

Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU

Forschungsbericht im Rahmen des Programms
New orientations for Democracy in Europe > node <



asylkoordination
österreich

**Zivilgesellschaftliche und politische Partizipation von Flüchtlingen
und AsylwerberInnen in Frankreich**

**Fallstudie Teil I:
Politische und institutionelle Rahmenbedingungen**

von Karin Sohler
Jänner 2009

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG.....	5
2	ENTWICKLUNG DER ASYLMIGRATION IN FRANKREICH.....	6
2.1	ENTWICKLUNG DER ASYLANTRÄGE	6
2.1.1	<i>Erstasylanträge nach wichtigsten Herkunftsländern (2000-2006).....</i>	8
2.1.2	<i>Asylanträge von Frauen und unbegleiteten Minderjährigen.....</i>	10
2.1.3	<i>Regionale Verteilung der Asylanträge</i>	10
2.1.3.1	<i>Asylanträge in den Departements Outre Mer (DOM)</i>	11
2.2	DIE ANERKENNUNG VON FLÜCHTLINGEN.....	12
2.2.1	<i>Entwicklung der Anerkennungsraten</i>	12
2.2.2	<i>Anerkennungen nach Herkunftsregion und Schutzstatus</i>	13
2.2.3	<i>De facto Flüchtlinge und Regularisierungen</i>	14
2.2.4	<i>Flüchtlingsmigration im Vergleich zu anderer Zuwanderung</i>	16
2.3	GRÖÖE UND HERKUNFT DER FLÜCHTLINGSBEVÖLKERUNG.....	17
3	ENTWICKLUNG DES FRANZÖSISCHEN ASYLSYSTEMS.....	20
3.1	IMMIGRATIONS- UND ASYLDISKURS	22
3.1.1	<i>Asyl und irreguläre Migration</i>	22
3.1.2	<i>Immigrationspolitischer Diskurs.....</i>	24
3.2	RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE REFORMEN IM ASYLSYSTEM (2003-2007).....	27
3.2.1	<i>Die Asylrechtsreform 2003.....</i>	28
3.2.2	<i>Das Immigrations- und Asylgesetz 2006.....</i>	30
3.2.2.1	<i>Die Reform des Aufnahmesystems</i>	30
3.2.3	<i>Das Immigrations- und Asylgesetz 2007.....</i>	32
3.2.4	<i>Institutionelle Kompetenzen im Asylsystem.....</i>	38
4	RECHTLICH-INSTITUTIONELLE AUFNAHME- UND INTEGRATIONSBEDINGUNGEN FÜR ASYLSUCHENDE UND FLÜCHTLINGE.....	41
4.1	RECHTSSTATUS UND BEDINGUNGEN VON ASYLWERBERINNEN IM ASYLVERFAHREN	41
4.1.1	<i>Zugang zum Asylverfahren an der Grenze</i>	41
4.1.2	<i>Zugang zum regulären Asylverfahren mit vorläufiger Aufenthaltsbewilligung</i>	44
4.1.3	<i>Die verkürzten Verfahren</i>	45
4.1.4	<i>Dublin Verfahren</i>	46
4.1.5	<i>Freiheitsbeschränkung von AsylwerberInnen</i>	48
4.1.6	<i>Zugang zum Aufnahmesystem und soziale Rechte von AsylwerberInnen.....</i>	48
4.2	RECHTSSTATUS UND BEDINGUNGEN VON ABGELEHNTEEN ASYLWERBERINNEN.....	55
4.2.1	<i>Regularisierungsmöglichkeiten.....</i>	55
4.2.2	<i>Zwangswise Rückführung.....</i>	57
4.2.3	<i>Programme zur Förderung freiwilliger Rückkehr.....</i>	58
4.3	RECHTSSTATUS UND INTEGRATIONSBEDINGUNGEN ANERKANNTER FLÜCHTLINGE UND SCHUTZBERECHTIGTER	59
4.3.1	<i>Aufenthaltsrecht und Arbeitsrecht.....</i>	60
4.3.2	<i>Reise- und Bewegungsfreiheit</i>	61
4.3.3	<i>Familienzusammenführung</i>	61
4.3.4	<i>Soziale Rechte</i>	62
4.3.5	<i>Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge.....</i>	64
5	RAHMENBEDINGUNGEN DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN UND POLITISCHEN PARTIZIPATION VON FLÜCHTLINGEN	69
5.1	POLITISCHE RECHTE UND INTERESSENSVERTRETUNG	69
5.2	EINBÜRGERUNGSREGIME	73
5.2.1	<i>Zugang zur Einbürgerung für anerkannte Flüchtlinge</i>	74
6	ZUSAMMENFASSUNG.....	76
7	ANHANG	80

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1 : WICHTIGSTE HERKUNFTSLÄNDER DER ERSTASYLANTRAGSTELLERINNEN, 2000 - 2006 9

TABELLE 2 ERSTASYLANTRÄGE NACH GESCHLECHT 10

TABELLE 3 REGIONALE VERTEILUNG DER ASYLWERBERINNEN, HAUPTREGIONEN (2000-2006) 11

TABELLE 4: ENTWICKLUNG DER ANERKENNUNGSRATEN FÜR EINIGE DER WICHTIGSTEN HERKUNFTSLÄNDER DER ASYLSUCHENDEN (IN DER RANGFOLGE DER WICHTIGSTEN HERKUNFTSLÄNDER IM JAHR 2006), 2000-2006 13

TABELLE 5 ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER JÄHRLICH ANERKANNTEN FLÜCHTLINGE 14

TABELLE 6 NEUZUWANDERUNG VON STAATSANGEHÖRIGEN AUS DRITTSTAATEN - ZUGÄNGE ZWISCHEN 2000-2005 16

TABELLE 7 ANERKANNTA FLÜCHTLINGE NACH HERKUNFTSLÄNDERN (STAND 31.12.2006) 18

TABELLE 8 IMMIGRANTINNEN- UND FLÜCHTLINGSBEVÖLKERUNG (2004) 19

TABELLE 9 ÜBERSICHT ASYLRECHTLICHER REFORMEN (2003-2007) 36

TABELLE 10 ANTRÄGE AUF EINREISE UNTER DEM TITEL DES ASYLS AN DER GRENZE 43

TABELLE 11 VERKÜRZTE VERFAHREN (PROCÉDURE PRIORITAIRE) 1996-2006 46

TABELLE 12 STATUSRECHTE VON ASYLWERBERINNEN IM ASYLVERFAHREN 53

TABELLE 13 ANZAHL DER AUSNAHMSWEISEN INDIVIDUELLEN REGULARISIERUNGEN VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN (2000-2006) 56

TABELLE 14 STATUSRECHTE VON SCHUTZBERECHTIGTEN FLÜCHTLINGEN (GFK FLÜCHTLINGE UND SUBSIDIÄR SCHUTZBERECHTIGTE) 67

TABELLE 15 HAUPTKUNFTSLÄNDER DER ASYLSUCHENDEN, ABSOLUTWERTE (2000-2006) 80

TABELLE 16 ASYLSUCHENDE NACH HERKUNFTSLÄNDERN, PROZENTANTEIL (2000-2006) 81

TABELLE 17 ASYLSUCHENDE IN ÎLE-DE-FRANCE (2000-2006) 81

TABELLE 18 ANZAHL DER ANERKENNUNGEN UND ABLEHNUNGEN, ANERKENNUNGSRATEN (2001-2006) 82

TABELLE 19 DEFINITIVE ANERKENNUNGSRATEN (1993-2003) 82

TABELLE 20 ÜBERBLICK ÜBER WAHLPROGRAMME (PRÄSIDENTSCHAFTSWAHL 2007) 85

1 Einleitung

Die vorliegende Fallstudie wurde als Teil des Projekts „Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU“ realisiert. Sie basiert auf der Auswertung von Literatur, Primärquellen (Dokumenten, NGO- und Regierungsberichten, etc.), sowie Feldforschung (teilstrukturierte Leitfaden Interviews und teilnehmende Beobachtung), die zwischen August und November 2007 in Paris durchgeführt wurde. Insgesamt führten wir 12 Interviews mit MitarbeiterInnen von Flüchtlingsbetreuungsvereinen¹ und Flüchtlingen, die in Flüchtlings- und MigrantInnen-Selbstorganisationen aktiv sind².

Die Fallstudie gliedert sich in zwei Teile:

1) Im ersten Teil werden die asylpolitisch relevanten *Political opportunity structures* (rechtliches Asylregime, politischer Diskurs zu Asyl und Flüchtlingen, institutionelle Rahmenbedingungen, spezielle Bedingungen für politische Partizipation und Organisation von Flüchtlingen) im französischen Kontext auf Basis von Primärquellen und Sekundärliteratur, sowie ergänzenden ExpertInneninterviews analysiert.

2) Im zweiten Teil wird die Rolle von im Flüchtlings- und Asylbereich aktiven NGOs, vor allem im Hinblick auf die asyl- und flüchtlingspolitische Interessensvertretung (*advocacy*) und öffentliche Mobilisierung untersucht: dabei fokussierten wir uns besonders auf die Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Akteuren (NGOs) zur Förderung der Partizipation, sowie Kooperationen zwischen NGOs und Flüchtlingsselforganisationen. Letztere wurden im Hinblick auf ihre Bedeutung und Partizipation im Asylsystem (Zugang zum Asylverfahren) analysiert. Im Rahmen der begrenzten qualitativen Fallstudie war keine Gesamterhebung von Organisationsstrukturen von Flüchtlingen möglich, sondern zeigten wir anhand einzelner Fallbeispiele, die Aktivitäten und Partizipationsmöglichkeiten von Flüchtlingen im Rahmen von Selbstorganisationen auf.

¹ Neun MitarbeiterInnen von sechs verschiedenen NGOs im Flüchtlings- und Asylbereich in Paris - Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, GAS - Groupe Accueil et Solidarité, Amnesty International France, Gisti/Migreurop, Secours Catholique - Beratungsstelle CEDRE, wurden interviewt.

² Aktive Mitglieder der Vereine Journalistes Africains en Exil, Comité Tchétchénie Paris, Centre Culturel Franco-tchéchéne, Maison d'Haiti, Centre Culturel Kurde Ahmed Kaya. Die insgesamt 6 interviewten Flüchtlinge und VereinsaktivistInnen kamen aus Argentinien und Chile, aus Tschetschenien, aus Kamerun, aus Haiti und aus der Türkei.

2 Entwicklung der Asilmigration in Frankreich

Im internationalen Vergleich zählte Frankreich in den letzten Jahren zu den wichtigsten westlichen Ziel- und Aufnahmeländern für Asylsuchende: Nach den USA und Großbritannien verzeichnete Frankreich die höchsten Zahlen an jährlichen AsylwerberInnen zwischen 2002 und 2006 (insgesamt 257.700 AsylwerberInnen in diesem Zeitraum;³ vgl. UNHCR 2006).

Auch innerhalb der *Europäischen Union* (25) hatte Frankreich im Jahr 2006 einen Anteil von 15,4 % der gesamten neuen Asylsuchenden in der EU (das waren 30.690 der gesamten 198.900 Asylanträge in den 25 EU Mitgliedstaaten im Jahr 2006). Wenngleich Frankreich in den letzten Jahren das EU-Land mit den absolut meisten Asylanträgen war, relativiert sich diese Position, wenn die Zahl der AsylwerberInnen im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße betrachtet wird: das Verhältnis war 0,5 Asylsuchende pro 1000 EinwohnerInnen, was Frankreich an die achte Stelle als Aufnahmeland für Asylsuchende in der EU rückte.

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Entwicklung der Asilmigration und der Flüchtlingsbevölkerung in Frankreich im Zeitraum von 2000 bis 2006, und zwar hinsichtlich folgender statistischer Daten:

- die Entwicklung der Asylanträge und der wichtigsten Herkunftsländer von AsylwerberInnen;
- die Entwicklung der Anerkennungsraten und der Zahl der anerkannten Flüchtlinge (GFK Flüchtlingsstatus und anderweitig Schutzberechtigte);
- die Bedeutung der Flüchtlingsmigration im Verhältnis zur anderen Zuwanderung;
- und die Größe und Struktur der Flüchtlingsbevölkerung in Zusammenhang mit Geschlechterverteilung und Herkunftsland.

Die verwendeten statistischen Daten basieren vor allem auf den jährlich veröffentlichten Berichten der Asylbehörde OFPRA⁴ und der Berufungsbehörde CRR. Zudem wurden auch statistische Daten und Berichte anderer im Migrations- und Flüchtlingsbereich tätiger Institutionen und Behörden (wie des Integrationsrats *Haut Conseil à l'Intégration*⁵, des Parlaments, der ehemaligen im Sozialministerium angesiedelten Abteilung für Bevölkerung und Migration DPM, der für die Aufnahme- und Integration von Zuwanderern zuständigen Behörde ANAEM), sowie Berichte von Flüchtlingshilfsorganisationen (wie *Forum Réfugiés*) als ergänzende Quellen herangezogen.

2.1 Entwicklung der Asylanträge

Ende der 1980er Jahre stiegen die Asylanträge stark an und erreichten 1989 einen Höchstwert von 61.422 Asylanträgen. In den 1990er Jahren gingen die jährlichen Asylansuchen bis 1996 (17.405 Asylanträge) wieder zurück, erst in der Folge stiegen sie wieder an und erreichten im Jahr 2003 einen neuerlichen Höhepunkt (mit 52.204 Erstasylanträgen).

Seit 2003 (dem Jahr der „großen“ Asylrechtsreform) geht die Zahl der jährlichen Erstasylanträge wieder deutlich zurück. Vor allem von 2005 auf 2006 wurde ein deutlicher Rückgang der Erstasylanträge (um – 38%) konstatiert. Zwischen 2003 bis 2006 hat sich die Zahl der jährlichen Erstasylanträge halbiert.

³ USA an erster Stelle (mit 326.700 AsylwerberInnen von 2002 bis 2006) und Großbritannien an zweiter Stelle (mit insgesamt 262.400 AsylwerberInnen); Deutschland (207,200) und Kanada (139,600) zählten zu den weiteren westlichen Ländern mit den meisten Asylsuchenden.

⁴ Die Berichte sind auf der Webseite der OFPRA verfügbar : http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10

⁵ Siehe Bericht des Integrationsbeirats und des Statistischen Observatoriums zu Immigration und Integration 2004

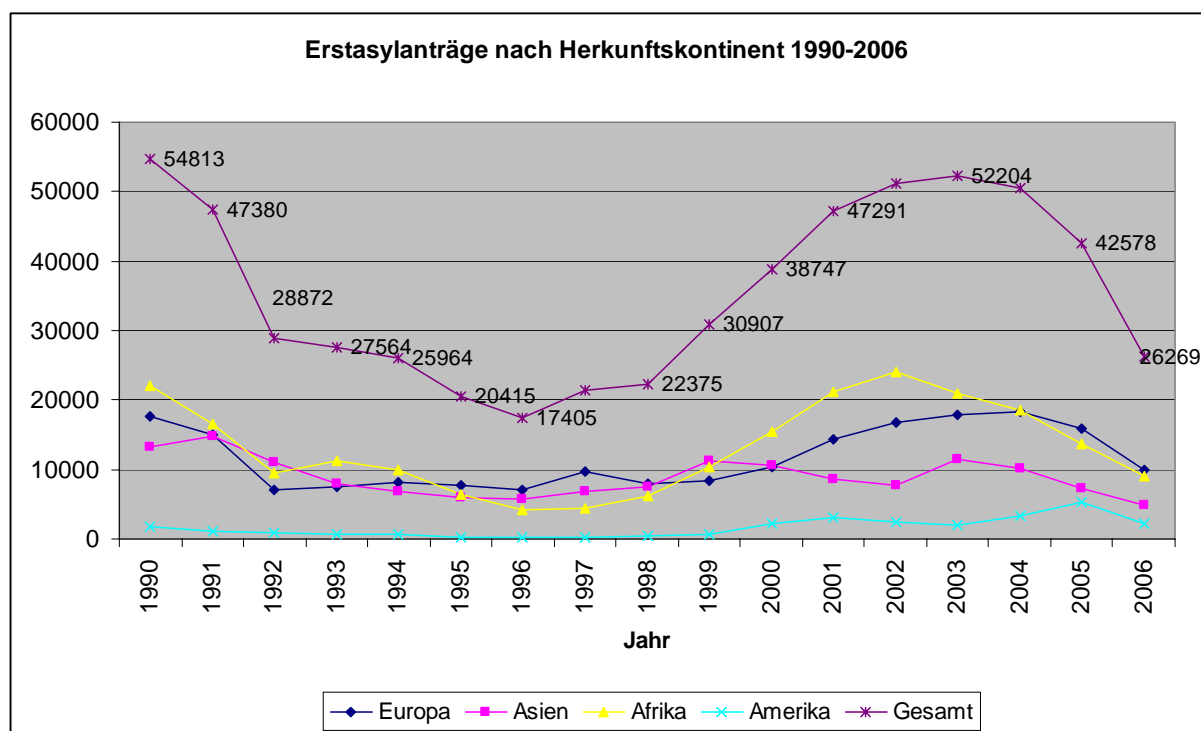
Bei den europäischen AsylwerberInnen dominierten in den 1990er Jahren Asylsuchende aus Rumänien (zwischen 1991 und 1998 jährlich mehrere tausend Anträge), aus dem ehemaligen Jugoslawien (vorwiegend 1992-1993), sowie aus dem weiterhin bedeutendsten Herkunftsland Türkei (Anstieg 1991: 9915).

