
4. Comment est-ce que le travail des ONG dans le domaine d'asile s'est changé dès le surgissement des ONG dans le domaine (du droit) d'asile (limitations) ?
5. Pourquoi est-ce que la mobilisation des acteurs civils (pour les demandeurs d'asile) est tellement forte en France – en comparaison avec d'autres États européens ?
6. Est-ce que le délit de solidarité existe ?
Pourquoi oui / non ?
Si oui : Lesquelles sont les raisons ou les argumentations les plus fréquentes pour lesquelles les aidants sont poursuivis ?
Pourquoi est-ce qu'on parle d'un délit de solidarité seulement depuis peu de temps (texte depuis 1945) ?
7. Qui est responsable pour la politique d'asile restrictive des dernières années. La France ou l'Union Européenne ?
Réciprocité ?
8. Selon votre estimation : quelles sont les (futures) tendances dans la politique d'asile ? Qu'est-ce qu'on discute ? Alternatives ?

Transkription

ExpertInneninterview mit Simone Fluhr

CASAS, Strasbourg, 04. Mai 2010

1 *D'accord, ça marche.*

2 Donc je présente d'abord un peu l'association. Donc, la mission de notre
3 association, c'est d'aider les demandeurs d'asile à faire leur demande d'asile, en
4 première instance à l'OFPRA, l'Office français de réfugiés, de protection il ne faut
5 pas oublier, de réfugiés et d'apatrides et en cas de rejet à la Cour Nationale du
6 Droit d'Asile. On intervient aussi en amont à l'accès à ce droit de déposer l'asile,
7 donc, là c'est plutôt au prêt de la préfecture, quand il y a des choses qui bloquent
8 pour essayer de faire valoir leur droit à ces procédures et accessoirement, mais
9 c'est moins important dans le volet de travail, on donne des cours de français aux
10 primaux arrivants, qui ne sont pas francophone, de sorte à ce qu'ils aient des
11 premiers repères de langue pour pouvoir mieux se débrouiller dans la ville.

12 *D'accord. Et vous travaillez ici depuis – ?*

13 Bon. Moi je suis, je travaille à CASAS depuis presque quinze ans, en temps que
14 bénévole et j'étais embauché il y a dix ans à mi-temps. Parce qu'il faut savoir que
15 notre association a une toute petite équipe salariée et qui s'appui – qui peut
16 heureusement s'appuyer sur une grande équipe de bénévoles. Alors, qu'est-ce
17 qu'il s'agisse d'interprètes – alors, les interprètes sont presque plus que
18 majoritairement des demandeurs d'asiles qu'on avait connu lorsqu'ils étaient en
19 procédure qui ont obtenu le statut qui, maintenant, parlent français et viennent
20 aider leurs compatriotes gratuitement. Et les autres bénévoles, bon c'est un peu
21 des gens tous azimuts, des étudiants, des retraités, des croyants, des gauchistes,
22 peu importe [rit] et ont des motivations, et également une grosse équipe de
23 stagiaires de différentes écoles, soit de l'école de travailleurs sociaux, soit de
24 l'école des avocats, soit de l'université quand ils font des masters qui concerne –
25 relative aux droits de l'homme. Et ces stagiaires, même s'ils sont là dans une
26 période déterminée, de seulement deux ou trois mois, elles sont là de manière
27 permanente et ça nous aide aussi à assumer le quotidien, du fonctionnement de la
28 maison.

29 *D'accord. Alors, on commence là, avec les questions. Lesquels étaient, d'après*
30 *vous les grands changements du droit d'asile en France – et pourquoi ? Les*
31 *grands événements...*

32 Un des grand changements était alors – il faudrait quand même que vous fassiez
33 l'effort de retrouver les éventuelles législations et les dates. Mais, était le moment,
34 dans les années, début quatre-vingt, où on a enlevé le droit de travail aux
35 demandeurs d'asile, ça a fait en sorte que, durant toute la période d'attente qui
36 était à ce moment-là encore beaucoup plus longue qu'aujourd'hui ça pouvait aller
37 sur des années, ces personnes étaient complètement dépendantes d'une prise en
38 charge, qui ne pouvaient pas commencer à devenir autonome, reconstruire une
39 vie en attendant. Cette réponse qui soit aller leur dire 'vous êtes admis sur le
40 territoire français, vous pouvez vivre en sécurité toute votre vie' soit 'il vous faut
41 repartir dans le pays'. C'était un grand changement, parce que cette attente sans
42 droits à rien, surtout pas à travailler – c'est très important pour un père de famille
43 de pouvoir se dire qu'il est toujours père de famille et non pas de dépendre de
44 l'humanitaire et des services sociaux. Ça c'était un des premiers grands
45 changements. Le deuxième, c'est qu'on a remarqué un durcissement dans les
46 différentes législations successives, où il y avait toujours un mélange dans la
47 législation en tout ce qui était immigration clandestine, en général – et dedans la
48 demande d'asile. Hors le fait que les gens fuient leurs pays et arrivent illégalement
49 en France, peut avoir beaucoup de motivation, et la demande d'asile en est une
50 parmi beaucoup d'autres. Mais on a toujours considéré que le problème des
51 demandeurs d'asile était le même que toutes les autres formes de migration. Et,
52 donc, c'est quand même des législations essentiellement basées sur le contrôle
53 de frontières, sur l'évitement que les gens arrivent jusqu'au territoire européen et
54 français, et ça aussi, c'est préjudiciable au sens même de la Convention de
55 Genève. Alors, plus précisément en France il y a eu un changement, qui allait
56 encore plus dans la gravité de ce durcissement, c'est depuis l'introduction du
57 Ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration qui a notamment introduit un
58 chiffre, un quota d'expulsion à atteindre, des sans-papiers, à atteindre chaque
59 année. 26.000 en 2007, 27 etc. Et ces quotas d'expulsion à atteindre, une fois
60 encore – un peu comme dans les législations dont j'ai parlé avant – les
61 demandeurs d'asile paient un prix très, très fort. Pourquoi ? Parce que si on les
62 renvoie ils risquent leur vie, c'est pas seulement 'ils perdent tout ce qu'ils avaient