In den 1990er Jahren kam die Mehrzahl der afrikanischen Asylsuchenden aus Algerien, aus der DR Kongo und aus Mali (vor allem zwischen 1991 und 1993⁶; malische AsylwerberInnen waren zwischen 1999 und 2003 wieder stark repräsentiert).

Seit Ende der 1990er Jahre stiegen sowohl die Zahlen afrikanischer AsylwerberInnen (vor allem Asylsuchende aus DR Kongo, die bereits in den 1990er Jahren die größte Gruppe der afrikanischen Asylsuchenden bildeten) als auch europäischer AsylwerberInnen (v.a. in Folge des Tschetschenien Kriegs und des Kurdenkonflikts in der Türkei) wieder an.

Auch Asylsuchende aus Asien stellten in den 1990er Jahren einen bedeutenden Teil der ErstantragstellerInnen: hier dominierten Staatsangehörige aus China und Sri Lanka (beide stellen auch nach 2000 die bedeutendsten Herkunftsländer von asiatischen Asylsuchenden dar), und bis Ende der 1990er Jahre auch solche aus den drei südostasiatischen Herkunftsländern Vietnam, Laos und Kambodscha.

Abbildung 1 : Entwicklung der Asylanträge nach Herkunftskontinent (1990-2006)



Quellen: OFPRA Jahresberichte 2005, 2006; sowie Jahresberichte Forum Réfugiés 2005, 2006, 2007;

⁶ Legoux führt den damaligen Anstieg der Asylanträge von Maliern auch auf die Abschiebung von irregulären malischen MigrantInnen zurück, die damit einen Schutz vor Abschiebung erlangen wollten (vgl. Legoux 2006).

2.1.1 Erstasylanträge nach wichtigsten Herkunftsländern (2000-2006)

Im Vergleich zu den 1990er Jahren haben sich die Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden verschoben:

Zwischen 2000 und 2004 stellten Asylsuchende aus afrikanischen Ländern den größten Anteil an allen ErstasylwerberInnen (über 40%), seit 2004 dominieren wiederum Asylsuchende aus europäischen Ländern – allen voran aus der Türkei.

Im Jahr 2006 stellten Asylsuchende aus **europäischen Ländern** den relativ größten Teil von 38% aller AsylwerberInnen: dabei dominierten seit 2000 und ebenso im Jahr 2006 die türkischen Asylsuchenden (9,8% aller Anträge), mehrheitlich zu rund 80% KurdInnen⁷. Weitere Hauptherkunftsländer europäischer Asylsuchender waren (Ex-)Serbien und Montenegro (8,4%) – davon primär aus dem Kosovo, sowie Angehörige der Roma Minderheit – und Russland (6%), davon der Großteil Tschetschenen.

Weitere wichtige Herkunftsländer waren außerdem Moldawien und Bosnien-Herzegowina (wobei die Zahl der Asylsuchenden aus Bosnien-Herzegowina seit 2006 markant zurückging, was vor allem eine Auswirkung der Qualifikation von Bosnien-Herzegowina als sicherer Herkunftsstaat (seit 2005) durch die Asylbehörde OFPRA darstellt.

Bei den **afrikanischen Asylsuchenden** gibt es eine große Diversität an nordafrikanischen und Subsahara Herkunftsländern (primär frankophone Länder und ehemalige Kolonien): vorrangig kamen afrikanische Asylsuchende in den letzten Jahren aus der DR Kongo (2006: 7,5% aller Asylsuchenden⁸), aus Kongo (Brazzaville), aus Algerien, aus Mauretanien, Guinea-Conakry und der Elfenbeinküste.

Aus **asiatischen Ländern** hat sich die Zusammensetzung der Asylsuchenden deutlich verändert: während die Asylsuchenden aus Vietnam, Laos und Kambodscha an Bedeutung verloren (seit Ende der 1990er Jahre ging deren Zahl stark zurück, 2006 nur mehr 79 Asylanträge), blieben Asylsuchende aus China (starker Anstieg 1999) und aus Sri Lanka (mehrheitlich Tamilen) die beiden größten Herkunftsgruppen. Im Jahr 2006 kamen aus Sri Lanka 7,6% und aus China 4,6% der Asylsuchenden. Bemerkenswert ist die im Vergleich zu anderen EU Staaten sehr gering bleibende Zahl der AsylwerberInnen aus Afghanistan oder aus dem Irak⁹.

Aus **Amerika** hat sich seit 2000 die Zahl der Asylsuchenden aus **Haiti** stark erhöht: sie erreichten französisches Staatsgebiet über die französische Außengrenze in den Antillen in den nahe gelegenen Überseegebieten (Martinique, Guadeloupe, Französisch Guyana). Im Jahr 2005 waren haitianische Asylsuchende mit 11,6% aller Asylanträge die größte nationale Herkunftsgruppe. Die Anzahl der Asylsuchenden aus Haiti ging 2006, vor allem im Departement Guadeloupe, stark zurück (-63,5%).

⁷ KurdInnen stellen auch den Großteil der Asylsuchenden aus anderen Herkunftsländern, nämlich aus dem Iran und aus dem Irak. (vgl. OFPRA 2006: 18)

⁸ Viele der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (22% aller UMF) sind aus dem Kongo.

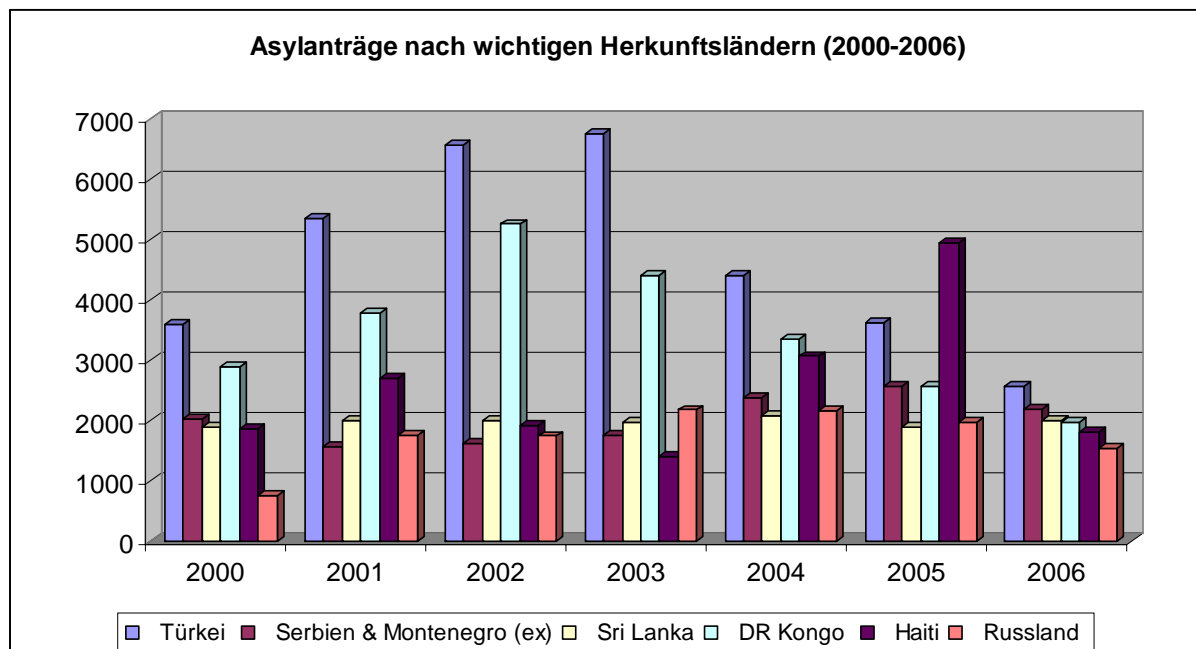
⁹ Ab 2000 und insbesondere 2003 nach der Schließung des Flüchtlingsaufnahmезentrums in Sangatte, wo viele afghanische und irakische Flüchtlinge versorgt wurden, stieg die Zahl auf 325 Anträge von AfghanInnen an (2005 waren es 118, 2006 70 Asylanträge von afghanischen StaatsbürgerInnen). Auch bei IrakerInnen stieg die

Tabelle 1 : Wichtigste Herkunftsländer der ErstasylantragstellerInnen, 2000 - 2006

Herkunftsland	in % aller	Summe	% aller	
Kontinent	2006	Asylanträge	2000-2006	Asylanträge
Afrika	9010	34,3%	60789	39,8%
Europa	9976	38%	103684	33,6%
Asien	4838	18,4%	122983	19,7%
Amerika	2217	8,4%	20289	6,6%
Türkei	2570	9,8%	32878	10,6%
DR Kongo	1958	7,5%	24223	7,8%
China	1200	4,6%	24039	7,8%
Haiti	1808	6,9%	17721	5,7%
Algerien	998	3,8%	16508	5,3%
(Ex-) Serbien & Montenegro			14118	4,6%
Sri Lanka	2196	8,4%	13815	4,5%
Mauretanien	1993	7,6%	12061	3,9%
Russland	521	2%	12061	3,9%
Moldawien	1550	5,9%	12120	3,9%
Armenien	482	1,8%	9098	2,9%
Elfenbeinküste	1232	4,7%	6104	2%
	835	3,2%	5687	1,8%

Quelle: OFPRA Jahresberichte 2004 - 2006

Abbildung 2 Asylanträge nach wichtigen Herkunftsländern (2000-2006)



Die Interpretation dieser Konjunkturen ist komplex, weil sie durch ein Zusammenspiel von externen, internationalen Faktoren (Krisen in den Herkunftsländern und Fluchtursachen) und innenpolitischen

Zahl der Asylanträge 2003 auf einen Höchstwert von 533 Asylanträgen, 2006 gab es nur 99 Asylanträge von IrakerInnen.

Faktoren (Grenzkontrollpolitik, die den Zugang zur Asylantragstellung einschränken, nationale Asylpolitik, restriktive Immigrationspolitik; Gestaltung der Asylverfahrensbedingungen, die auch Flüchtlinge mit berechtigten Asylgründen von einer Antragstellung abhält, etc.) bedingt sind.

2.1.2 Asylanträge von Frauen und unbegleiteten Minderjährigen

Seit 2001 wird eine Feminisierung der Asylumigration beobachtet: Im Jahr 2001 waren fast 30% der Asylsuchenden Frauen, ihr Anteil erhöhte sich im Jahr 2006 auf 36%.

Vor allem aus Afrika stieg die Zahl weiblicher Flüchtlinge, die aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung (wie weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheiraten oder –Prostitution, Verfolgung aufgrund von Homosexualität) um Asyl ansuchten¹⁰ (vgl. OFPRA 2005: 14; OFPRA 2006 : 9; 19) Unter den Asylsuchenden aus manchen Herkunftsländern stellten Frauen im Jahr 2006 sogar die Mehrheit, wie aus Äthiopien, China und Aserbaidshan. Frauen stellten außerdem mehr als die Hälfte der als subsidiär Schutzberechtigte Anerkannten (54% per 31.12.2006).

Tabelle 2 Erstasylanträge nach Geschlecht

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Frauen	14017	15675	16076	16612	14741	9407
<i>% Anteil</i>	29,6%	30,7%	30,8%	32,9%	34,6%	35,8%
Männer	33274	35412	36128	33935	27837	16862
<i>% Anteil</i>	70,4%	69,3%	69,2%	67,1%	65,4%	64,2%
Gesamt	47291	51087	52204	50547	42578	26269

Quelle: OFPRA Jahresberichte 2001-2006

Die bis 2005 zunehmende Zahl der **unbegleiteten minderjährigen AsylwerberInnen** (UMF) ging in den letzten beiden Jahren - wie auch die Asylanträge generell – wieder zurück (vgl. OFPRA 2005: 8f; OFPRA 2006: 12)

2005 ging die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge um - 40% (735 Asylanträge von UMF gegenüber 1.221 im Jahr 2004) und 2006 um -22,3% (auf 571 Anträge) zurück. Wie bereits in den Vorjahren kamen diese mehrheitlich (zu 64%) aus Afrika (DR Kongo, Angola, Guinea, Kongo Brazzaville, Ruanda). Bei Anträgen von UMF war die Anerkennungsrate (inkl. 2. Instanz) 34,3% (2006).

2.1.3 Regionale Verteilung der Asylanträge

Die Asylsuchenden konzentrieren sich geographisch vor allem in der Region Île-de-France (Agglomeration Paris und Umgebung) als zentraler Aufnahme- und Aufnahme-Region, wobei sich der Anteil dort lebender AsylwerberInnen seit 2000 von damals noch 65% auf rund 45% (2006) verringerte. In Paris

¹⁰ Einen Anstieg verzeichneten Asylansuchen von Frauen aus Guinea (in Zusammenhang mit Zwangsheiraten und Genitalverstümmelung) und aus Nigeria (insbesondere im Zusammenhang mit traditionellen und religiösen Praktiken) (siehe OFPRA 2005: 14) Auch algerische Frauen suchten Schutz aus Gründen geschlechtsspezifischer Verfolgung (z.B.. durch islamistische Gruppen, die ihren westlichen Lebensstil nicht duldeten, oder aufgrund von Zwangsheiraten und Gewalt in der Ehe (vgl. OFPRA 2005: 17).

war dieser Rückgang noch deutlicher: Während 2000 noch 40% der AsylwerberInnen in Paris lebten, waren es 2006 nur mehr 14,8% (siehe **Tabelle 17**)¹¹.

Parallel haben die Grenzgebiete (zu Italien, Schweiz) im Südosten – Rhône Alpes und Provence Alpes-Côte d'Azur – als Aufnahmeregionen von Asylsuchenden sukzessive an Bedeutung gewonnen: 2006 nahmen diese beiden Regionen gemeinsam 15% der Asylsuchenden auf.

Auch die Grenzregion zu Deutschland im Elsass (4,2% 2006) sowie die Überseegebiete in den südamerikanischen Antillen (4,5% 2006) wurden in den letzten Jahren zu wichtigeren Aufnahmeregionen von Asylsuchenden. Generell lässt sich eine Entwicklung der Regionalisierung (Dezentralisierung) der Asylansuchen feststellen.

2.1.3.1 Asylanträge in den *Departements Outre Mer* (DOM)

Eine Besonderheit der französischen Asylpolitik ergibt sich daraus, dass Frankreich über Außengrenzen in den französischen Überseedepartements (DOM) verfügt, wie in der Karibik die Inseln Guadeloupe und Martinique, sowie Französisch Guyana, nahe Madagaskar die Insel Mayotte. Diese geographische „Nähe“ zu Herkunftsländern von Flüchtlingen (wie Haiti), hat zur Folge, dass sich die politischen und sozialen Krisen in dieser Region auch direkt auf die Asylummigration in den französischen DOM auswirkten.