63 construit' – ils risquent leur vie. Deuxièmement, ce sont des personnes très faciles
64 à localiser et à contrôler et à arrêter, puisqu'ils font des démarches justement pour
65 demander l'asile, et ont besoin d'un hébergement parce qu'ils arrivent bien sûr
66 sans connaître personne, donc ils sont très facile à arrêter et la troisième chose
67 c'est – oui, ce que je voulais, c'est deux choses. Qu'ils paient un prix très, très fort
68 et cette politique de chiffre fait aussi, mais ça ne concerne pas qu'eux mais aussi
69 eux, qu'on n'hésite pas par exemple à déchirer une famille. C'est-à-dire on chope
70 le père de famille, mais pas la mère et les enfants et on renvoie quand même le
71 père. Et avec la Convention Européenne-Dublin, et on est beaucoup confronté par
72 rapport aux Tchétchènes qui ont été enregistré en Pologne à la traversé de la
73 frontière, là aussi des familles déchirées, des enfants arrêtés – pas arrêtés, à leur
74 sortir de l'hôtel avec leurs parents, des choses abominables qui n'existaient
75 absolument pas il y a encore quelques années.

76 *Et alors, vous diriez que ça a commencé, fin des années 80, début 90 avec cette*
77 *loi d'interdiction –*

78 Disons, début 80 le fait d'ôter le droit de travail aux gens, ça les a mis dans une
79 situation de dépendance très grande. Après c'est plutôt début des années 90 que
80 les législations ont commencé à se durcir et jusqu'à encore tout récemment,
81 depuis que Monsieur Sarkozy a été au Ministère de l'Intérieur et maintenant le
82 Président de la République. Et depuis la création de ce fameux ministère. Voilà.

83 *Est-ce que vous remarquez une différence entre la législation menée par la droite*
84 *et la gauche ? Est-ce qu'il y a une différence ?*

85 Oui, elle est malheureusement notable, je dis malheureusement, parce que nous
86 ici on n'est pas du tout politisés dans le sens – et – on est complètement a-
87 politique et a-religieux et on y tient, puisqu'on avait des gens qui sont persécutés
88 pour être de telle parti d'opposition ici, dans le même, dans un autre pays,
89 puisqu'on a des gens qui sont persécutés pour leur religion. Et une fois, c'est
90 donc, c'est très important pour nous de garder cette optique de surtout pas se
91 définir en lien ni avec une religion, ni avec un parti politique précis. Mais, il est
92 quand même notable que tout est beaucoup plus dur depuis l'arrivée de la droite,
93 en 95 et surtout depuis l'arrivé de Monsieur Sarkozy plus tard.

94 *Alors, est-ce qu'il y a un moment, où vous pourriez dire – parce que la France, j'ai*
95 *souvent lu, qu'elle avait la tradition de terre d'asile. Et, pour vous, quand est-ce*
96 *que ça a changé ?*

97 Je vous l'ai dit, les dernières années, par rapport à cette politique de chiffre qui
98 provoque un vrai sentiment, et pas un sentiment imaginaire, chez les gens de
99 devoir se cacher, d'être traqué, d'être recherché. C'est un véritable contre-sens
100 quand on est demandeur d'asile puisqu'on est venue demander la sécurité, et on
101 est traité comme on traite un criminel. Donc, ça c'est vraiment, là, parlant de la
102 tradition d'accueil, pour eux, parce que moi en temps de citoyenne française je
103 suis attachée à cette tradition d'accueil, je suis attachée aussi aux valeurs de la
104 République 'liberté, égalité, fraternité' et ça me fait très mal de voir qu'on est non
105 seulement en train de s'en éloigner, mais de complètement renverser les choses.
106 Pour les personnes qu'on accueille, elles ont aussi entendu que la France était
107 réputé *pour* – il y a aussi que Strasbourg, en ce qui concerne spécifiquement
108 Strasbourg est quand même le siège de la Cour Européenne des Droits de
109 l'Homme. Ils le disent souvent, ils disent 'mais on ne comprend pas, qu'on puisse
110 ne pas nous aider, nous protéger, nous abriter, alors que c'est ici la Cour
111 Européenne des Droits de l'Homme'. Donc, c'est une idée qui est vraiment mis à
112 mal, mais concrètement, et là, on n'est pas dans une idée, on est dans des faits.
113 *On a déjà parlé un petit peu de ça. Quels effets ont eu les changements*
114 *institutionnels dans le domaine d'asile. Alors, le Ministère de l'Immigration, ou*
115 *peut-être aussi l'introduction du CNDA, du Cour Nationale – ?*
116 Oui, alors, pour l'instant, pour ce qui est des instances de protection, donc
117 l'administration OFPRA et la juridiction Cour Nationale du Droit d'Asile. A
118 contrario, les analyses que nous pouvons en faire, mais en se situe pas au niveau
119 national, on se situe à notre niveau local, c'est que le – on n'a pas remarqué de
120 changement particulier, ni en termes de durcissement, ni en terme
121 d'améliorations. Il faut toujours, comment dire, que les demandes d'asile soient le
122 plus convaincantes, plus argumentées et le plus fournies en éléments de preuve,
123 si possible, pour pouvoir être entendu et obtenir le statut de réfugié. Mais on n'a
124 pas remarqué, et heureusement, un changement notable. Ceci dit, il faut quand
125 même préciser, que globalement, on va dire que 20 % de personnes sont
126 reconnues réfugiés et 80 % sont rejetés. Personnellement, je trouve qu'il faut
127 vraiment renverser la proportion pour être juste par rapport à la situation
128 rencontrée par nous. Ça choque, la France est un des pays les plus protecteurs
129 de l'espace européen, ce qui fait encore plus peur.