Zuletzt hat sich die Zahl der Asylanträge (vor allem durch Asylsuchende aus Haiti) in den Überseedepartements zwischen 2004 und 2005 deutlich erhöht (4022 Erstasylanträge im Jahr 2005); deren Zahl reduzierte sich 2006 aber wieder auf das Niveau von 1042 Asylanträgen¹², davon wurden 45% in Guadeloupe, 32% in Guyana, 12% in Martinique und 10% in Mayotte gestellt.

Der deutliche Rückgang in den DOM von 2005 auf 2006 erklärt sich laut der Asylbehörde OFPRA aus den dort verstärkten Grenzkontrollmaßnahmen der Küstenüberwachung und administrativen Maßnahmen, wie u.a. die Einrichtung einer Zweigstelle der OPFRA in Guadeloupe (im Jänner 2006). Letztere ist seither für die Prüfung aller in den DOM Guadeloupe, Martinique und Guyana gestellten Anträge zuständig, was eine Verfahrensbeschleunigung bewirkte¹³ (vgl. OFPRA 2006: 14).

Tabelle 3 Regionale Verteilung der AsylwerberInnen, Hauptregionen (2000-2006)

Wichtigste Regionen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Île-de-France (Paris und Umgebung)	25309	27421	27074	27977	22686	17684	11755
In %	65,3%	58,0%	53,0%	53,6%	44,9%	41,5%	44,7%
Rhône Alpes	2276	3486	3829	3815	6580	4925	2532
In %	5,9%	7,4%	7,5%	7,3%	13,0%	11,6%	9,6%
Provence Alpes Côte D'Azur (PACA)	1903	2867	2902	2786	3046	2166	1391
In %	4,9%	6,1%	5,7%	5,3%	6,0%	5,1%	5,3%
Elsass (Alsace)	1047	1259	1440	1356	1444	1360	1099
In %	2,7%	2,7%	2,8%	2,6%	2,9%	3,2%	4,2%
Überseegebiete DOM-TOM	422	878	740	558	1975	4224	1170
In %	1,1%	1,9%	1,4%	1,1%	3,9%	9,9%	4,5%
Gesamt	38747	47291	51087	52204	50547	42578	26269

Quelle: Jahresberichte OFPRA; eigene Berechnungen

¹¹ Vor allem AsylwerberInnen aus Asien (China) konzentrierten sich auf die Region Île-de-France und Paris.

¹² Vor allem ging die Zahl der AsylwerberInnen aus Haiti in Guadeloupe stark zurück (- 87%, von 3491 Asylanträge 2005 auf 461 Asylanträge 2006).

¹³ Die durchschnittliche Asylverfahrensdauer in den 3 Departements wurde 2006 auf 79 Tage reduziert (vgl. OFPRA 2006: 15).

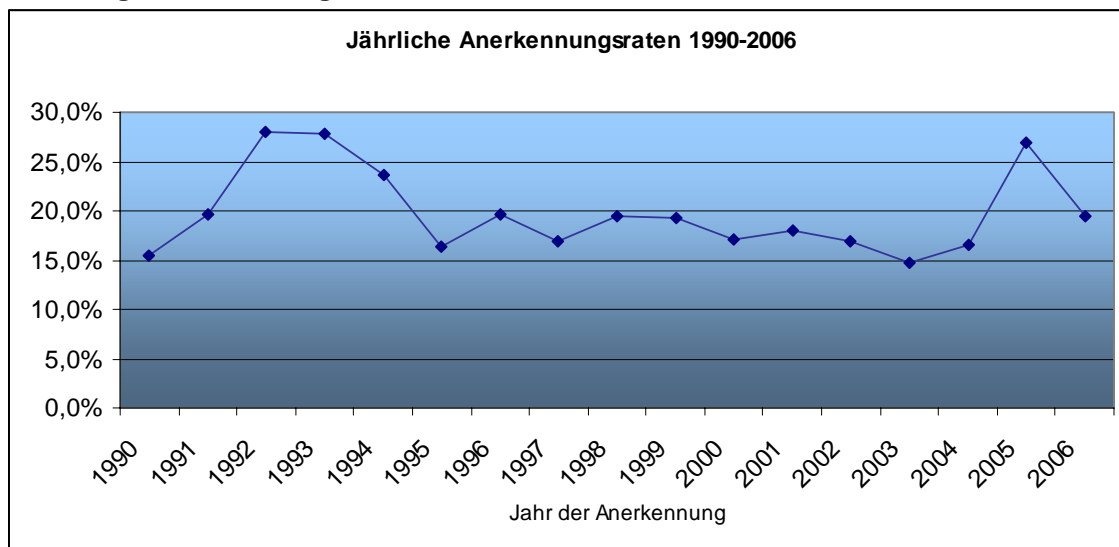
2.2 Die Anerkennung von Flüchtlingen

2.2.1 Entwicklung der Anerkennungsraten

Seit Beginn der 1980er Jahre gingen die Anerkennungsraten¹⁴ von rund 80% (1981) deutlich zurück. Anfang der 1990er Jahre lagen sie bei 17% und stiegen kurzfristig wieder auf etwa 30% an. Seit Mitte der 1990er Jahre pendelte sich die jährliche gesamte Anerkennungsrate (inkl. Anerkennungen im Berufungsverfahren) auf einem Niveau zwischen 16% (1995) und 19,5% (2006) ein, wobei das Jahr 2005 mit einer höheren Anerkennungsrate von 26,9% eine Ausnahme darstellte¹⁵ (vgl. OFPRA 2004 Annexe: XI: 1/1; vgl. OFPRA 2006).¹⁶

Ein Trend in den letzten Jahren betrifft die steigenden Anerkennungsraten in der Berufungsinstanz (CRR), die 2005 und 2006 jene in der ersten Instanz überstiegen. Parallel sind die Anerkennungsraten in der ersten Instanz (OFPRA) rückläufig, dies reflektiert die veränderte Anerkennungspraxis gegenüber bosnischen AsylwerberInnen (Qualifikation als „sicheres Herkunftsland“) und eine niedrige Anerkennungsrate für Asylsuchende aus Haiti (die 2005 die größte Zahl an Asylsuchenden bildeten).

Abbildung 3 Anerkennungsraten 1990 bis 2006



Die Anerkennungsrate variierte signifikant nach Herkunftsländern von Asylsuchenden, wie in Tabelle ersichtlich:

Im Jahr 2006 hatten AsylwerberInnen aus Ländern wie Eritrea (71%, <100 Asylanträge), Ruanda (52%; zw. 100-299 Asylanträge), Äthiopien (38,5%; <100 Asylanträge), Sudan (34%; zw. 300-1000), Iran (24,8%, zw.100-299) oder Irak (23%; <100) die höchsten Anerkennungsraten, wobei alle eine sehr geringe AsylwerberInnenzahl aufwiesen (vgl. OFPRA 2006:65).

¹⁴ Anteil Zuerkennungen des Flüchtlingsstatus und des temporären Schutzes bezogen auf alle im selben Jahr getroffenen Entscheidungen

¹⁵ Dieser Anstieg ist zurückzuführen auf die starke Zunahme der Aufhebungen und der Anerkennung in der Berufung (durch die CRR), zu Anträgen die vormals von der OFPRA entschieden wurden und infolge der Aufarbeitung der Verfahrensrückstände im Jahr 2005.

¹⁶ Die Asylbehörde OFPRA veröffentlicht nach Abschluss der Verfahren auch eine definitive Bilanz der Anerkennungen jährlicher Asylanträge, die sich auf den Ausgang der Verfahren der in einem Jahr gestellten Asylanträge bezieht (unter Voraussetzung, dass alle Verfahren abgeschlossen sind). Diese Anerkennungsrate gibt somit ein realistisches Bild der Anerkennung, im Gegensatz zur gesamten Anerkennungsquote, die sich nur

Demgegenüber waren die Anerkennungsraten der Asylsuchenden aus Herkunftsländern mit den meisten Anträgen (Türkei, Serbien und Montenegro, Sri Lanka, DR Kongo, Haiti) sehr niedrig und weit unter der durchschnittlichen Anerkennungsrate von 19,5%. Asylsuchende aus Russland (mehrheitlich TschetschenInnen) hatten eine Anerkennungsrate von 17,6%.

Tabelle 4: Entwicklung der Anerkennungsraten für einige der wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden (in der Rangfolge der wichtigsten Herkunftsländer im Jahr 2006), 2000-2006

Herkunftsländer	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Türkei	17,4%	14,3%	11,1%	9,0%	13,3%	4,0%	4,6%
Serbien & Montenegro (ex)	22,8%	19,0%	25,2%	27,0%	27,3%	12,4%	3,1%
Sri Lanka	43,2%	43,9%	33,6%	29,8%	22,1%	4,9%	5,1%
DR Kongo	41,3%	22,6%	21,8%	14,0%	18,6%	6,8%	8,2%
Haiti	5,6%	7,1%	13,7%	20,1%	9,0%	5,7%	7,4%
Russland	21,4%	26,8%	38,1%	46,5%	49,0%	30,3%	17,6%
Armenien	21,3%	20,1%	16,3%	13,6%	16,1%	2,4%	3,1%
China	0,6%	0,9%	1,0%	1,1%	0,6%	1,1%	3,1%
Algerien	4,8%	7,1%	6,4%	8,0%	5,5%	4,6%	4,4%
Elfenbeinküste		3,8%	12,4%	15,7%	27,9%	16,2%	10,8%
Kongo	19,4%	34,7%	19,4%	15,1%	22,1%	9,4%	9,8%
Mauretanien	22,6%	22,3%	15,8%	17,1%	24,4%	4,1%	5,9%
Mali	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%	1,0%	1,2%	12,4%
Gesamte Anerkennungsrate (OFPRA + CRR)	17,1%	18,0%	16,9%	14,8%	16,6%	26,9%	19,5%

Quellen: OFPRA Jahresberichte; Forum Réfugiés Jahresbericht 2007

2.2.2 Anerkennungen nach Herkunftsregion und Schutzstatus

In der Periode von 2000 bis 2006 wurden insgesamt 62.000 Flüchtlinge anerkannt, davon war die Mehrheit aus Ländern des afrikanischen Kontinents (23.529, das waren 38 % aller anerkannten Flüchtlinge). Ein Drittel (32%) kam aus europäischen Ländern und ein Viertel (25%) aus Asien.

Temporäre Schutzformen außerhalb des Konventionsstatus wurden erst 1998 als sogenanntes „*asile territorial*“ eingeführt, einem temporären Schutzstatus für Flüchtlinge, die nicht unter die engere Definition der GFK Verfolgungsgründe (vor allem individuelle Verfolgung durch staatliche Autoritäten) fielen. Die Prüfung und Entscheidung des *asile territorial* oblag der Zuständigkeit des Innenministeriums und nicht der Asylbehörde OFPRA und wurde in der Praxis kaum zuerkannt¹⁷ (siehe **Tabelle 5**).

Seit 2003 wurde der subsidiäre Schutz im Asylgesetz verankert, der an die Stelle des *asile territorial* trat, dieser subsidiäre Schutz wurde nun im Asylverfahren von der Asylbehörde geprüft. In den ersten drei Jahren seiner Einführung wurde der subsidiäre Schutzstatus nicht extensiv zuerkannt (im ersten Jahr 2004 nach der Einführung des subsidiären Schutzes nur 84 Personen; 2005 und 2004 jeweils in

auf die Zahl der im selben Jahr getroffenen Entscheidungen bezieht. Sie ist durchschnittlich um einige Prozentpunkte höher als die entscheidungsbezogene Anerkennungsrate.

¹⁷ 1998 gab es 1.339 AntragstellerInnen (*asile territoriale*), die Zahl stieg auf 27.741 AntragstellerInnen im Jahr 2003 an; insgesamt wurden zwischen 1998 und 2003 87.934 Anträge eingebracht. (vgl. Bericht des Haut Conseil à l'Intégration, Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, rapport 2002-2003, S.40)

rund 550 Fällen), 2006 machten die Anerkennungen des subsidiären Schutzes einen Anteil von 7,5% der anerkannten Flüchtlinge aus.

Der Großteil solcher Anerkennungen erfolgte (seit 2004) aus Gründen des Schutzes vor „Folter, unmenschlicher und herabwürdigender Behandlung und Strafen“ (Titel alinéa b Artikel L.712-1 CESEDA). 2006 waren es vor allem Flüchtlinge aus Haiti, Russland, Algerien, Albanien und Irak die den subsidiären Schutz erhielten¹⁸ (vgl. Berichte OFPRA 2005, 2006).

Tabelle 5 Entwicklung der Anzahl der jährlich anerkannten Flüchtlinge

Herkunftsregion	Anzahl anerkannter Flüchtlinge (1) pro Jahr							Gesamt
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Europa	1075	1410	2106	3097	4496	5062	2677	19923
Asien	2435	3068	2295	1960	2153	2796	999	15706
Afrika	1475	2498	3653	4314	4161	4834	2594	23529
Amerika und Ozeanien	132	285	386	366	327	442	455	2393
ohne Information und Staatenlose	68	62	55	53	71	79	75	463
Gesamtzahl anerkannter Flüchtlinge* (Konventionsstatus)	5185	7323	8495	9790	11208	13213	6800	62014
Anzahl der Minderjährigen in Begleitung**	n.v.	n.v.	483	1333	3928	6362	n.v.	12106
Temporär Schutzberechtigte (asile territorial, 1998-2004)	385	264	205	126	128	-	-	1108
Subsidiär Schutzberechtigte	-	-	-	-	84	557	554	1195

Anmerkungen: n.v. = nicht vorhanden

(1) inkl. Anerkennungen als Konventionsflüchtling in erster und zweiter Instanz, als temporär oder subsidiär Schutzberechtigte (asile territorial bis 2004; subsidiärer Schutz ab 2004)

*ohne minderjährige Kinder in Begleitung

**werden seit Mai 2002 gezählt

Quellen: Rapport annuel 2005 DPM / Regnard 2006: 117; OFPRA Jahresbericht 2006: 47; eigene Berechnungen

2.2.3 De facto Flüchtlinge und Regularisierungen

Nicht zuletzt gibt es auch eine gewisse, schwer quantifizierbare Zahl an **de facto Flüchtlingen**, die aus verschiedenen Gründen nicht in nationalen AsylwerberInnenstatistiken auftauchen: Dazu zählen jene, die entweder keinen Asylantrag stellen, darunter bspw. Flüchtlinge, die sich in Frankreich im Transit aufhalten, mit dem Ziel einer Weiterreise und Asylsuche in einem anderen EU Land. Oder jene, die trotz Herkunft aus einem Krisengebiet aufgrund der geringen Chancen auf Anerkennung als GFK Flüchtlinge oder anderweitigem Schutz von einer Asylantragstellung absehen.

Andere weil sie gar nicht zur Asylantragstellung zugelassen werden (Dublin Verfahren) oder in Folge der Ablehnung ihres Asylantrages trotzdem im Land geduldet oder in irregulärem Aufenthalt bleiben. Ein Teil dieser *de facto* Flüchtlinge kann den Aufenthalt auf andere Weise nachträglich regularisieren (so z.B. durch ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen). Auf diese Thematik gehen wir in Kapitel 4.2.1 noch genauer ein.

¹⁸ 2005 erhielten diesen Status vor allem Flüchtlinge aus Albanien, Russland, Armenien, Georgien, und aus afrikanischen Ländern (31% der Anerkennungen als subsidiär Schutzberechtigte; davon v.a. Algerien mit 43 und Nigeria mit 32).

2.2.4 Flüchtlingsmigration im Vergleich zu anderer Zuwanderung

Vergleicht man die jährlich anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten mit den neu erteilten Aufenthaltserlaubnissen für Zuwanderer aus Drittstaaten (Erlaubnissen für Arbeits-, Familienmigration, Besucher und andere), machen Flüchtlinge nur einen kleineren Anteil aus.

Im Jahr 2005 waren rund 10% der neu erteilten Aufenthaltstitel von anerkannten Flüchtlingen, sie überstiegen damit aber die Aufenthaltstitel für Arbeitsmigration. Mit 70% betraf der Großteil neuer Aufenthaltstitel ausländische Familienangehörige von Zuwanderern oder von französischen StaatsbürgerInnen (davon bildete der Familiennachzug von ausländischen StaatsbürgerInnen nur einen relativ geringen, jener von EhepartnerInnen französischer StaatsbürgerInnen den größten Teil). 2006 entfielen auf anerkannte Flüchtlinge 8% der insgesamt 186.918 neu erteilten Aufenthaltstitel¹⁹.