130 *Oui, parce que, moi j'ai pensé, en Autriche on a aussi changé – avant il y avait*
131 *une autre institution du recours et puis on a changé – et maintenant, c'est la*
132 *dernière instance. Et je voulais savoir, si le CNDA, si c'est aussi, maintenant, la*
133 *dernière, dernière instance ?*

134 Ça l'est depuis toujours, enfin, quand je dis toujours, je vous parle pas de la nuit
135 des temps, mais ça l'est depuis que je connais ce juridiction, parce qu'il y a pas de
136 recours véritablement du recours. Quand on a une réponse négative à la Cour
137 Nationale du Droit d'Asile, on estime que les gens sont déboutés de leur demande
138 d'asile. On peut aller au Conseil d'État, mais ça arrive une fois sur 10.000, quand il
139 y a un problème formel qui s'est passé dans la juridiction, mais rien sur le fond,
140 donc, voilà. Il y a la possibilité éventuellement de faire une demande de réexamen
141 de cette demande d'asile à l'OFPRA, mais pour ça il faut pouvoir présenter des
142 éléments nouveaux et il n'y en a pas toujours, même s'il y ait un danger réel. Et,
143 on a utilisé quelques fois, mais ça c'est justement cette politique horrible que je
144 vous avez décritez toute à l'heure qui nous y a obligé – on a saisi plusieurs fois la
145 Cour Européen des Droits de l'Homme qui, pour des personnes en voie
146 d'expulsion dans leurs pays d'origine dont on estimait que la mort les attendait,
147 pour leur demander de suspendre l'exécution de la mesure. En tant qu'instance
148 européenne qui s'impose à la politique nationale, et on peut le faire en invoquant
149 l'article 39 sur l'urgence, parce qu'il faut qu'une décision soit pris très vite, parce
150 qu'on voit les gens en train d'être renvoyé, et on se basant sur l'article 3 de la
151 Convention Européenne des Droits de l'Homme sur les risques des tortures et des
152 traitements inhumains, on a eu plusieurs fois consécutives des réponses positives,
153 puis on a vraiment évité la mort des gens quoi. Après il sursoit à l'exécution ce qui
154 permet qu'ils soient libérés des centres de rétention et après, dans un deuxième
155 temps, ils décident d'instruire sur le fond ou non. Alors, on a plusieurs affaires qui
156 sont encore en train d'être instruite sur le fond, mais là ça dure des années.

157 *Et, en ce qui concerne – parce que, j'ai lu plusieurs fois, dans des documents des*
158 *ONG, qu'ils avaient peur qu'on confonde l'immigration et le droit d'asile – en ce qui*
159 *concerne le Ministère de l'Immigration – ?*

160 Absolument, mais ça c'est même, quand vous regardez les législations vous
161 voyez que tout est confondu, c'est toujours sous le même chapeau qui est
162 quelque part la lutte contre l'immigration clandestine, d'emblée, d'emblée – on est
163 plutôt dans quelque chose de l'ordre, d'une gestion des flux, des contrôles

164 policiers aux frontières, voilà, bon – et pas dans la protection. Et ce que je voulais
165 dire par rapport à votre question précédente, donc, il y a pas de recours parce que
166 je vous ai dit concernant, vraiment, la question de l’asile, mais précédemment
167 quand les gens étaient déboutés on essayait de faire des demandes à la
168 préfecture à un autre titre, de régularisation, à un autre titre, soit au niveau de
169 l’état de santé, soit au niveau de l’humanitaire on va dire – ‘cette famille elle est là
170 depuis déjà cinq ans, a des enfants scolarisés, ils ont appris le français, ils ne
171 demandent qu’a travailler, ils ont une promesse d’embauche’ et donc on réussit ici
172 à faire, régulariser un certain nombre de familles, comme ça au compte goutte,
173 même si ça prenait du temps, voilà. Alors, que là aussi ce même durcissement, et
174 là, et donc, ils veulent plus rien entendre, tout maintenant passe par, il n’y a plus
175 de négociations comme ça entre les, ou très peu, entre les associations et les
176 instances de décision et du coup, voilà, la réponse à une demande de
177 régularisation ça va être une obligation à quitter le territoire – qui devrait contester
178 au tribunal administratif. Les réponses maintenant ne sont plus que juridique, alors
179 qu’avant il y avait des moyens de mieux régler des choses, à l’amiable.

180 – *on pouvait communiquer* – ?

181 Oui, oui. Et les juges administratifs, et c’est bien normal, d’ailleurs sont assaillis du
182 monde, et se réfugient derrière le fait que l’OFPRA et la Cour ont dit, voilà, qu’il
183 n’était pas établi que le danger était là, et eux sont pas des spécialistes de ça.
184 Donc bien sûr ils disent, puisque l’OFPRA et la Cour ont dit que non, voilà. Et c’est
185 très rare que les juges administratifs cassent la décision du préfet d’obliger les
186 gens à quitter le territoire.

187 *D’accord. Et quel est le rôle des acteurs, des ONG, ou non-gouvernementaux, en*
188 *général, dans le domaine d’asile en France ? Et comment est-ce qu’on pourrait*
189 *décrire la coopération, les relations entre – ?*

190 Oui. Alors, moi, je pense qu’il est très important, et d’autant plus essentiel dans
191 des périodes de durcissement comme ça, parce qu’on est un petit peu, comment
192 est-ce qu’on pourrait dire, un barrage entre les personnes, et, qui sont victimes de
193 cette politique, au niveau des instances de décision, puisque on peut essayer
194 d’être leur porte-parole, de par exemple, c’est tout le travail qu’on fait, dans l’accès
195 aux droits, parce qu’il arrive souvent que la préfectures dise ‘non, non, non, vous
196 n’avez pas le droit de déposer l’asile’ alors que, selon la loi existante, rien ne s’y
197 oppose. On rappelle la préfecture à la loi, en fait, en quelque sorte. S’il n’y avait

198 pas ces associations, si les gens étaient tout seul, sans aide, je ne sais vraiment
199 pas comment ils pourraient y arriver. C'est un exemple. Et puis autrement, on a
200 aussi toutes ces associations – ont un rôle d'alerte, au niveau de l'opinion publique,
201 là encore de porte-voix pour que l'opinion publique connaisse réellement ce qui se
202 passe dans leur ville, dans leur pays et qui ne peuvent pas apprendre par les
203 journaux, parce que, bon, voilà, c'est pas forcément quelque chose qui intéresse
204 les médias, qui intéresse les gens, quoi. Ce qui n'est d'ailleurs pas vrai, parce que
205 toutes les actions qu'on fait ont une destination du public, en général on trouve
206 des gens très intéressés, très attentifs, et l'opinion publique pour peu qu'on la
207 sensibilise est à l'écoute, et voilà, n'est pas aussi égoïste qu'on veut bien le dire,
208 mais c'est un travail forcément de très longue haleine.