Tabelle 6 Neuzuwanderung von Staatsangehörigen aus Drittstaaten - Zugänge zwischen 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Arbeitsmigration	6403	9244	7979	6906	7041	8920
Familienmigration	63629	72634	88860	100149	102662	95389
Flüchtlingsmigration (1)	5570	7587	8700	9916	11420	13770
Besucher	8424	8968	9985	7616	5731	4825
Andere (2)	7849	8430	8728	11807	14707	12986
Gesamt	91875	106863	124252	136394	141561	135890

(1) Inkludiert nur die in diesem Jahr anerkannten Flüchtlinge (nicht alle AsylwerberInnen)

(2) Inkludiert andere Aufenthaltstitel ("Privat- und Familienleben"), vor allem auch die Aufenthaltstitel durch das Regularisierungsprogramm von 1997; Renten-BezieherInnen (Arbeitsunfall); Kranke; andere Aufenthaltserlaubnisse aufgrund eines Rechtsanspruchs;

Quelle: Rapport annuel 2005 DPM / Regnard 2006

¹⁹ Vgl. Le Monde vom 18.10.2007, Infographie : L'immigration légale extra-européenne

2.3 Größe und Herkunft der Flüchtlingsbevölkerung

Seit den 1970er Jahren kam es zu einer Internationalisierung der Flüchtlingsbevölkerung, während die Zahl der Flüchtlinge aus asiatischen Ländern deutlich anstieg, ging parallel der Anteil europäischer Flüchtlinge zurück; seit den 1980er Jahren kam es zu einem stetigen Anstieg der Flüchtlingsbevölkerung aus afrikanischen Ländern (siehe Anhang **Abbildung 4**).

Basierend auf Schätzungen der Asylbehörde OFPRA²⁰ war die Größe der Flüchtlingspopulation (d.h. der Personen mit aktuellem Flüchtlingsstatus²¹) in den letzten zehn Jahren relativ konstant und schwankte zwischen rund 125.000 (1995 und 1996) und rund 102.000 (in den Jahren 2000 bis 2003). Ende des Jahres 2006 wurde sie mit **124.400 Personen** mit anerkanntem Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutz angegeben (siehe **Tabelle 7**). Diese Schätzungen geben allerdings nur eine Momentaufnahme wider, all jene die sich eingebürgert haben oder aus anderen Gründen ihren Flüchtlingsstatus verloren (Tod, Rückkehr, Aberkennung), sind darin nicht mehr enthalten. Diese Dynamik lässt sich auch daraus erschließen, dass bspw. zwischen 2000 und 2006 rund 63.000 Flüchtlinge neu anerkannt wurden, während die Flüchtlingspopulation im gleichen Zeitraum um nur 22.000 Personen anwuchs, sodass rund 40.000 Personen in diesem Zeitraum ihren Flüchtlingsstatus verloren haben, wobei ein Großteil diese Rückgangs allerdings auf Einbürgerungen zurückzuführen sein dürfte.²² Diese Daten reflektieren insbesondere unterschiedliche Fluchtperioden und Einbürgerungsmuster von Flüchtlingspopulationen, insbesondere rezente Flüchtlingsmigration und jene mit geringeren Einbürgerungsraten sind in dieser Zählung überrepräsentiert²³.

Was die **wichtigsten Herkunftsländer** betrifft, so setzte sich die Flüchtlingsbevölkerung Ende des Jahres 2006 vor allem aus StaatsbürgerInnen aus asiatischen Ländern zusammen (42% der Flüchtlingsbevölkerung, das sind 52808 Personen), davon war der Großteil aus Sri Lanka und aus den drei südostasiatischen Ländern (Kambodscha, Laos, Vietnam). Die größte nationale Herkunftsgruppe repräsentieren Flüchtlinge aus Sri Lanka (12,6%), primär Tamilen, für die Frankreich seit den 1980er Jahren zu einem wichtigen Asylland wurde (vgl. Etiemble 2004)²⁴.

Im Fall der Flüchtlinge aus Laos, Kambodscha und Vietnam handelt es sich um die Generation(en) der Flüchtlinge, die seit 1975 bis Ende der 1990er Jahre gekommen sind (seit 1999 gibt es nur mehr in geringem Ausmaß Asilmigration aus diesen Ländern).

Flüchtlinge aus Europa machen einen Anteil von 28,5% (darunter vor allem Flüchtlinge aus der Türkei, Ex-Jugoslawien und Russland) aus. Flüchtlinge aus Afrika stellen einen Anteil von 25,4% (davon die

²⁰ Bis zum 31.12. 2003, erfolgte die Zählung der anerkannten Konventionsflüchtlinge auf Basis der ausgestellten und noch geltenden Flüchtlings-Zertifikate (Pass). Das Flüchtlingszertifikat wurde am 1.1.2004 abgeschafft und der Modus der Erfassung wurde geändert. Zur Gesamtzahl der Konventionsflüchtlinge (mit Stichtag 31.12.2003) wurden die jährlich neu anerkannten Flüchtlinge hinzugefügt, sowie jene subtrahiert, die ihren Flüchtlingsstatus verloren (durch Einbürgerungen, Verzicht, Beendigung, Tod oder definitive Ausreise). Da die Behörde aber nicht systematisch von den Motiven der Beendigung des Flüchtlingsstatus erfährt, sind diese Zahlen nur als Annäherungswert zu betrachten.

²¹ ohne Minderjährige in Begleitung ihrer Familie, die in dieser Zählung nicht erfasst sind

²² Auf dieser Basis kann eine grobe Schätzung vorgenommen werden, wonach in diesen 7 Jahren im Durchschnitt jährlich 5714 Flüchtlinge eingebürgert und 9000 neu anerkannt wurden.

²³ Dies vor dem Hintergrund, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bis zur Einbürgerung relativ lang ist (durchschnittlich 15,7 Jahre bei den Eingebürgerten des Jahres 2005). (vgl. Kap. 5.2)

²⁴ Anfang der 1980er Jahre, in der ersten Phase ihres Exils, blieben Tamilen, die in Richtung Großbritannien unterwegs waren und an der Weiterreise gehindert wurden, in Frankreich und suchten dort um Asyl an. Nachdem sie bis Anfang der 1990er Jahren relativ gute Bedingungen der Anerkennung als Flüchtlinge in Frankreich vorfanden, entwickelte sich Frankreich seit den 1990er Jahren zu einem gewählten Zielland für Flüchtlinge aus Sri Lanka. Dies umso mehr als sich seither eine tamilische Community (vor allem in der Region Ile de France) gebildet hat. Auch nach 2000 blieben sie eine der wichtigsten Herkunftsgruppen von neuen AsylwerberInnen (jährlich rund 2000 Anträge). Die Anerkennungsraten für Flüchtlinge aus Sri Lanka, die in den

größte Gruppe aus DR Kongo) und jene aus Amerika 3% (davon primär aus Haiti) an der Flüchtlingspopulation.

Der **Frauenanteil** war bei der Flüchtlingsbevölkerung²⁵ insgesamt 42%, wobei manche afrikanische (Ruanda), europäische (Russland, Georgien) und südostasiatische Flüchtlinge (Kambodscha) einen höheren Frauenanteil (über 50%) aufwiesen. Dagegen hatten jene aus der Türkei (29%), aus Sri Lanka (36%), Iran (36%), Bangladesch (13%), sowie Mauretanien (16%), Elfenbeinküste (29%) oder auch Algerien (36%) einen relativ niedrigen Frauenanteil.

Tabelle 7 Anerkannte Flüchtlinge nach Herkunftsländern (Stand 31.12.2006)

Herkunftsland/-land	Personen mit Status als Konventionsflüchtling (31.12.2006)	in % aller Flüchtlinge	% Anteil Frauen
Europa	35442	28,5%	43%
Türkei	10059	8,1%	29%
Ex-Jugoslawien	5677	4,6%	44%
Russland	5613	4,5%	51%
Bosnien-Herzegowina	3613	2,9%	47%
Serbien und Montenegro (ex)	1657	1,3%	49%
Georgien	1668	1,3%	53%
Armenien	1464	1,2%	50%
Azerbajdschan	1210	1,0%	52%
Asien	52808	42,5%	43%
Sri Lanka	15669	12,6%	37%
Kambodscha	13514	10,9%	51%
Laos	7599	6,1%	48%
Vietnam	8750	7,0%	46%
Iran	1617	1,3%	36%
Bangladesch	1297	1,0%	13%
Irak	1318	1,1%	43%
Afghanistan	1238	1,0%	42%
Afrika	31621	25,4%	38%
RDC (ex Zaire)	8924	7,2%	46%
Mauretanien	3904	3,1%	16%
Angola	2594	2,1%	39%
Kongo	2570	2,1%	50%
Ruanda	1908	1,5%	57%
Elfenbeinküste	1290	1,0%	29%
Guinea (Conakry)	1136	0,9%	35%
Algerien	1166	0,9%	36%
Amerika	3625	2,9%	42%
Haiti	2710	2,2%	42%
Gesamt	124400	100,0%	42%

Quelle: OFPRA 2006

1990er Jahren noch bis zu 57% (1992 und 1998) erreichten, gingen seit 2002 zurück und machten 2006 nur mehr 5% aus (vgl. OFPRA Jahresberichte).

²⁵ Hier ist anzumerken, dass bspw. Ehefrauen von anerkannten Flüchtlingen auch unter dem Titel als Familienangehörige nachkommen.

Von diesen anerkannten Flüchtlingen lebte über die Hälfte (52%) in der Region Île-de-France (davon 18.022 in Seine-Saint-Denis und 14687 in Paris) – sowie ein größerer Anteil auch in den Departements Rhône (5654), Bouches-du-Rhône (2936) und im Elsass (vgl. OFPRA 2006: 29, 71).

Im Verhältnis zur gesamten Zuwandererbevolkerung (gemäß Volkszählungsdaten aus 2004) repräsentieren anerkannte Flüchtlinge und international Schutzberechtigten nur einen relativ kleinen Teil (3,1% der ausländischen Wohnbevölkerung bzw. 2,2% der ImmigrantInnenbevölkerung²⁶ 2004).

Tabelle 8 ImmigrantInnen- und Flüchtlingsbevölkerung (2004)

	Anzahl (2004)	% Anteil an ges. Wohn- bevölkerung	Größte nationale Herkunftsgruppen
Gesamte ImmigrantInnen- bevölkerung	4,9 Mio.	8,1 %	34,7% (1,7 Mio.) EU 25 (Portugal, Italien, Spanien, Deutschland, GB, Belgien, Polen) 30,6% (1,5 Mio.) Maghreb (Algerien, Marokko, Tunesien) 11,6 % (570,000) Subsahara Afrika (Senegal, Mali) 10,8% (528,000) Asien (Türkei, Vietnam, China)
ausländische Wohnbevölkerung	3,5 Mio.	5,8%	39,3% <i>Europa</i> (inkl. nicht EU Staatsangehörige): - davon 34,7% (1,2 Mio.) <i>EU BürgerInnen</i> (EU 25) 43,6% <i>Afrika</i> : - davon 31,6% (1,1 Mio.) maghrebinische Staatsangehörige; 8,4% Subsahara afrikanische Staaten 14% (486,000) <i>Asien</i> : - davon die Hälfte türkische StaatsbürgerInnen
Personen mit Flüchtlingsstatus (Stand: 31.12.2004)	110.000	3,1% der ausländischen Wohn- bevölkerung	25,4% <i>aus Europa</i> (Türkei, Serbien-Montenegro, Russland, Bosnien Herzegowina, Georgien) 48,3% <i>aus Asien</i> (Sri Lanka, Kambodscha, Laos, Vietnam, Iran, Irak, Afghanistan) 23,2% <i>aus Afrika</i> (DR Kongo, Mauretanien, Angola, Kongo, Ruanda, Algerien) 2,5% <i>Amerika</i> (Haiti)

Quelle: Eigene Berechnungen nach OFPRA 2004; INSEE /Borrel 2006; DPM /Regnard 2006: 150ff

²⁶ Die statistische Erfassung des nationalen Statistikamts INSEE inkludiert in der Kategorie Immigranten die *im Ausland geborenen*, in Frankreich lebenden Personen (sowohl jene mit ausländischer Staatsbürgerschaft als auch Eingebürgerte). Dies schließt nicht die zweite Generation der in Frankreich geborenen Nachkommen von Immigranten ein, auch wenn sie noch ausländische Staatsbürger sind.

3 Entwicklung des französischen Asylsystems

Frankreich ist nicht nur eines der ältesten europäischen Immigrationsländer, sondern hat auch eine lange Asyltradition (vgl. Noiriel 1998; 1991). Sie reicht bereits in die Zeit der französischen Revolution zurück, als das Asylrecht in die Verfassung von 1793 Eingang fand²⁷. Das Asylrecht wurde aber erst seit den 1920er Jahren zu einer staatlichen institutionalisierten Domäne²⁸.

In den 1930er Jahren war die Aufnahme der zahlreichen vor dem Faschismus geflüchteten Spanier und Italiener, sowie der Flüchtlinge aus Deutschland nach der Machtergreifung Hitlers prägend für die Asylpolitik Frankreichs. Unter dem Vichy Regime (1940 bis 1944) wurden die generell als „feindliche Elemente“ verdächtigten Flüchtlinge zunächst in Lagern interniert, anschließend an die deutschen Behörden ausgeliefert und in die deutschen Konzentrationslager deportiert. Dieses Kapitel der Flüchtlingsgeschichte Frankreichs bleibt für die Asylpolitik der Nachkriegsära prägend; nicht zuletzt weil sich ein bedeutender Anteil dieser Flüchtlinge aktiv an der *Résistance* beteiligte (Noiriel 2007; Temine 1999).

Erst nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Asylrecht zunächst in der Verfassung verankert²⁹ und im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention (von 1951, 1954 von Frankreich ratifiziert) institutionalisiert. Mit dem ersten Asylgesetz von 1952 wurden Asylbehörden (*Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA*; die Berufungsinstanz *Commission des recours des réfugiés - CRR*) eingerichtet, die der Zuständigkeit des Außenministeriums unterstellt waren. Das politische Asyl konnte aufgrund der Bestimmungen der GFK oder des Verfassungsasyl (für Freiheitskämpfer - « *combattant de la liberté* ») zuerkannt werden.

Die 1970er Jahren waren von einer markanten Veränderung der Flüchtlingsmigration, aber auch des staatlichen Aufnahmesystems geprägt: Anfang der 1970er Jahre wurden zunächst eine größere Zahl Flüchtlinge aus Lateinamerika (vor allem 1973 aus Chile) und seit 1975 aus Südostasien (Kambodscha, Laos und Vietnam)³⁰ im Rahmen eines staatlichen Aufnahmeprogramms aufgenommen.

Damit einher ging seit 1974 der Aufbau eines von Flüchtlingsunterstützungs-Vereinen implementierten Aufnahmesystems für Flüchtlinge, dem „*Dispositif national d'Accueil*“ (DNA). Die Koordination des Aufnahmesystems wurde dem Flüchtlingsbetreuungsverein *France Terre d'Asile* übertragen.

²⁷ Die Verfassung von 1793 sah das Asyl für Ausländer vor, die von ihrem Heimatland aufgrund ihres Kampfs für die Freiheit und des Widerstands gegen Tyrannen verbannt waren. Frankreich war lange Zeit nicht nur ein Land das Flüchtlinge aufnahm, sondern der politischen Emigration (bspw. von Adeligen, Anti-Bonapartisten, u.a.).

²⁸ Zuerst fanden in den 1920er Jahren an die 32 000 Russen und 23 000 Armenier Asyl in Frankreich, später in den 30er Jahren mehrere hunderttausende Italiener und Spanier, die vor dem Faschismus sowie Deutsche vor dem nationalsozialistischen Regime flüchteten. Damals bestand erst ein Vorläufer des Flüchtlingsstatus, der am Vorabend des ersten Weltkriegs unter der Ägide des Völkerbunds entstanden war. Sie erhielten einen gewissen wenn auch limitierten Schutzstatus (Arbeitsrecht, Garantie des Non-refoulement, Reisetitel in Form des Nansen Passes und soziale Unterstützung durch Vereine und staatliche Subventionen).

Dieser liberalen Asylpolitik (des Außenministeriums) in den 1920er Jahren folgte eine sehr restriktive von Fremdenfeindlichkeit geprägte Politik unter der Kontrolle des Innenministeriums im Kontext der ökonomischen und sozialen Krise in den 1930er Jahren.

²⁹ Die Präambel zur Verfassung vom 26. Oktober 1946 besagt, dass jeder aufgrund seiner Handlungen für die Freiheit verfolgte Mensch, Recht auf Asyl auf dem Gebiet der Republik hat: « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Dieses Verfassungsprinzip wurde in der Verfassung der V. Republik (Präambel der Verfassung von 1958) übernommen und schließlich als Asylgrund („asile constitutionnelle“) im Asylgesetz selbst verankert. Die Asylgewährung unter diesem Titel erfolgte jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen.

³⁰ Sie kamen im Rahmen eines staatlichen Aufnahmeprogramms nach Frankreich und wurden aus den Flüchtlingslagern in Thailand und Malaysia nach Frankreich angesiedelt. Zwischen Mai 1975 und Ende Februar 1980 wurden 63.065 Flüchtlinge aus diesen drei Ländern des ehemaligen Indochina offiziell aufgenommen.

Ursprünglich umfasste dieses Aufnahmesystem zwei Transitzentren und die Übergangwohnheime (Centres provisoires d'hébergement – CPH), die der sozio-ökonomischen Integration der damals a priori anerkannten Flüchtlinge dienten³¹. In der Folge verallgemeinerte man dieses Aufnahmesystem sukzessive für alle Flüchtlinge (vgl. Dufour 2006; Valluy 2007: 11).

Das Ende des Ost-West Konflikts und die parallel beginnende europäische Harmonisierung im Asyl- und Migrationsbereich, an der Frankreich von Anfang an als Schengenmitglied beteiligt war, markierte auch in Frankreich eine wichtige Weichenstellung für die Umgestaltung des Flüchtlings- und Asylregimes zu Beginn der 1990er Jahre:

Vor dem Hintergrund des starken Anstiegs an Asylanträgen (1989 erreichten diese einen Höchstwert von 61.400 Asylanträgen) und der damit verbundenen langen Bearbeitungsdauer aufgrund der Überlastung der Asylbehörden (Verfahrensdauer von ca. 5 Jahren) wurden damals Reformen eingeleitet, die auf eine Beschleunigung der Asylverfahren und Beschränkung von „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen abzielten (Decourcelle/Julinet 2000; Vianna 2007).

Diese Reform des Asylverfahrens war gekoppelt an eine Reform des Aufnahmesystems für AsylwerberInnen, indem für sie ein separates Dispositif der Aufnahme in Asylheimen (CADA) geschaffen wurde, getrennt von jenem für anerkannte Flüchtlinge (Flüchtlingsintegrationsheime - CPH). Die CADA fokussierten nun ausschließlich auf die Unterbringung und rechtliche Betreuung im Asylverfahren (nicht auf Integrationsmaßnahmen)³², durch Beschleunigung der Verfahren sollte der Aufenthalt in den Asylheimen möglichst kurz gehalten werden. In diesem Zusammenhang wurden AsylwerberInnen 1991 vom bis dahin möglichen freien Zugang zum Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens ausgeschlossen. Die durch die Asylbehörde OFPRA angestrebte raschere Bearbeitung der offenen (Langzeit-)Asylverfahren resultierte in einer großen Zahl an Ablehnungen in Schnellverfahren. Dies rief 1991 eine Protestmobilisierung abgewiesener AsylwerberInnen und von MigrantInnen- und Asylrechtsvereinen hervor, die eine begrenzte kollektive Regularisierungsaktion für die abgewiesenen LangzeitasylwerberInnen bewirkte (vgl. Poelemans/ De Sèze 2000: 163; Abdallah 2000: 78f; siehe Fallstudie Teil 2 Kap. 4).

Vor dem Hintergrund des Ausschlusses von AsylwerberInnen vom Arbeitsmarkt und damit eigenen Existenzmitteln (die sie vermehrt von staatlicher Unterstützung und Grundversorgung abhängig machte), sowie der zugleich kaum aufgestockten Heimplätze waren die 1990er Jahre insbesondere durch eine Krise des Unterbringungs- und Aufnahmesystems für AsylwerberInnen geprägt.

Zugleich erfolgte in den 1990er Jahren eine Diversifizierung der Flüchtlingsmigration hinsichtlich der Herkunftsländer. Die enge Definition und Anwendbarkeit des GFK Flüchtlingsbegriffs wurde vor allem durch Bürgerkriege, ethnische Säuberungen und Genozide (Bosnien, Ruanda) und Gewalt von nicht-staatlichen Gruppierungen (z.B. islamistischer Gruppierungen in Algerien) zunehmend in Frage gestellt und erforderte die Erweiterung internationalen Schutzes. Dem hat Frankreich in den 1990 Jahren durch die Ausdifferenzierung des Flüchtlingschutzsystems Rechnung getragen, indem neue temporäre Schutzformen neben dem Konventionsstatus geschaffen wurden (1998 durch die Einführung des *Asile territorial*, 2003 durch den subsidiären Schutz).

Außerhalb des Asylsystems wurde 1999 eine Notaufnahmektion für kosovarische Flüchtlinge (die aus den Flüchtlingslagern in Mazedonien evakuiert wurden) realisiert. In diesem Rahmen wurden 1999 insgesamt 8.300 kosovarische Flüchtlinge auf temporärer Basis aufgenommen (vgl. Bourgeois/Helly 2001).³³

³¹ Dies deshalb, weil die südostasiatischen Flüchtlinge quasi systematisch anerkannt wurden oder in jedem Fall ein permanentes Aufenthaltsrecht erhielten, sodass die Betreuung im Asylverfahren damals keine Rolle spielte.

³² Dies vor dem Hintergrund, dass die aufgenommenen AsylwerberInnen nicht mehr als potentiell anerkannte Flüchtlinge galten, wie dies noch in den 1980er Jahren zu 80% der Fall war, und daher ihr Aufenthalt im Land als temporär betrachtet und die Integration hintangestellt wurde.

³³ Die Aufnahmeaktion basierte auf einem speziellen Reglement außerhalb des Asylverfahrens: sie erhielten ein befristetes Aufenthaltsrecht verbunden mit Arbeitsrecht und Zugang zu Sozialleistungen. Sie konnten zugleich

3.1 Immigrations- und Asyldiskurs

Die hegemonialen Diskurse und „Gegendiskurse“³⁴ von relevanten politischen Akteuren, einschließlich von asylpolitischen Advocacy Organisationen, bilden ein wesentliches Element des Asylregimes – über einen Prozess des diskursiven *framing* (Benford/Snow 2000) werden unterschiedliche Referenzrahmen und Verknüpfungen des Asylthemas mit bestimmten Themenkomplexen hergestellt. Der Diskurs zu Asyl lässt sich nur im Kontext der aktuellen allgemeinen Immigrationsdebatte situieren. Unsere Analyse beschränkte sich dabei auf einzelne markante politische Ereignisse im Zeitraum 2005 bis 2007, so die Debatte zu den Immigrations- und Asylgesetzen 2006 und 2007 und rund um den Präsidentschaftswahlkampf 2007.

In den letzten Jahren waren es vor allem die politischen Auseinandersetzungen um das Flüchtlingsaufnahmезentrum in Sangatte (1999-2002)³⁵ und die Erstürmung des Grenzzauns in Ceuta und Melilla durch MigrantInnen und Flüchtlinge (2005)³⁶, die eine Konjunktur medialer Berichterstattung über Asyl- und Flüchtlingsthemen in Frankreich auslösten. Diese beiden Ereignisse problematisierten das Thema insbesondere im Kontext des europäischen Grenzregimes (an Binnen- wie Außengrenzen) und des Zugangs zum Asylrecht (und Territorium).

Des Weiteren wurden Asylthemen zumeist im Zusammenhang mit den migrations- und asylpolitischen Gesetzesreformen öffentlich debattiert. Während das Immigrationsthema eines der zentralen Wahlkampfthemen in den letzten Wahlgängen war, spielte dagegen das Asylthema nur eine untergeordnete Rolle.

3.1.1 Asyl und irreguläre Migration

Die Verknüpfung der Asylthematik mit der Kontrolle der irregulären Immigration ist insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre virulent.

Auch in der französischen Asyldebatte fand seit Ende der 1980er Jahre der pejorative Begriff des „*faux réfugié*“ (unechter, falscher Flüchtling) bzw. des „Wirtschaftsflüchtlings“ Eingang in politische Debatten und verdrängte zusehends den positiv konnotierten und idealisierten „politischen Flüchtling“, als Sinnbild des „Freiheitskämpfers“. Auch der „Missbrauch“ des Asylrechts durch ArmutsmigrantInnen wurde zum Argument für asylpolitische Reformen (vgl. Debatte zum Asylgesetz 2003; Legoux 2006: 97ff; Geisser 2006: 6ff; Vianna 2007; Laacher 2005). Dies verband sich mit xenophoben Diskursen, die sich gegen die Aufnahme von ArmutsmigrantInnen aus der „Dritten Welt“, allen voran aus afrikanischen Ländern, richteten.

Generell setzte sich eine Sichtweise durch, wonach die Mehrheit der Asylsuchenden nicht mehr wirklich Schutzbedürftige im Sinne der Genfer Konvention seien, und es sich vorwiegend um globalisierte, unkontrollierte (durch kriminelle Organisationen unterstützte) Migrationsbewegungen handelte, die primär durch das Wohlstandsgefälle zwischen europäischen und Entwicklungsländern verursacht wären.

einen Asylantrag im normalen Verfahren stellen. Frankreich hat keine Quoten für die Aufnahme kosovarischer Flüchtlinge fixiert: es wurden 8300 Flüchtlinge im Rahmen dieser Aktion aufgenommen, davon wurden 6300 aus den Flüchtlingslagern in Mazedonien durch die Luftbrücke (der NATO) evakuiert, 2000 weitere Flüchtlinge kamen auf eigene Initiative nach Frankreich.

³⁴ Siehe dazu Kapitel 4 (2. Teil) zu asylpolitischen Mobilisierungen

³⁵ Vgl. dazu die ausführliche Analyse von Schwenken 2006; sowie Dossier GISTI Le camp de « réfugiés » de Sangatte unter: <http://www.gisti.org/spip.php?rubrique48>

³⁶ Vgl. dazu die Pressedokumentation von Migreurop (Revue de presse Ceuta-Melilla 6 octobre-2 novembre 2005); sowie Migreurop 2006;

Die damit etablierte Unterscheidung und Filterung der „echten“ von „ökonomischen“ Flüchtlingen wurde zur politischen Rationalität für die Umgestaltung des Asyl- und Flüchtlingsschutzsystems, und Asylpolitik zum Vektor für die Migrationskontrolle.

Seit 2002 verfolgt die konservative UMP Regierung als eine vordringliche migrationspolitische Priorität die „*Steuerung der Migrationsströme*“ und die Bekämpfung irregulärer Migration. Sie waren auch Teil der sicherheitspolitisch orientierten Kampagnen des Innenministers Sarkozy, die auf ein hartes Durchgreifen gegenüber irregulärer Immigration abzielten, so durch intensivierte Kontrolle und Sanktion illegalen Aufenthalts von MigrantInnen, sowie die forcierte Abschiebung (im Zuge der Immigrationsgesetze von 2003 und 2006). Der Regierungsdiskurs war durch einen Kontroll- und Effektivitätsdiskurs geprägt, so bspw. im Zusammenhang mit der Vorgabe von „Quoten“ (jährliche quantitative Zielvorgaben) zur Steigerung der Abschiebezahlen, die mediale Inszenierung von „Erfolgsbilanzen“ der Immigrationskontrolle oder Polizeiaktionen zur Kontrolle irregulärer MigrantInnen.

Solche medialen Kampagnen erfüllten vor allem den Zweck symbolischer Politik, um damit der Öffentlichkeit eine konstante Steigerung der „Effektivität“ zu suggerieren, und zugleich die Aktionsfähigkeit und entschlossenes Durchgreifen der Regierung gegen *Sans Papiers* zu demonstrieren. Dies spielte auch in der Parteinauseinandersetzung eine Rolle, da sich die UMP Regierung mit dieser Politik insbesondere von der sozialistischen Vorgängerregierung von Premierminister Lionel Jospin, abgrenzen wollte, der ein „laxer“ Umgang mit irregulärer Migration vorgeworfen wurde. Zudem hätten die Regularisierungsmaßnahmen der Jospin Regierung – so die UMP Argumentation – einen Anreiz für zusätzliche irreguläre Zuwanderung geschaffen³⁷.

Außerdem wurden im offiziellen Diskurs und politischen Berichten zur irregulären Immigration und MigrantInnenbevölkerung insbesondere abgewiesene AsylwerberInnen (sogenannte „*déboutés du droit d’asile*“) als eine quantitativ bedeutende Gruppe der im Land lebenden Migranten ohne regulären Aufenthaltsstatus identifiziert.

Zwei Parlaments- und ministerielle Ausschussberichte illustrieren diese enge Verknüpfung: So präsentierte der Senatsbericht zu illegaler Immigration (2006) auf Basis einer sehr vereinfachten Schätzung (Differenz zwischen jährlich abgeschobenen irregulären MigrantInnen und Anzahl der geschätzten abgewiesenen AsylwerberInnen) in Summe 263.500 ehemalige AsylwerberInnen, deren Asylanträge zwischen 1999 bis 2005 abgewiesen wurden (vgl. Senatsbericht 2006).

Der letzte Bericht des Immigrationskontrollausschusses (CICI 2007) führt die geschätzte Zahl der jährlich definitiv abgelehnten AsylwerberInnen³⁸ als einen maßgeblichen Indikator an, um den jährlichen Zuwachs der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus zu schätzen. Unter der Annahme, dass ein Großteil der AsylwerberInnen nach Ablehnung ihres Antrags im Land bleibt, vor allem weil sich deren Abschiebung (aufgrund von familiären Bindungen, nach langem Aufenthalt) als schwierig erweist. Dennoch bleibe deren Zahl nicht exakt quantifizierbar (vgl. CICI 2007: 142f).

Dem entsprechend betrachtet man den Rückgang der Asylansuchen (und damit der abgewiesenen AsylwerberInnen) auch als wichtigen Faktor für die Verminderung der Zahl der irregulär aufhältigen MigrantInnen: So präsentierte der amtierende Immigrationsminister Brice Hortefeux für das Jahr 2007 einen Rückgang der Anzahl irregulärer MigrantInnen (offiziell geschätzt auf insgesamt 200.000 bis 400.000) um 6% gegenüber dem Vorjahr (2006), was unter anderem auf den Rückgang der Asylanträge (und damit der abgewiesenen Asylwerber im selben Jahr)³⁹ zurückzuführen sei (denn so

³⁷ Parlamentsdebatte, Assemblée nationale XIIIe législature 2ème Session extraordinaire, Compte rendu Intégral, Première séance du mardi 18 septembre 2007

³⁸ geschätzt auf Basis der Zahl der abgelehnten Asylanträge bei der Berufungskommission CRR erhöht um einen Koeffizient von 1,132 (der die Anzahl jener, die keine Berufung einlegen, berücksichtigt), vgl. CICI 2007: 142

³⁹ um 10,5% gegenüber 2006, das waren 35.200 Asylanträge, davon 26.400 abgewiesen

der Minister „*Moins de déboutés, c'est moins de clandestins*“⁴⁰). Auch der Bericht des Immigrationskontrollausschusses interpretierte den starken Rückgang abgewiesener Asylanträge als Indikator für die Verringerung der irregulär aufhältigen Bevölkerung (vgl. CICI 2007: 131).

Diese enge Verknüpfung zwischen illegaler Migration und Asylumigration wird auch im medialen öffentlichen Diskurs reproduziert. So wurden „*déboutés d'asile*“ seit Beginn der 1990er Jahre parallel zum zunehmend hohen Anteil abgewiesener AsylwerberInnen (rund 80% der Anträge) zu einer geläufigen Figur, die mehr und mehr mit jener der „*Sans Papiers*“ assoziiert wurde.