209 *Parce que, oui, en quelque sorte, oui, c'est une autre question là. On commence,*
210 *continue comme ça : est-ce que, pour vous, en général pour les ONG dans le*
211 *domaine d'asile, est-ce que le travail s'est changé pendant les années ? Et,*
212 *comment est-ce que ça a changé ?*

213 Notre travail ?

214 *Oui –*

215 Bon. Notre travail a changé dans le sens où, ce qui est très difficile dans le travail
216 qu'on fait ici, c'est d'entendre des histoires de persécution, puisqu'on est là pour
217 les recueillir, les traduire, les faire même préciser, et il faut avoir, il faut être en
218 capacité de porter tout ça, parce que c'est pas facile d'être face à quelqu'un qui a
219 subi la torture, face à des gens détruits, vraiment détruits, souvent physiquement
220 parce que ça laisse des séquelles, des traces de torture. Mais aussi
221 psychologiquement, quand on a perdu un enfant, quand on a eu une maison
222 incendiée, quand on a tout perdu et vécu. Une expérience qui est encore
223 différente d'une catastrophe naturelle, puisque là, pour le coup, ce sont des
224 humains qui ont fait du mal à d'autres humains. Et moi, j'ai toujours estimé que
225 notre rôle c'était de commencer à aider ces personnes aussi à se réconcilier avec
226 l'humanité – hein, tous les humains ne vous plongent pas dans le néant comme on
227 le croit. Donc, ça c'était et ça reste difficile et ça le restera tant qu'il y aura des
228 gens persécutés dans le monde. Mais ce qui a beaucoup changé pour nous, c'est
229 plutôt la question de l'accueil ici. Dans le sens, faire ce même travail, quand il y a
230 des enfants laissés à la rue, qui sont là, qui pleurent, qui ne savent pas où aller le
231 soir quand on part du boulot – c'était extrêmement éprouvant. Faire ce même

232 travail, quand ils, depuis quatre ans c'est devenu une horreur, quand on est face à
233 des gens qui ont la peur au ventre par rapport à la police ici. Qui – qu'on cueille
234 juste à côté quand ils partent de chez nous, avant qu'ils arrivent, qu'on cueille
235 devant les associations, la distribution alimentaire, qu'on cueille devant les abris
236 de nuit, où ils n'ont dormi qu'une nuit – le lendemain. Cette terreur qu'ils, qu'ils
237 nous communiquent, forcément. Et c'est même déontologiquement innommable,
238 parce que quelque part on a quand même quelques subventions de l'État qui nous
239 demandent d'aider ces gens, à régulariser leur situation et d'un autre côté, venir
240 chez nous pour demander de l'aide pour régulariser leur situation, ça devient un
241 traquenard où on les attend, c'est insupportable.

242 *Alors, avant, les ONG, est-ce que vous pensez qu'ils avaient plus de droits, plus*
243 *de libertés ?*

244 Oui, oui, oui. Parce que, c'est pour la, comment dire, pour la première fois on voit
245 des menaces pesant sur les associations qui témoignent et dénoncent, tout cela.
246 Le premier exemple important en France c'était la Cimade présente dans les
247 centres de rétention. Elle est présente dans les centres de rétention depuis très,
248 très longtemps, dans tous les centres de rétention de France. Et donc, depuis
249 quelques années, depuis l'introduction de cette politique de chiffres d'expulsion, ils
250 étaient en première loge pour voir les conséquences dramatiques que ça avait
251 pour les gens – donc, séparation des familles, grand-mère malade qu'on voit dans
252 un pays où elle n'a plus personne, demandeurs d'asile qui montrent leurs traces
253 de torture. Donc, dans le rapport annuel ils étaient forcément très critiques à la
254 politique qui provoquait tout ça. En réaction à ça, le gouvernement a décidé de
255 dire, bon, 'cette mission aux centres de rétention est un marché comme un autre,
256 donc on va lancer un appel d'offre, en disant, voilà, qui est intéressé pour faire ce
257 travail'. Et donc, il y a eu beaucoup, beaucoup de résistance, beaucoup de
258 recours, même juridiquement étaient fait. Au final la Cimade a quand même été
259 sortie, donc ils ont partagé par lot dans toute la France, de la majorité des endroits
260 où ils travaillaient a été remplacés par d'autres associations. Nous-mêmes, ne
261 sommes pas très, très bien vus par les autorités et chaque année on a un gros
262 point d'interrogation, de survivance. Donc, oui, on a, pour ce qui nous concerne,
263 ce que je voudrais dire, on est payé pour une mission, faire des dossiers et tout, et
264 les autorités ont toujours su que cette mission, on l'a menée à bien et même d'une
265 manière exponentielle par rapport aux subventions données, puisque comme je le