Sowohl die „*déboutés d'asile*“ als auch die „*Sans Papiers*“ sind aber im Zuge der vor allem 1996 formierten *Sans Papiers* Bewegung zu einem wichtigen Selbstbezeichnung und für die kollektiven Forderungen für kollektive Regularisierungen geworden. Sie konnten dem kriminalisierenden, stigmatisierenden Diskurs der politischen Rechten über illegale MigrantInnen („*clandestins*“) einen wirksamen Menschenrechtsdiskurs entgegensetzen (vgl. Noiriel 2007: 632). Mit dem Entstehen der „*Sans Papiers*“-Bewegung 1996 nahm die Frage der (generellen) Regularisierung im öffentlichen Diskurs breiten Raum ein⁴¹, und wurde die Selbstbezeichnung der *Sans Papiers* auch zu einem gemeinsamen politisch-humanitären Referenzrahmen für die Forderungen von MigrantInnen- und Asylrechts-Organisationen (siehe Teil 2 Kap. 4).

3.1.2 Immigrationspolitischer Diskurs

Eine seit der Dreyfuss-Affäre etablierte Polarisierung politischer Lager (der Linken und Rechten) entlang eines **sozial-humanitären**⁴² und **national-sekuritären** Pols, die der Historiker Gerard Noiriel (2007: 121) solchermaßen beschreibt, strukturiert noch heute den immigrationspolitischen Diskurs.

Der national-sekuritäre Diskurs rund um die nationale Identität und Immigration hat im Diskurs der konservativen UMP unter Präsident Nicolas Sarkozy eine neue (hegemoniale) Ausprägung erfahren. Seit dem Aufstieg der rechtsextremen Front National (in den 1980er Jahren) war die Immigrationsthematik generell ein zentraler Aspekt der Wählermobilisierung für die rechten Parteien. Dieses Thema wurde von der politischen Rechten (Front National, sowie UMP) zum einen eng verknüpft mit dem Leitmotiv der „nationalen Identität“ und deren Bedrohung durch Einwanderung, zum anderen mit der Frage der inneren Sicherheit (vgl. Noiriel 2007; Silverman 1992).

Der Sicherheitsdiskurs in Zusammenhang mit Kriminalität oder Staatssicherheit (Terrorismus) fokussierte sich im französischen Kontext nicht im speziellen auf die Asylumigration oder Asylsuchende wie dies bspw. in starkem Maße in Großbritannien oder auch Österreich der Fall war (Council of Europe 2006; Düvell 2007; ECRI 2005)⁴³.

Die Debatte in Bezug auf innere Sicherheit ist zwar eng mit der Thematik der Einwanderung verknüpft, sie konzentriert sich jedoch weitgehend auf die Jugendlichen mit Immigrationshintergrund in den benachteiligten Vorstädten („*banlieues*“), wo es im November 2005 zu gewaltsamen Unruhen kam. Der Fokus liegt auf Jugendkriminalität, gewaltsamen Konfrontationen zwischen Polizei und Jugendlichen der zweiten Generation oder islamistischen (terroristischen) Gruppierungen (Le Goaziou / Mucchielli 2006; Lagrange / Oberti 2006; Wacquant 2006; Bonelli 2008).

Der Zusammenhang zwischen Asyl- und Sicherheitspolitik wurde vor allem durch die Bekämpfung illegaler Migration (und krimineller Schleppernetzwerke) verstärkt. In dieser Hinsicht wurden Asylsuchende und Flüchtlinge in der Praxis zunehmend als illegale MigrantInnen kriminalisiert. Dies

⁴⁰ « 35.200 demandes d'asile en 2007, soit une baisse de 10,5% » (Hortefeux), AFP 17. 1.2008

⁴¹ Insbesondere in der links-liberalen Presse (Libération, Le Monde) wird über die *Sans Papiers* Abschiebungen regelmäßig kritisch berichtet.

⁴² Dieser Pol wird repräsentiert von Links-Parteien und traditionellen Menschenrechts- und Antirassismusbewegungen (Menschenrechtsliga LDH, MRAP), sowie vom Spektrum kirchlich-humanitärer und MigrantInnenunterstützungs-Organisationen.

⁴³ Anders als bspw. in Großbritannien ist in Frankreich der mediale und politische Sicherheits- und Kriminalitätsdiskurs nicht durch Hetzkampagnen gegen AsylwerberInnen in Boulevardmedien gekennzeichnet.

betrifft insbesondere auch jene Flüchtlinge (vorwiegend aus Afghanistan und Irak), die Frankreich als Transitland passieren, ohne einen Asylantrag zu stellen (vgl. CFDA 2008).

« Immigration choisie » versus « immigration subie »

Die immigrationspolitischen Reformen seit 2003 standen unter dem Schlagwort der „*immigration choisie*“ (ausgewählten Immigration), der selektiven Zuwanderungspolitik, die sich nach der ökonomischen Nachfrage orientieren sollte. Die ökonomisch wünschenswerte, „nützliche“ Immigration wurde dabei den bisher dominierenden Formen der Zuwanderung – familiärer und Asylmigration – die im Gegenzug als „*immigration subie*“ (geduldete Immigration) bezeichnet wurden, gegenübergestellt; Insbesondere familiäre Migration wurde damit zur „unerwünschten“ Zuwanderung erklärt, da sie nicht nach Arbeitsmarktkriterien steuerbar ist. Die Opposition von *immigration choisie* und *immigration subie* prägte die öffentlichen Debatten rund um die immigrations- und asylgesetzlichen Reformen im Jahr 2006 und 2007 und charakterisiert den offiziellen Regierungsdiskurs (im Rahmen des Immigrationsministeriums seit 2007)⁴⁴.

Im Rahmen des angestrebten *Modells der selektiven Immigrationssteuerung* sollte einerseits die Zulassung von hochqualifizierten Arbeitskräften (durch den neuen Aufenthaltstitel „*competences et talents*“, Festlegung von Obergrenzen, Abkommen und Sonderquoten für einzelne Herkunftsstaaten, etc.) andererseits auch von temporären, saisonalen Arbeitskräften erleichtert werden⁴⁵. Es war mit dem Ziel verbunden, das bestehende Verhältnis zwischen Arbeitsmigration und familiärer Immigration zugunsten der Arbeitsmigration umzukehren (angestrebt wurde ein Anteil von 50% Arbeitsmigration). Diese Strategien wurden ergänzt durch die Restriktion (resp. Verlangsamung) des Familiennachzugs, welcher unter dem Gesichtspunkt der Missbrauchsbekämpfung verstärkter Kontrolle (von „Scheinehen“, „Scheinadoptionen“, u.a. mithilfe von 2007 eingeführten DNA Tests)⁴⁶ unterzogen wurde.

Integration und nationale Identität

⁴⁴ So wird in den Gesetzeserläuterungen zum Immigrationsgesetz 2006 das Ziel vorangestellt, die erduldete Immigration (*immigration subie*) zu bekämpfen (« *lutter contre l'immigration subie* ») und die „ausgewählte Immigration“ (*immigration choisie*) zu fördern. Diese Opposition ist trotz der neuen Bezeichnung ein altes strukturierendes Element der Repräsentation von Ausländern und Immigranten, wie Lochak analysiert (Lochak 2006).

⁴⁵ Das Immigrationsgesetz (CESEDA) 2006 zielte auf die Immigrationssteuerung und Förderung einer ökonomischen Arbeitsmigration (sogenannte „*immigration choisie*“) nach arbeitsmarktorientierten Bedarfskriterien, der im Gegensatz zur familiären Migration Vorrang eingeräumt werden sollte. Dabei wurde einerseits die Förderung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften (Diplomierten) wofür ein neuer Aufenthaltstitel (*carte „talents et competences“*) geschaffen wurde, andererseits auch temporäre Zuwanderung in Beschäftigungsbranchen und –Berufen mit Nachfrage nach Arbeitskräften angestrebt. Die ersten Aufenthaltstitel (*„compétences et talents“*) sollen erst Ende des Jahres 2007 ausgestellt werden. Jedes Jahr sollen nun 2 000 qualifizierte Immigranten solche Aufenthaltstitel erhalten. Des Weiteren wurde für jene ökonomischen Branchen bzw. Berufe wo Arbeitskräftemangel besteht, der Zugang zu Beschäftigungsbewilligungen eröffnet, (ohne dass bei der Erteilung die Arbeitsmarktsituation als Hindernis angeführt werden kann). Dazu wurden zwei Listen von Mangel-Sektoren und Berufen eine Liste für EU StaatsbürgerInnen (vor allem aus neuen Mitgliedstaaten) die 150 Berufe umfasst, sowie eine zweite Liste (30 Berufe) für Drittstaatsangehörige, festgelegt, die den Arbeitsmarktzugang liberalisiert. Diese Liste der zugänglichen Berufe wird für Staatsangehörige bestimmter Länder auf Basis von zwischenstaatlichen Abkommen zur „konzertierten Steuerung von Migrationsströmen“ erweitert: so ein erstes Abkommen das im Oktober 2007 mit der Republik Kongo geschlossen wurde (es sieht die Zulassung von 100 jungen Ausgebildeten und 150 Hochqualifizierten vor.) siehe unter:

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/immigration_economique_organise_57947.html

⁴⁶ Sowohl mit dem Immigrationsgesetz 2006 als auch 2007 wurden neue Hürden für den Familiennachzug eingeführt. 2007 wurden die DNA Tests in bestimmten Fällen im Rahmen des Familiennachzugs zum Nachweis der Mutterschaft zugelassen (siehe unten Kap. 3.2.3).

In Zusammenhang mit der familiären Migration wurden zusätzliche Bedingungen für die Familienzusammenführung gestellt, sowie die (Missbrauchs-)Kontrolle von Ehen zwischen französischen StaatsbürgerInnen und AusländerInnen verstärkt (vgl. GISTI 2006:230).

Generell wurde im Zusammenhang mit den Reformprogrammatiken der Regierung eine **assimilationistische Integrationsagenda** vorangetrieben. Im Integrationsdiskurs wurde die Anpassung der Einwanderer an die „Grundwerte der Republik“ betont, dementsprechend wurde Integration in ökonomischem (Einkommen, Arbeit), sozialem (sprachlicher) und „republikanischem“ Verständnis (Einhaltung republikanischer Grundsätze) als Zulassungs- (resp. Verweigerungs-)kriterium für Nachzug von Familienangehörigen, für die Aufenthaltsverfestigung (Daueraufenthaltsrecht), die Regularisierung (bei irregulärem Aufenthaltsstatus) und für die Einbürgerung aufgewertet. Dies fand im Integrationsvertrag seinen Ausdruck, der 2006 für Neuzuwanderer generell eingeführt wurde.

Die Forderungen an ImmigrantInnen, sich in die französische Gesellschaft⁴⁷ zu integrieren, fokussierten sich vor allem an bestimmte Einwanderergruppen, deren kultureller oder religiöser Hintergrund als Ursache ihrer mangelhaften Integration in die französische Gesellschaft dargestellt wurde. Solche Argumente wurden vor allem in Zusammenhang mit der Frauengleichberechtigung (Zwangsheiraten), den elterlichen Erziehungspflichten über Kinder, der Praxis polygamer Partnerschaften, oder der Gefährdung für die laizistische Gesellschaftsordnung (Schleierverbot in Schulen) verwendet. Vor allem Einwanderer mit islamischer oder afrikanischer Herkunft wurden solchermaßen weitgehend stigmatisiert (vgl. Noiriel 2007).

Zugleich wurde der Immigrationsdiskurs mit jenem der *nationalen Identität* verknüpft. Im Wahlkampf wurde vom Präsidentschaftskandidaten Nicolas Sarkozy ein Diskurs rund um die nationale Identität und die Immigration forciert, der sich aus Sicht des Historikers Noiriel (2007) in die politische Tradition eines nationalistischen Immigrationsdiskurses der französischen Rechten (seit der Dreyfuss Affäre einschreibt. Das Vokabular der „nationalen Identität“ wurde von konservativen Parteien konstant benützt, um damit ihre Ablehnung von AusländerInnen/ImmigrantInnen zu unterstreichen, die solchermaßen als Bedrohung konstruiert wurden.

Diese nationalistische Rhetorik rund um die nationale Identität fand eine „symbolische“ Institutionalisierung im neu geschaffenen *Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung* („*Co-Developpement*“⁴⁸), dem auch die diffuse Agenda der Förderung der „nationalen Identität“ zukommt. Diese Mission der Förderung der französischen Identität mit Bezugnahme auf die (laizistischen, egalitären) Prinzipien der Verfassung der V. Republik, als Antwort auf (ihre Gefährdung) durch „Kommunitarismen“ und in der Erhaltung des „Gleichgewichts der Nation“ formuliert⁴⁹.

Die institutionelle Verankerung der nationalen Identität im Rahmen des Immigrationsministeriums rief breite Proteste von Intellektuellen (die im öffentlich-medialen Diskurs in Frankreich ein deutliches Gewicht haben) hervor⁵⁰.

Wahlkampfprogramme politischer Parteien

⁴⁷ So wurde der von der rechtsextremen Front National geprägte Anti-Immigranten Slogan « La France, aime-la ou quitte-la! » auch von Nicolas Sarkozy umformuliert (Libération vom 25.4.2006).

⁴⁸ Unter dem Leitspruch « ferme et humain » (entschlossen und menschlich) werden die Ziele und Aufgaben des Immigrationsministeriums vordringlich in der Steuerung der Migrationsströme (maîtriser les flux migratoires), der Förderung der Integration, sowie der französischen Identität und einer Entwicklungsstrategie in Bezug auf die Herkunftsländer der Immigranten, die die Aktivitäten und Transfers von MigrantInnen unterstützt (Politik der Ko-Entwicklung „codéveloppement“) definiert. Vgl. http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=4

⁴⁹ Vgl. http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=4

⁵⁰ So vor allem durch den Rücktritt namhafter HistorikerInnen, wie u.a. Gerard Noiriel, als Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats des Museums für Immigration (Cité nationale de l'histoire de l'immigration) und einer Petition gegen das neue Immigrations-Ministerium, welches aus der Sicht der Initiatoren der Petition eine xenophobe Haltung des Staates gegenüber ImmigrantInnen und ihren Ausschluss aus der Nation institutionalisiert. Vgl. dazu <http://www.upolin.org/>

Die Programmatik der KandidatInnen zur Präsidentschaft bei den Wahlen 2007 gibt eine Momentaufnahme der Schwerpunkte der immigrationspolitischen Debatte wider.

Die politischen Parteien haben kaum eine themenspezifische Programmatik im Hinblick auf die *Asylthematik* entwickelt. Wie eine Gegenüberstellung der Wahlprogramme und Forderungen der KandidatInnen⁵¹ verdeutlicht, stellten zwar Immigration und Integration wichtige Themen dar, während das Thema der Asyl- und Flüchtlingspolitik nur marginal präsent war⁵².

Es dominierten Forderungen in Bezug auf die *Steuerung und Kontrolle* der Immigration (insbesondere auf europäischer Ebene). Auch die Frage der Regularisierung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrecht stellte ein wichtiges Thema dar, wobei die UMP Regularisierungsmaßnahmen strikt ablehnte, mit dem Argument dass solche eine Sogwirkung für irreguläre MigrantInnen hätten. Aus diesem Grund trat die französische Regierung auch vehement gegen die in den EU Ländern Spanien und Italien durchgeführten Regularisierungsprogramme auf⁵³). Die Sozialisten und der liberale Kandidat Bayrou vertraten hier eine moderate Position für Regularisierungen, aber auf Basis von spezifischen Kriterien (vor allem Arbeit und Integration), während die linksradikalen Parteien (dazu zählen in Frankreich auch die Grünen) für eine generelle Regularisierungsaktion eintraten.

Entwicklungspolitik und deren Koppelung an die Immigrationssteuerung (Abkommen mit Herkunftsländern) waren ebenfalls zentrale Programmpunkte, die vor allem von der UMP vorangetrieben wurden.