266 disais avant, on s'appui sur tout ces bénévoles, s'il fallait donner réellement de
267 l'argent correspondant au travail qu'on fait ici, le budget exploserait. Voilà, donc,
268 ils savent que le travail est fait et bien fait et parallèlement on a toujours un peu
269 embêté les autorités parce que on n'était pas d'accord qu'il y a des enfants sont
270 dans les rues, et qu'on n'est pas d'accord qu'on arrête les gens comme on le fait,
271 on dit 'mais, ne renvoyez pas les gens dans leurs pays avant même la décision de
272 la Cour National du Droit d'Asile, c'est criminel', on dit, on dit, on dit – on a
273 toujours été un petit peu un grain de sable qui, voilà. Mais il y avait toujours un
274 respect pour nous, dans le sens où les autorités reconnaissaient que ce qu'on
275 disait était légitime, qu'on n'était pas juste là pour sortir des drapeaux en disant
276 'ouvrez toutes les frontières', qu'on n'était pas du tout dans quelque chose
277 d'idéologique, mais forcé de faire ce qu'on faisait à cause de la situation
278 dramatique des gens, à cause des lignes jaunes franchies où on ne peut plus
279 reconnaître qu'on est humain, en voyant ça et en ne faisant rien. Souvent on disait
280 c'est une non-assistance à personne en danger si on ne dit rien – et c'est ce
281 respect-là qui aujourd'hui n'existe plus, à savoir, ils nous dérangent, on les
282 supprime – et c'est grave dans une démocratie.

283 *Alors, mais, d'autre part quand même j'ai remarqué, un petit peu pendant que j'ai*
284 *écrit ma thèse que la mobilisation en général des acteurs civils, c'est très forte en*
285 *France, par rapport aussi aux autres pays. Et, comment expliquez-vous – ?*

286 Je ne sais pas comment l'expliquer par rapport aux – mais –
287 – *mais, c'est vrai que c'est – ?*

288 Je pense qu'il y a vraiment déjà un tissu associatif, un tissu associative très fort,
289 dans, pour ce qui est, ce domaine, il y a plusieurs choses qui se sont passés les
290 dernières années en réaction à tout ces durcissements. Il y a que, il y a eu la
291 création, de ce qu'on appelle le Réseau de l'Éducation Sans Frontières, je ne sais
292 pas si vous êtes renseigné là-dessus. Donc, il existe aussi localement chez nous.
293 Donc, le principe, c'est de, ça a été lancé par des professeurs, et des parents
294 d'élèves qui ont un enfant dans la classe, les parents n'avaient pas de papiers et
295 qui était dans cette situation de sans-papiers, ou, voire, en voie d'expulsion. Et ce
296 mouvement a grossi très vite, donc, ça a mis en substance 'nous professeurs,
297 nous parents d'élèves, nous citoyens refusons que ces enfants soient traités de
298 cette manière et nous sommes là pour les protéger'. Et ce que ça a permis, c'est
299 d'étendre ces préoccupations à toute une population qui n'en était pas du tout

300 informée avant, à savoir, les associations habituelles, Ligue de Droits de l'Homme,
301 Cimade et qui, qui connaissaient déjà tout ça, ça a vraiment ouvert sur la société
302 civile et on a trouvé des gens, bon, très actifs, très investis, et très déterminés, à
303 dire 'je refuse que, dans mon pays, de telles choses arrivent', voilà. Il y a aussi,
304 parallèlement, je ne sais pas si vous en avez entendu parler, les Cercles de
305 Silence. Alors, les Cercles de Silence ont été créés en octobre 2008 par quelques
306 frères franciscains à Toulouse, parce que dans leur communauté il y avait un
307 visiteur de prison qui était parfois en contact avec des gens sans-papiers. Et, qui a
308 découvert aussi, parce ce biais les formes de rétention, et ils ont décidé de
309 protester contre cet état de fait en se mettant sur la principale place de
310 Toulouse, la place du capitole, ils étaient pas nombreux, ils étaient six, sept, avec
311 juste des panneaux d'information, en silence pendant une heure. En disant, nous
312 serons là, tous les mois, à la même heure pour protester contre ce qui se passe.
313 Donc, c'est assez 'drôle' entre guillemets, puisque on voit plutôt des frères comme
314 des ermites, tirés du monde – et ils ont décidé d'exposer ça sur la place publique.
315 Et ça fait beaucoup de petits en France, non pas bien sûr des petits franciscains
316 puisqu'ils n'ont pas le droit de faire des enfants, mais, et dans toute la France, on
317 compte maintenant plus de 170 Cercles de Silence dans toute la France, régulier,
318 qui se réunissent tous les mois, et qui sont pas du tout, qui n'ont pas du tout
319 d'obédience religieuse, plus que ça. Qui mettent, qui ont gardé ce même principe
320 de se réunir en silence pendant une heure avec cette même régularité tant qu'il
321 faudra. À Strasbourg, c'est un mouvement très important, puisque, depuis
322 maintenant on est, on a fêté l'anniversaire, malheureux anniversaire de deux ans.
323 Le 30 avril dernier, se sont réunis tous les 30 du mois et on est toujours 200, 300
324 depuis. Ce qui est important, parce qu'il faut vraiment avoir envie d'y aller, ce n'est
325 pas comme être invité à un film qui parle de la question, avec un débat, c'est
326 vraiment une position comme ça de détermination, obstination. Et ça nous permet
327 aussi de – on a un tracte bien sûr là-dessus, mais je vous enverrai tout ça –
328 d'informer énormément les passants, parce que, comme c'est sur la principale
329 place de Strasbourg. Et, par rapport à la question de l'opinion publique, je suis
330 vraiment scotchée et impressionnée et aussi émerveillée par l'accueil qui est fait,
331 par les citoyens. C'est pas du tout 'les étrangers dehors, on a assez de misère
332 chez nous', c'est plutôt 'oui, ce qui se passe c'est terrible dans ces pays et c'est