Menschen- und grundrechtsorientierte Positionen, wie sie vor allem die Grünen vertraten, waren minoritär. Nur wenige Parteien, insbesondere die Grünen, thematisierten die Asylthematik dezidiert in ihrem Wahlprogramm (siehe Anhang: **Tabelle 20**).

3.2 Rechtliche und institutionelle Reformen im Asylsystem (2003-2007)

Zwischen 2003 und 2007 kam es zu mehrmaligen und zum Teil umfassenden Umgestaltungen des Asylsystems auf rechtlicher und institutioneller Ebene.

Meilensteine waren das Asylgesetz von 2003, die Reform des Aufnahmesystems 2006 und eine weitere Reform des Asyl- und Immigrationsgesetzes 2007.

Die asyl- und immigrationspolitischen Reformen in dieser Periode standen dabei sowohl im Kontext innenpolitischer Transformationen, mit dem politischen Wechsel zur konservativen UMP-Regierung, sowie den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2007, aber auch EU-politischer Entwicklungen, wie die Umsetzung der EU asylpolitischen Richtlinien und die Weiterentwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems.

Der Regierungswechsel 2002 von der Kohabitationsregierung des sozialistischen Premierministers Lionel Jospin und dem konservativen Präsidenten Jacques Chirac (1997-2002) zur konservativen UMP⁵⁴-Regierung unter dem wiedergewählten Präsidenten Chirac⁵⁵ leitete einen Kurswechsel in der Einwanderungs- und Asylpolitik ein, insbesondere mit der Nominierung von Nicolas Sarkozy zum

⁵¹ Die meisten Parteien stellten eigene PräsidentschaftskandidatInnen auf, wir haben in unserem Überblick über Wahlprogramme nur die wichtigsten berücksichtigt: nicht berücksichtigt wurden die KandidatInnen der Linken Arlette Laguiller (Lutte ouvrière), Gérard Schivardi, und José Bové (unabhängig), sowie der Rechten: Philippe de Villiers (Mouvement pour la France) und Frédéric Nihous, siehe unter: <http://www.presidentielle-2007.net/>

⁵² Manche KandidatInnen positionierten sich zu asylpolitischen Fragen erst in Reaktion auf die Interventionen von Asyl-NGOs (öffentliche Briefe an KandidatInnen) im Laufe des Wahlkampfes (vgl. den Offenen Brief an die Präsidentschaftskandidaten von Forum Réfugiés; oder von AIF).

⁵³ Vgl. « Immigration clandestine : huit pays de l'UE appellent à "une position plus solidaire et cohérente" » Le Monde vom 29.9.2006

⁵⁴ Die Partei « Union pour un Mouvement Populaire » wurde am 17 November 2002 als Zusammenschluss des gaullistischen, christdemokratischen und rechtsliberalen politischen Lagers gegründet (vorher unter dem Namen: Union pour la Majorité Présidentielle, Wahlbündnis 2002)

⁵⁵ in der Stichwahl gegen Le Pen vom rechtsextremen *Front National*

Innenminister. Die UMP (unter Vorsitz von Nicolas Sarkozy) verfügte auch über eine absolute Parlamentsmehrheit (369 von insgesamt 577 Sitzen)⁵⁶.

Die Asylgesetzgebung erfolgte weitgehend im Windschatten und parallel zu den unter Innenminister Sarkozy und seit 2007 unter dem neuen Immigrationsminister Hortefeux vorangetriebenen immigrations- und integrationspolitischen Reformen unter dem vorrangigen Aspekt der Migrationskontrolle sowie der Steuerung der Arbeits- und Familienmigration.

Dies bedeutete einerseits, dass die öffentliche politische Debatte über asylgesetzliche Reformen zugunsten der immigrationspolitischen marginalisiert wurde. Andererseits hatten die restriktiven migrationspolitischen Agenden auch Rückwirkungen auf die Asylpolitik (und Praxis), die ebenfalls der Bekämpfung von Asylmissbrauch Priorität einräumte. Bis 2007 lag die federführende Rolle bei der Ausarbeitung der Asylgesetze anders als beim Einreise- und Aufenthaltsrecht nicht beim Innenministerium, sondern beim Außenministerium⁵⁷.

Im Folgenden werden die Asylrechtsänderungen seit 2003 und die zentralen Reformpunkte skizziert.

3.2.1 Die Asylrechtsreform 2003

Die „große“ Reform des Asylgesetzes 2003⁵⁸ stand unter den vordringlichen Zielsetzungen der Reduktion der Asylverfahrensdauer, auch unter dem Aspekt die Kosten für die Aufnahme von AsylwerberInnen zu reduzieren⁵⁹, sowie einer Vereinfachung des Asylverfahrens: hier wurde vor allem eine Vereinheitlichung und Konzentration der Kompetenzen im Asylverfahren bei der Asylbehörde OFPRA⁶⁰ angestrebt.

Der Rückstau und die lange Verfahrensdauer hätten auch dazu beigetragen, so die Gesetzesbegründung, dass Asyl als Mittel zum Aufenthalt in Frankreich benutzt werde und damit zu einem Kanal der irregulären Immigration geworden sei. Diese Situation würde noch gravierender dadurch, weil der Großteil der abgelehnten AsylwerberInnen (ohne regulären Aufenthaltsstatus) im Land bleibe. In diesem Sinne zielten die Reformen des Asylverfahrens vor allem darauf ab ökonomische MigrantInnen vom „Missbrauch“ des Asylrechts abzuhalten.

Der damalige Außenminister Villepin interpretierte die niedrigen Anerkennungsraten (13%) als Beleg dafür, dass der Großteil der Asylwerber nicht aus Schutzgründen, sondern aus ökonomischen Motiven und aufenthaltsrechtlichen Gründen einen Antrag stellen.⁶¹

Die parallele immigrationsgesetzliche Reform (auf Basis der Gesetzesvorlage des Innenministers – genannt „loi Sarkozy I“) unter der vordringlichen Zielsetzung der Bekämpfung irregulärer Migration hat auch die restriktive Ausrichtung der Asylgesetzesreform geprägt.

Die maßgeblichen Änderungen betrafen vor allem die Gestaltung des Asylverfahrens (Vereinheitlichung und Konzentration des Verfahrens bei den Asylbehörden⁶², erweiterte Anwendung

⁵⁶ Sozialistische Partei und radikale Linke 148 Sitze; UDF 22 Sitze, Kommunistische Partei 21 Sitze; die restlichen Sitze verteilten sich auf Kleinparteien wie die Grünen (3 Sitze) diverse Linksparteien (6 Sitze), diverse Rechtsparteien (8 Sitze).

⁵⁷ Die Regierungsvorlage zum Asylgesetz 2003 kam vom damaligen Außenminister (Dominique de Villepin, UMP).

⁵⁸ Das Asylgesetz trat am 1.1.2004 in Kraft.

Loi n° 2003-1176 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, JO du 11 décembre 2003.

⁵⁹ Der starke Anstieg der Asylansuchen in den vorangehenden Jahren hatte zu einer erheblichen Verlängerung der Verfahrensdauer zur Prüfung von Asylanträgen geführt (durchschnittliche Verfahrensdauer von zwei Jahren). Mit dieser erhöhten Verfahrensdauer wurden zudem erhöhte „soziale Kosten“ für die Aufnahme von Asylwerbern problematisiert. Die Kosten für die Aufnahme von AsylwerberInnen wurden auf 270 Millionen im Jahr 2002 beziffert. (so die Begründung des Gesetzesentwurfs, zitiert nach Julien-Laferrrière 2004 :30)

⁶⁰ OFPRA = Office français de protection des réfugiés et apatrides. Besteht seit 1952 (Loi du 25 juillet 1952)

⁶¹ vgl. Stellungnahme von M. Dominique de Villepin, Assemblée nationale, débats parlementaires, JO du 6 juin 2003 ; Valluy 2004

des verkürzten Verfahrens, Verkürzung der Antrags- und Berufungsfristen), und die Neudefinition von Anerkennungs- und Schutzbestimmungen (Anerkennung der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure, sowie Konzept nicht-staatlicher Schutzautoritäten⁶³, subsidiärer und temporärer Schutz, Konzept der sicheren Herkunftsländer) (vgl. Parly 2005: 3; Julien-Laferrière 2004).

Ein wichtiger Teil der asylgesetzlichen Bestimmungen blieb aber der weiteren Definition durch ministerielle Anwendungsverordnungen oder Auslegungen des Obersten Verwaltungsgerichtes (Conseil d'Etat) vorbehalten, dies trug zusätzlich zur Komplexität und Intransparenz des Asylrechts bei⁶⁴.

Die Asylreform 2003 stand insbesondere im Kontext der EU Asylharmonisierung und nahm einige der zu diesem Zeitpunkt beschlossenen oder erst diskutierten EU Richtlinien (Aufnahmerichtlinie, Qualifikationsrichtlinie und die Richtlinie zu subsidiärem Schutz)⁶⁵ Bestimmungen vorweg, so vor allem in Bezug auf die Einführung komplementärer Schutzformen: zum einen des *subsidiären Schutzes*, der das bisherige *asile territorial*⁶⁶ ersetzte; zum zweiten des *temporären Schutzes* (*protection temporaire*) entsprechend der EU-Richtlinie, der in Ausnahmesituationen bei einem massenhaften Zustrom von Vertriebenen innerhalb der EU zur Anwendung kommen kann⁶⁷.

Auch neue Konzepte in Bezug auf den Schutz in Herkunftsregionen wie des „internen Asyls“⁶⁸ (*l'asile interne*) und die „sicheren Herkunftsländer“⁶⁹ fanden Eingang in das Asylrecht. In Bezug darauf

⁶² Vorher gab es eine geteilte Zuständigkeit der Behörden und zwei aufeinanderfolgende Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus nach der GFK (Asylbehörde OFPRA, CRR) und zur Anerkennung des temporären Schutzes (*asile territoriale*) durch das Innenministerium.

⁶³ D.h. auch andere nicht-staatliche Autoritäten wie internationale Organisationen (UN im Kosovo) können anstelle des Staates die Schutzfunktionen übernehmen.

⁶⁴ So wurden in der Folge mehrere Anwendungs-Verordnungen (zwei im August 2004, eine 2005) sowie ein Rundschreiben (*circulaire*) des Innenministeriums erlassen, die die Bedingungen für die Ausstellung der Aufenthaltstitel und der Sonderverfahren (wie Dublin II oder des verkürzten Verfahrens) präzisierten.

Décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours des réfugiés ; **Décret n°2004-813** du 14 août 2004 art. 3 (JORF 18 août 2004) ; **Décret n°2005-1051** du 23 août 2005 art.13 (JORF 30 août 2005) ; **Circulaire** du Ministère de l'Intérieur du 22 avril 2005 relative à l'application de la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative à l'asile.

⁶⁵ RICHTLINIE 2001/55/EG DES RATES vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 212/12 vom 7.8.2001

RICHTLINIE 2003/9/EG DES RATES zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von

Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 31/18 vom 6.2.2003

RICHTLINIE 2004/83/EG DES RATES vom 29. April 2004 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, Amtsblatt der Europäischen Union L 304/12 vom 30.9.2004

RICHTLINIE 2005/85/EG DES RATES vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Amtsblatt der Europäischen Union L 326/13 vom 13.12.2005

⁶⁶ Das « *asile territorial* » wurde mit dem Einreise-, Aufenthalts und Asylgesetz 1998 (*loi Chevenement* du 11 mai 1998 sur l'entrée et le séjour des étrangers et sur le droit d'asile) eingeführt, dessen Prüfung und Zuerkennung unterlag den für das Aufenthaltsrecht zuständigen Behörden (Präfecturen und Innenministerium).

⁶⁷ Diese Form des Schutzes kommt aufgrund einer Entscheidung des EU Rats (mit qualifizierter Mehrheit) zustande, der diesen temporären Schutz jederzeit wieder beenden kann. Der Schutzstatus ist in diesem Fall nur für die maximale Dauer von drei Jahren vorgesehen. (vgl. Forum Réfugiés 2004: 46).

⁶⁸ Das Konzept des « *internen Schutzes* » (*asile interne*) wurde bis dahin in Frankreich nicht angewendet, es war aber eine wichtige Bestimmung im Rahmen der EU asylrechtlichen Harmonisierung. Das Gesetz sah vor, dass die Asylbehörde OFPRA ablehnen kann, wenn eine Person auf einem Teil ihres Herkunftslandes Schutz finden könnte « *si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécuté ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays* » (Art. L 713-3). Der Verfassungsrat hat einen Vorbehalt in Bezug auf die Interpretation dieser Bestimmung formuliert : Er meinte, dass die Behörde nur dann das Asyl verweigern darf, wenn der Betreffende in aller Sicherheit, zu einem solchen Teil des Herkunftslandes Zugang hat, sich dort niederlassen und eine normale Existenz führen kann. (*Décision* 2003-485 DC, 4 Décembre 2003 ; vgl. Forum Réfugiés 2004 : 45 ; Julien-Laferrière 2004 : 35).

antizipierte Frankreich auf nationaler Ebene durch die Festlegung einer nationalen Liste sicherer Herkunftsstaaten eine geplante EU weite einheitliche Liste sicherer Herkunftsstaaten, über die auf EU Ebene keine Einigung erzielt werden konnte. Das Konzept der sicheren Herkunftsländer fand in der Folge durch die Fixierung der Liste solcher sicherer Herkunftsstaaten im Jahr 2005, in die schließlich 17 Länder aufgenommen wurden⁷⁰, intensivere Anwendung im Asylverfahren.

Die Dublin II Verordnung (vom 18.2.2003) zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats für die Prüfung von Asylansuchen innerhalb der EU wurde direkt anwendbar⁷¹.

3.2.2 Das Immigrations- und Asylgesetz 2006

Bereits 2006 bestimmte die Vorphase des Wahlkampfs und die Kandidatur des Innenministers Sarkozy für die Präsidentschaftswahlen 2007 zunehmend die immigrationspolitischen Reformen. Die Reform des Immigrations- und Asylgesetzes 2006 war in solche Wahlkampfstrategien eingebettet, die das Immigrationsthema zur Wählermobilisierung, insbesondere der WählerInnen der rechtsextremen Front National, nutzten. Zudem stand die migrationspolitische Reform 2006 im Kontext verschärfter sozialer Proteste und politischer Auseinandersetzungen (Unruhen in den Vororten mehrerer französischer Großstädte im Herbst 2005⁷², die breiten StudentInnenproteste gegen die Einführung eines prekären Arbeitsvertrags CPE für junge ArbeitnehmerInnen im Frühjahr 2006).

Im Rahmen der Reform des Immigrations- und Asylgesetzes (CESEDA) 2006⁷³ unter dem Leitmotiv der selektiven Immigrationssteuerung zur Förderung und Attraktion der hochqualifizierten Arbeitsmigration („immigration choisie“) und erschwerter familiärer Migration, blieb die Asylthematik am Rande.

Die asylrechtlichen Änderungen waren nicht umfassend und konzentrieren sich vor allem die Umgestaltung des Aufnahmesystems für AsylwerberInnen, wie die Neuregelung der finanziellen Unterstützung für AsylwerberInnen (durch die *Allocation temporaire d'attente* - ATA) und der Zulassung zu den Asylheimen (CADA).

3.2.2.1 Die Reform des Aufnahmesystems

Das Aufnahme und Unterbringungssystem von AsylwerberInnen wurde in den letzten Jahren reformiert, dies zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt der Anpassung an die EU Aufnahmerichtlinie und die darin verankerten Mindeststandards zur Aufnahme von AsylwerberInnen. Schließlich wurden

⁶⁹ Als sicher gilt laut den gesetzlichen Bestimmungen ein Land, das die Prinzipien der Freiheit, der Demokratie und des Rechtsstaats, sowie die Menschenrechte und die Grundrechte einhält (« un pays est considéré comme sûr "s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales“).