333 sur les plus pauvres que ça tombe' et 'c'est bien ce que vous faites'. Et nous on dit
334 'oui, mais venez' [rit].
335 *Alors, la mobilisation de la société civile, ça fait quand même parti, on pourrait*
336 *dire, de la politique d'asile en France ou – ?*
337 Moi, je dirai. Comment dire –
338 *Parce qu'il y avait quand même des régularisations, souvent à cause –*
339 C'est forcément un lieu de pression sur les – alors, on pourrait se dire 'mais,
340 depuis toutes ces années c'est pire en pire, donc, ça sert à quoi ?'. Moi, j'ai la
341 conviction que si personne n'était là pour dire 'témoignez et refusez', bon, on
342 serait 10.000 fois pire que là où on est. Parce que ça c'est que j'apprends tous les
343 jours dans mon boulot, on est jamais au pire de pire, c'est pas vrai. Moi, j'entends
344 des gens qui racontent des histoires, en disant, que ce soit au Rwanda, en Afrique
345 ou en Ex-Union-Soviétique, en disant 'tout d'un coup, d'un jour à l'autre nos
346 voisins avec qui on a toujours vécu en bons termes étaient là et étaient aussi prêts
347 à nous abattre et on n'a pas compris, on n'a pas vu venir'. Et je pense que on
348 n'est pas plus malin que, et je pense que si on n'est pas très vigilant, je crois
349 vraiment que l'Europe toute entière est malade, parce qu'elle ne sait plus ce que
350 c'est la guerre, puisque 60 ans, c'est un peu loin, parce qu'elle ne sait plus à quel
351 prix les démocraties se gagnent, parce que c'est trop instauré, et surtout le prix de
352 la paix, et le prix de ce que c'est, d'avoir une démocratie. Donc, oui, ça sert à
353 quoi ? En tout cas, moi, ce qui me mobilise c'est de me dire en tout cas 'si la
354 catastrophe arrive, à savoir que tous ses étrangers seront les boucs émissaires
355 d'une société qui va mal et qui en plus économiquement va de plus en plus mal,
356 au moins, personne – peu de gens pourrons dire qu'ils ne savaient pas ce qui était
357 en train de se dérouler'.
358 *Donc, oui. Selon vous, le délit de solidarité, existe-t-il ?*
359 Alors, c'est, comment dire. Ça se base sur une loi qui est en fait une loi
360 condamnant à de la prison, et à une très, très forte amende. L'aide au séjour
361 irrégulier. Cette loi existe depuis fort longtemps et a été créée dans l'esprit de lutter
362 contre ces horribles personnages que sont les passeurs qui aident les gens, mais
363 sont sans scrupules en leur faisant payer vraiment très, très, des prix forts. Ce qui
364 marche très bien, puisque on a rien à perdre, c'est leur vie, qu'ils ont besoin de
365 sauver. Cette loi, on a vue à plusieurs reprises, était utilisée pour des personnes de
366 la société civile qui étaient, qui étaient là pour aider des gens pour des raisons

367 proprement humanitaires. Là aussi, c'est un, alors, les juges en général ne suivent
368 pas, ils estiment que effectivement l'esprit de la loi n'est pas celui-là et oui, il y a
369 pas lieu de condamner en s'appuyant sur cet article, mais ça c'est quand même
370 très grave, puisqu'il y a eu et il y a des interpellations et des instructions des
371 dossiers en France de ce type.

372 *Mais, ça c'est, puisque le texte ça existe depuis, je crois, 1945 ou...*

373 Oui, oui –

374 *Et, pourquoi est-ce qu'on parle maintenant du délit de solidarité ?*

375 Mais, je vous le dis, parce que avant – par exemple si moi, je prends une famille à
376 la rue, qui n'a pas de papiers, chez moi. Avant, même avec cette loi qui existait
377 depuis, je me disais pas – 'Je sais que cette loi existe, ok, mais je ne crains pas
378 qu'on m'inculpe, et que'. Aujourd'hui je le crains. Vous comprenez ? C'est la
379 même loi, mais l'esprit dans lequel on veut l'appliquer n'est plus le même.

380 *Oui, est-ce que vous pourriez dire à peu près à partir de – [à partir de quel
381 moment est-ce qu'on parle du délit de la solidarité/est-ce qu'on a commencé à
382 poursuivre des individus] ?*

383 Politique de chiffres, 2006.

384 *La politique de chiffres. D'accord. Oui. Une autre question, c'est concernant
385 l'Union Européenne. Selon vous, qui est responsable pour cette politique plutôt
386 restrictive – est-ce que c'est l'Union ou la France ?*

387 Je. Non, je pense que c'est l'ensemble des États qui sont dans le même état
388 d'esprit. Qu'on disait, tout au début, qui est, que là, que cette question des
389 réfugiés est prise dans la question de l'immigration clandestine en général, et que
390 toutes les législations qui du coup touchent après les demandeurs d'asile, sont
391 pris dans cette logique de contrôle et de police, plutôt que de protection. Je pense
392 que c'est vraiment tous les États qui s'entendent bien là-dessus.

393 *Alors, la dernière question. Oui, selon vous, quelles sont les tendances dans la
394 politique d'asile et est-ce qu'il y a des alternatives et qu'est-ce qu'on discute en ce
395 moment ?*

396 Bon. En ce qui concerne la France il y a un nouveau projet de loi, un énième, c'est
397 aussi bizarre parce que, c'est si bizarre parce qu'on a l'impression qu'il y a un seul
398 problème en France et c'est celui-là. Alors que il y a beaucoup de choses qui vont
399 pas dans le pays, comme dans tous les pays européens, mais c'est que. Voilà, on
400 met toute la gomme sur cette question-là des étrangers qui sont, qu'on est en train

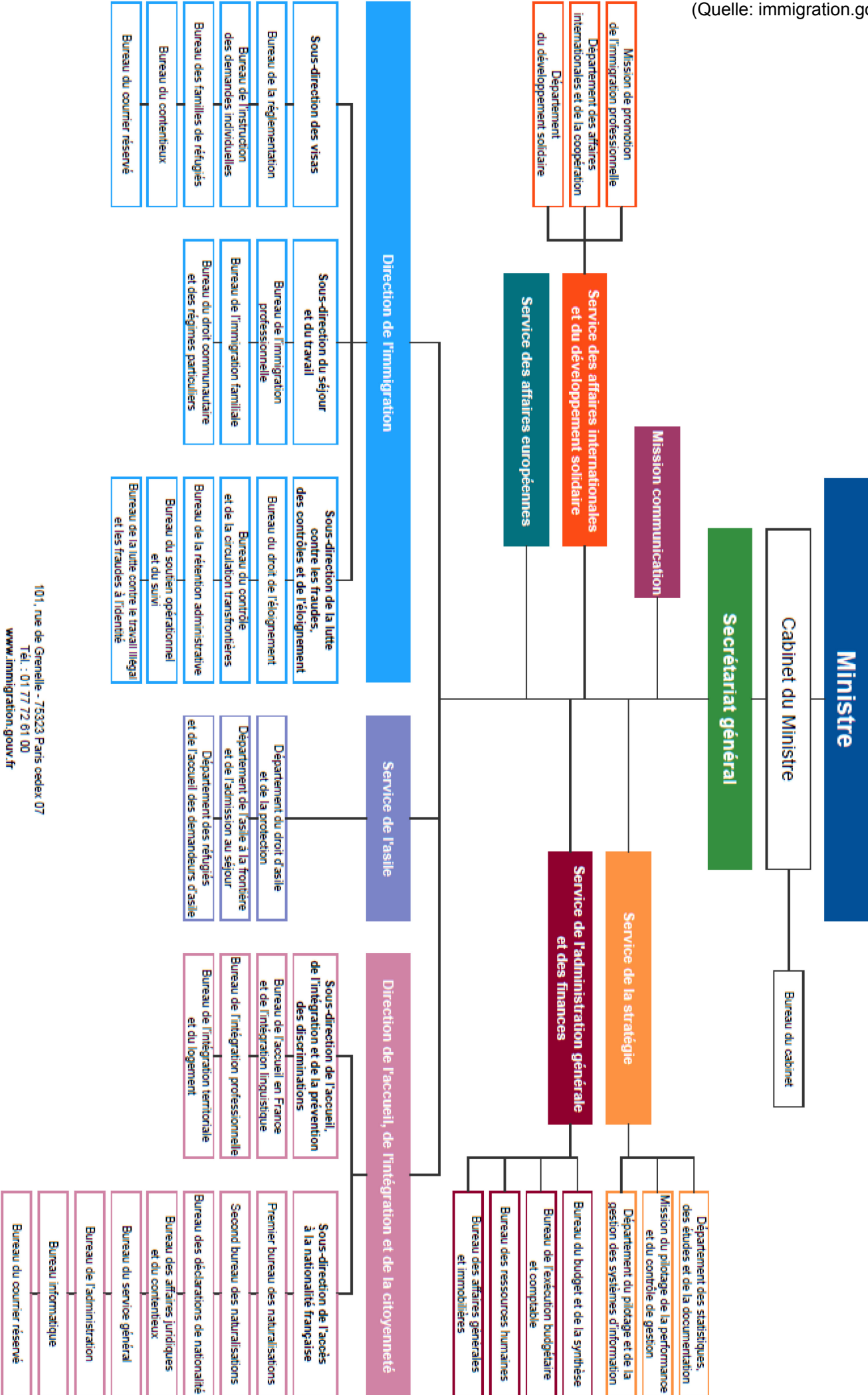
401 de transformer en bouc émissaire de tous les malheurs des citoyens français. Et,
402 donc, il y a un nouveau projet de loi de M. Eric Besson, donc le ministre actuel de
403 ce fameux Ministère, et qui, une fois de plus, durcit énormément les choses – et
404 pour vous donner un exemple qui veut faire passer les délais de recours suite à
405 une obligation de territoire, qui est, alors, actuel un mois, à 48 heures. S'il y réussit
406 ça veut dire tout simplement que c'est la consécration d'un non-accès à un droit,
407 parce qu'en 48 heures combien vont il être à pouvoir y arriver ? Sachant qu'ils ne
408 parlent pas le français pour la plupart, sachant que des avocats nous disent 'mais
409 en 48 heures c'est impossible de faire un travail aussi conséquent même si on l'a
410 dans la minute qui suit la notification'. Voilà, c'est juste [bruit]. Donc, la tendance
411 générale française et européenne, pour moi, elle est très [bruit], c'est la première
412 fois qu'on voit sur le territoire européen des pays qui se mettent d'accord pour
413 faire des avions communs, une destination, une même pays, pour les remplir –
414 d'une capitale à l'autre. Et donc, on est devant quelque chose de terrifiant et à
415 mon avis au bout de, enfin du tout, au bout des malheurs qu'on va faire subir aux
416 personnes. Alors, les alternatives. Je sais pas. Je sais pas. Je sais pas. On
417 continue, pour nous on sait pas, on sait juste qu'il faut continuer à faire ce qu'on
418 fait. Pour pouvoir continuer à nous regarder dans une glace. Voilà.

419 *Alors, je vous remercie.*

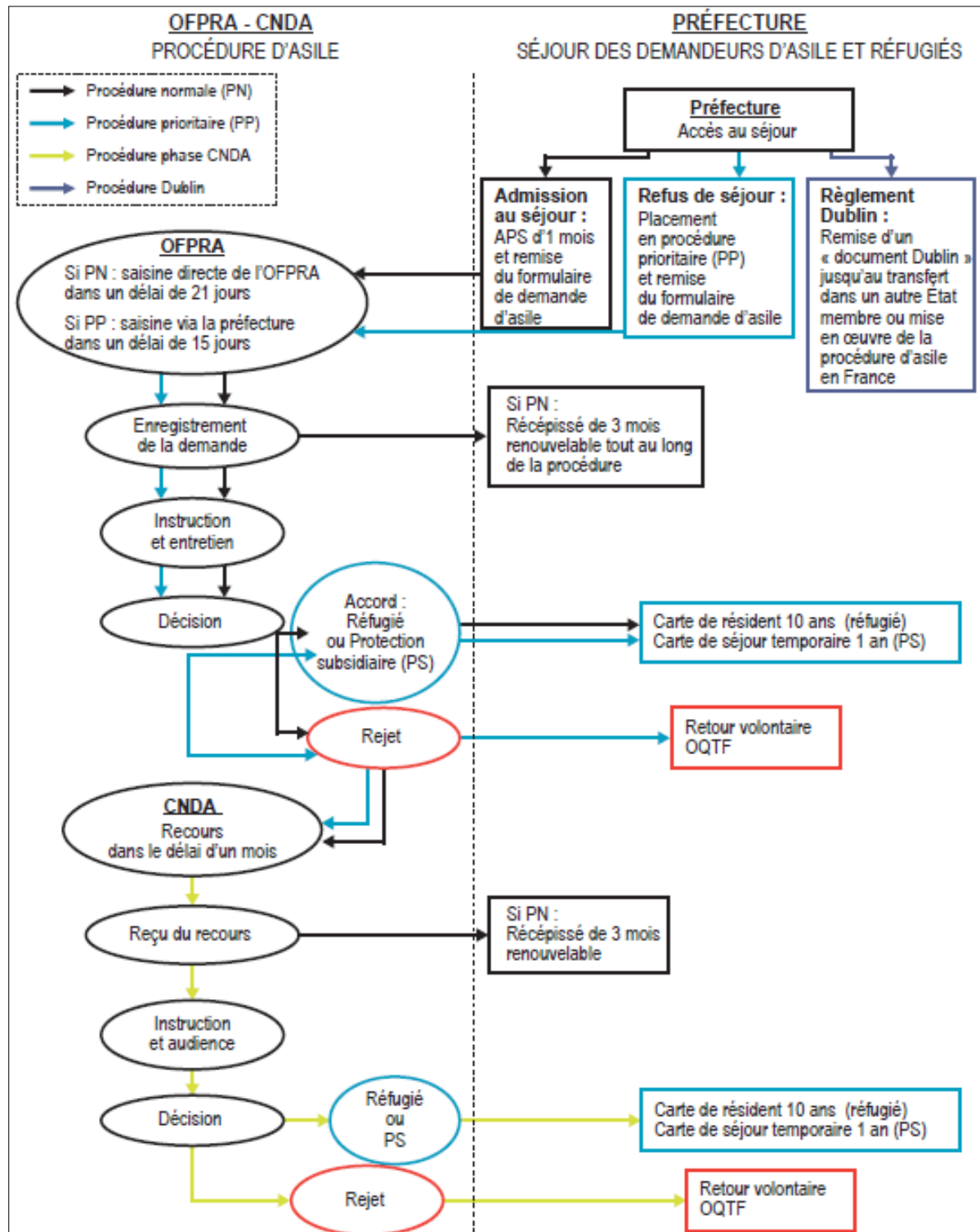
420 Je vous en prie.

Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

(Quelle: immigration.gouv.fr b)



Grafik 2: Die Asylprozedur und die Prozedur des Aufenthalts der AsylwerberInnen in Kurzform



(Quelle: immigration.gouv.fr 2009: 49)

Danksagung

Besonders dankbar bin ich...

- Meiner Familie
- Herrn Univ.-Doz. Dr. Hannes Wimmer für die ausgezeichnete Betreuung der Diplomarbeit
- Herrn Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Robert Tanzmeister für das Interesse am Diplomarbeitsthema
- Frau Univ.-Prof. Sieglinde Rosenberger und Alexandra König, in deren Forschungspraktikum ich einiges gelernt, sowie dem Themenbereich Asyl näher gekommen bin

Und natürlich der Forschungsgruppe, mit der es sich wunderbar zusammenarbeiten ließ

- Frau Simone Fluhr für das Interview
- Der fabelhaften, außergewöhnlichen Neubau-WG
- Meiner Cousine Patricia für ihr „goldenes Ohr“ von Anfang an
- Meinen FreundInnen und StudienkollegInnen

Curriculum Vitae

Persönliche Daten

Name: Silvia-Maria Wieser
Geburtsdatum: 13. Juli 1985
Geburtsort: München, Deutschland
Staatsbürgerschaft: Österreich
E-Mail: s.wieser@hotmail.com

Ausbildung

10/2005 – 10/2010	Studium der Politikwissenschaft an der Leopold-Franzens Universität Innsbruck und an der Universität Wien, sowie
03/2007 – 11/2010	Studium Französisch (Romanistik) an der Universität Wien
09/1999 – 07/2004	Höhere Bundeslehranstalt für Wirtschaftliche Berufe in Kufstein
09/1995 – 07/1999	Hauptschule Kufstein
09/1991 – 07/1995	Volksschule Kufstein Stadt

Sprachkenntnisse: Deutsch (Muttersprache), Englisch, Französisch, Spanisch

Relevante Berufserfahrungen

09/2004 – 06/2005	Europäischer Freiwilligendienst in Cornwall (GB)
08/2006	1-Monatiges eigenständiges Sozialprojekt in Nordirland (mit Unterstützung der EU-Kommission)
08/2007 – 09/2007	6-wöchiges Praktikum in der Landesregierung Tirol – gesellschaftspolitische Abteilung JUFF
07/2009 – 09/2009	Praktikum in der NGO AMSED (Jugend- und Migrationsbereich) in Strasbourg, Frankreich

Sowie freiwilliges Engagement in der Jugendinfo Infoeck Innsbruck mit Schwerpunkt EU-Projekte (2005-2007) und in der Asylkoordination Österreich (ab März 2010)

Wissenschaftliche Tätigkeit:

09/2010	Publikation des Forschungsberichts Kröll, Patricia/Reiner, Pauline/Wieser, Silvia/Winkler, Jakob (2010): <i>Verwaltungsdominanz und politische Kontinuität: Die Grundversorgung von AsylwerberInnen in Tirol</i> . In: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): <i>Asylpolitik – Unterbringung, Politisierung, Verantwortung</i> . Wien, Facultas Verlag
---------	--