⁷⁰ Der Verwaltungsrat der Asylbehörde OFPRA beschloss 2005 diese nationale Liste sicherer Herkunftsstaaten (wo generell keine Gefahr politischer Verfolgung besteht) : sie umfasste zunächst 12 Länder - nämlich Bénin, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Cap Verde, Georgien, Ghana, Indien, Mali, Mauritius, Mongolei, Senegal und Ukraine. Im Mai 2006 nahm die OFPRA weitere 5 Staaten in die Liste sicherer Herkunftsstaaten auf (Albanien, Mazedonien, Madagaskar, Niger und Tansania). Siehe Webseite der OFPRA:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=276&dtd_id=11

⁷¹ Règlement (CE) N° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 « établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers » ; Journal Officiel n° L 050 du 25.2.2003 p. 0001-0010

⁷² Siehe dazu Le Goaziou/Mucchielli Hg. 2006; Autain / Beaud / Bertho Alain et al. 2006 ; Dufoix 2005

⁷³ Der Gesetzesentwurf wurde von Innenminister Sarkozy im Februar 2006 vorgelegt und im Parlament am 17.Mai 2006 mit UMP Mehrheit beschlossen: 367 Abgeordnete der UMP, 13 der UDF stimmten dafür, 164 Abgeordnete (Kommunisten/PCF, Sozialisten/PS, Radikale Linke, Grüne) dagegen. (vgl. Libération, 18 Mai 2006).

auch die Bedingungen für die Betreiberorganisationen (Vereine und halbstaatliche Organisationen) auf eine neue Basis gestellt.

Die Reformen standen unter dem Gesichtspunkt der „Modernisierung der Funktionsweise“ des staatlichen Aufnahmesystems, die zugleich mit einer verstärkten Kontrolle des Staates in diesem Bereich einherging.

Im Rahmen der Asylrechtsreform 2006 wurden erstmals die Zugangskriterien zu den CADA gesetzlich festgelegt und die bisherige administrative Praxis (auf Basis von Verwaltungsanweisungen) weitgehend verrechtlicht:

- die Kriterien der Zulassung und der Entlassung in den Asylwohnheimen CADA wurden restriktiv gefasst: d.h. die Zulassung beschränkt sich auf AsylwerberInnen mit vorläufigem Aufenthaltsrecht, während solche in verkürzten Verfahren (*procédure prioritaire*) und Dublin Verfahren ausgeschlossen bleiben;
- Das bisherige rechtliche Statut der CADA als soziale Einrichtung (Wohnheim zur sozialen Eingliederung) wurde geändert bzw. eine neue separate Kategorie geschaffen, die damit nicht mehr der gleichen Reglementierung wie andere soziale Heime unterliegt (CFDA 2007:14).

Das Gesetz reglementierte außerdem eine verstärkte staatliche Kontrolle über die Verwaltung der Asylwohnheime⁷⁴, was die Zulassung bestimmter Kategorien von Personen, wie auch deren Verbleibedauer nach Ende des Asylverfahrens (ein Monat für abgewiesene AsylwerberInnen, 6 Monate für anerkannte Flüchtlinge) in den Asylwerberheimen betrifft. Die Neuregelung der Rahmenabkommen staatlicher Behörden mit den Vereinen, die solche CADA leiten, beinhaltete u.a. Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Betreiberorganisationen, wie den Entzug der Berechtigung⁷⁵ (Forum Réfugiés 2007: 90ff).

Das Aufnahmesystem war bis vor kurzem durch das Prinzip der individuellen Wahlfreiheit der AsylwerberInnen gekennzeichnet: d.h. der/die Asylwerber/in konnte entweder eine Unterbringung in staatlich geförderten Asylheimen (CADA) in Anspruch nehmen, oder es stand ihm/ihr alternativ eine (wenn auch geringe) finanzielle Unterstützung zu, deren Anspruch jedoch auf maximal ein Jahr beschränkt war. In der Praxis war diese Wahlfreiheit durch den bestehenden Mangel an staatlichen Unterbringungsplätzen vielfach nicht gegeben, was bedeutete, dass ein großer Teil der AsylwerberInnen auf die finanzielle Unterstützungsleistung (private Unterbringung) rekurrierte.

Diese Wahlfreiheit wird seit kurzem deutlich eingeschränkt, dies auch vor dem Hintergrund, dass nun mehr Plätze (durch die aufgestockte Zahl der Unterbringungsplätze bei parallelem Rückgang der Anzahl an AsylwerberInnen) zur Verfügung stehen:

Mit dem Finanzgesetz 2006 wurde die Grundlage für eine verpflichtende Unterbringung in den CADA gelegt, ein Verwaltungsrundsreiben fixierte weiters, dass die Unterbringung in den CADA zugunsten einer finanziellen Unterstützung der AsylwerberInnen vorrangig sein soll⁷⁶. Jene AsylwerberInnen, die einen staatlich zugewiesenen Heimplatz ablehnen, erhalten in der Folge keine finanzielle Unterstützung (ATA) mehr. Die in CADA Untergebrachten erhalten die Unterstützung nur mehr während der Wartefrist bis zu ihrer Unterbringung in den CADA (vgl. CFDA 2007: 12-13).

⁷⁴ Dies inkludiert auch die erweiterten Pflichten zur Informationsübermittlung (an die staatliche ANAEM) via des neuen Informationssystems zur Verwaltung des Aufnahmesystems (vgl. Lettre de la DPM, n°64, Dezember 2006)

⁷⁵ Sanktionsmöglichkeiten wurden auch gegenüber BewohnerInnen im Fall eines verspäteten (nicht gerechtfertigten) Auszugs aus den CADA vorgesehen.

⁷⁶ Ein Verwaltungsrundsreiben (circulaire vom 24.11. 2006) in Bezug auf die neue finanzielle Unterstützungsleistung (ATA) legte fest, dass die Unterstützung in Form der Unterbringung in den CADA gegenüber einer finanziellen Unterstützungsleistung Vorrang haben soll. Bereits bei der Antragstellung auf Aufenthaltsrecht bei der Präfektur wird der Asylwerber über die Möglichkeit der Unterbringung informiert, und er muss sofort entscheiden, ob er eine Unterkunft beansprucht (wenn eine solche frei wird) oder nicht. Die Präfekten werden dazu gehalten, die Unterbringung in den CADA zu bevorzugen.

Dadurch kommt es in Hinkunft zu einer deutlichen Einschränkung der Wahlfreiheit von AsylwerberInnen (bezüglich des Wohnorts und der Art der staatlichen Unterstützung).

Auch die **Entscheidungskompetenzen** bezüglich der Zulassung zu den Asylheimen CADA wurden deutlich verlagert: während den NGOs Mitbestimmungsmöglichkeiten genommen wurden, sind die Entscheidungskompetenzen staatlicher Behörden in diesem Bereich erweitert worden: der staatlichen Behörde ANAEM wurde die Koordination des Aufnahmesystems übertragen; den Präfekten eine weitergehende Rolle in diesem Bereich eingeräumt, indem ihnen die alleinige Entscheidungsbefugnis über Zulassung und Beendigung der Aufnahme im CADA übertragen wird⁷⁷, während zugleich die bis dahin bestehenden gemeinsamen Kommissionen (auf Ebene der Departements, auf lokaler und nationaler Ebene), in denen NGOs (als CADA Betreiber) und staatliche Behörden konzertierte Entscheidungen über die Aufnahme von AsylwerberInnen in die CADA trafen, abgeschafft wurden (vgl. Forum Réfugiés 2007:90).

Flüchtlingsunterstützungsvereine kritisierten vor allem die kontrollzentrierte Ausrichtung der Reform des Betreuungssystems⁷⁸, auch dahingehend, dass damit der soziale Betreuungsauftrag der Vereine einer „polizeilichen“ Kontrolle der Zentren weiche, die vor allem einer rascheren Abschiebung von abgewiesenen AsylwerberInnen diene.

Sie setzten sich für die Öffnung und den gleichberechtigten Zugang aller AsylwerberInnen zur staatlichen finanzierten Unterbringung in den Asylheimen CADA ein (Abschaffung des Ausschlusses von AsylwerberInnen in verkürzten oder Dublin Verfahren, ohne vorläufige Aufenthaltsberechtigung vom Zugang zu CADA). Diese Ungleichbehandlung stehe in Widerspruch zu den in der EU Aufnahme-Richtlinie festgelegten Mindeststandards, die den Zugang zu materieller Grundversorgung für alle AsylwerberInnen vorsieht. Ebenso forderten sie die Erhöhung der finanziellen Unterstützungsleistung für AsylwerberInnen im Verfahren, um eine ausreichende Existenzsicherung zu ermöglichen (vgl. Forum Réfugiés 2006: 42; CFDA 2007: 14).

3.2.3 Das Immigrations- und Asylgesetz 2007

Mit der Wahl von Nicolas Sarkozy zum Staatspräsidenten, der Regierungsbildung und dem Wahlsieg der UMP bei den Legislativwahlen konnte die UMP Regierung ihre Mehrheit festigen, sie verfügte auch im Parlament weiterhin über die absolute Mehrheit⁷⁹. Die immigrationspolitische Agenda, die Teil

⁷⁷ Den Präfekten wurde dabei eine zentrale Rolle bei der Funktionsweise des Aufnahmesystems zugewiesen: sie werden über die Nachfrage nach CADA Plätzen informiert, über die Ablehnungen, entscheiden über die Zuweisung des Asylwerbers in ein CADA (der CADA Leiter hat nur mehr die Möglichkeit eine Aufnahme zu verweigern), sie werden über die BewohnerInnen der Zentren informiert (Identitätsdaten), geben ihr Einverständnis bez. der Entlassung von Flüchtlingen und abgewiesenen Asylwerbern aus den CADA (vgl. Forum Réfugiés 2007: 90)

⁷⁸ Die *Coordination française pour le droit d'asile* kritisierte den Geist der Kontrolle von Asylsuchenden und des Mißtrauens gegenüber den Aufnahmezentren der CADA Reform (« dans un esprit de plus grand contrôle des demandeurs et de suspicion vis à vis des centres qui les accueillent »). In die gleiche Richtung ging auch die Kritik des Kollektivs « Unies contre l'immigration jetable » (UCIJ)

Vgl. Collectif « Unies contre l'immigration jetable » Analyse de l'avant-projet du collectif « Unies contre l'immigration jetable », 11 avril 2006, chapitre IV – Le droit d'asile ou ce qu'il en reste ; Communiqué de la Coordination française pour le droit d'asile : Droit d'asile : la CFDA demande le retrait des projets de dispositions, 10 février 2006;

⁷⁹ Im Parlament verfügt die UMP Parlamentsgruppe über die Mehrheit der Abgeordneten (313 UMP/8 andere), die Gruppe der Sozialisten und radikaler, diverser Linken (185 PS/ 18 andere), Gruppe der demokratischen und republikanischen Linken (24), Gruppe des Neuen Zentrums (21), Unabhängige ohne eigene Gruppe (7).

der Wahlkampfprogrammatik des Präsidenten Sarkozy war⁸⁰, blieb seitdem eine wichtige politische Priorität der neuen Regierung – sie wurde nicht zuletzt mit Blick auf die bevorstehende EU Präsidentschaft Frankreichs (von Juli bis Dezember 2008) bekräftigt⁸¹.

Ein erster Schritt wurde im Mai 2007 durch die Einrichtung eines eigenen *Immigrationsministeriums* unter dem Namen „Ministerium für Immigration, Integration, Nationale Identität und Ko-Entwicklung“⁸² gesetzt, das der UMP Minister Brice Hortefeux übernahm. Dem Immigrationsministerium wurden nicht nur Kompetenzen im Bereich der Immigrationssteuerung, der Aufnahme und Integration von Zuwanderern, sondern ebenso Agenden der auf Migrationsfragen und MigrantInnen bezogenen Entwicklungspolitik⁸³ und im Asylbereich übertragen.

Auf Initiative des neuen Immigrationsministers Hortefeux wurde kurz nach der Regierungsbildung eine nochmalige Reform des Immigrations- und Asylgesetzes vorbereitet und schließlich in den Parlamentsausschüssen im September 2007 verhandelt. Mit dem Gesetz wurde an erster Stelle eine Beschränkung des Zugangs für Familienangehörige angestrebt, indem strengere Integrationskriterien eingeführt wurden⁸⁴.

Im parlamentarischen Verhandlungsprozess wurden von den Abgeordneten noch weitreichende Abänderungsanträge zum Immigrationsgesetz eingebracht, die in der Folge die öffentliche Debatte um das Immigrationsgesetz dominierten.

Dies betraf insbesondere den umstrittenen Abänderungsantrag des UMP Abgeordneten Mariani zur Einführung von DNA-Tests im Verfahren des Familiennachzugs in bestimmten Fällen, wo die biologische Verwandtschaft (Vater-/Mutterschaft) angezweifelt wird; um eine Einigung zu dieser Bestimmung zu erzielen, wurde eine paritätische gemischte Kommission (Parlament und Senat)

⁸⁰ Sie umfasste u.a. die Weiterführung der Reformen zur Förderung der ausgewählten ökonomischen Immigration (Einführung von jährlichen Obergrenzen), die Einführung zusätzlicher Bedingungen für Familiennachzug (Spracherwerb im Herkunftsland; Bedingungen von ausreichendem Einkommen); die Schaffung eines Ministeriums für Immigration und nationale Identität; vgl. Wahlprogramm Sarkozy „Ensemble tout devient possible“, www.sarkozy.fr

⁸¹ Die französische EU Präsidentschaft legte einen Schwerpunkt auf die immigrations- und asylpolitische Agenda. Dazu präsentierte sie einen „EU Pakt zu Immigration und Asyl“, der grundlegende Leitlinien für die künftige EU Politik vorgibt und vom Europäischen Rat im Oktober 2008 angenommen wurde. Es wurden auch mehrere Ministertreffen zum gemeinsamen EU Asylsystem, zur Integrationspolitik und die zweite Euro-afrikanische Konferenz zu Migration und Entwicklung im Rahmen der EU Präsidentschaft durchgeführt. Siehe unter: <http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil>

⁸² Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco/>
http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/ministere_immigration_integration_identite_m609/

Das Immigrationsministerium benannte sich um und änderte Ko-Entwicklung in solidarische Entwicklung.

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

Nun unter der Webseite: <http://www.immigration.gouv.fr/> (Stand Dezember 2008)

⁸³ Das Ministerium erhält die Zuständigkeit in Bezug auf die Politik des „Co-Développement“, eine Form der Entwicklungspolitik, die auf die Förderung von Entwicklungsprojekten und ökonomischen Investitionen der in Frankreich lebenden ImmigrantInnen in ihren Herkunftsländern abzielt.

⁸⁴ Für die Familienzusammenführung wurde die Bedingung einer Evaluierung der Sprachkenntnisse und der Kenntnis der Werte der Republik für nachziehende Familienangehörige (ausländische PartnerInnen von französischen Staatsangehörigen und von ausländischen Immigranten in Frankreich, sowie minderjährige Kinder über 16 Jahre) bereits im Herkunftsland eingeführt. Falls diese Kenntnisse von den Konsulaten als unzureichend beurteilt werden, können diese einen Kurs (max. 2 Monate) für den Betreffenden organisieren und das Visum für Familienzusammenführung wird an die Absolvierung dieses Sprachkurses gebunden.

Die erforderliche Mindesteinkommensgrenze (der Antragsteller auf Familiennachzug) wurde angehoben, das erforderliche Einkommen in Höhe des staatlich festgelegten Mindesteinkommens SMIC (entspricht 1.279 € Brutto im Monat) erhöht sich mit der Zahl der Familienmitglieder.

Eltern, die ihre Kinder im Rahmen der Familienzusammenführung nach Frankreich holen, müssen einen Integrationsvertrag unterzeichnen, der sie zu einer Schulung über Rechte und Pflichten von Eltern in Frankreich verpflichtet. Die Nichteinhaltung des Vertrags kann mit der Suspendierung von Familienbeihilfen und der Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels sanktioniert werden.

eingesetzt, die sich schließlich auf eine eingeschränkte Anwendung der DNA Tests einigte⁸⁵. Die Opposition gegen die Immigrationsreform konzentrierte sich vor allem auf die Frage der Einführung von DNA Tests - so lancierten auch außerparlamentarische Akteure (*SOS Racisme*; Intellektuelle etc.) eine Petition gegen die Einführung von DNA Tests⁸⁶.

Das Immigrations- und Asylgesetz wurde schließlich im Oktober 2007 beschlossen, allerdings von der Opposition vor dem Verfassungsrat angefochten.⁸⁷

Der Gesetzesvorschlag umfasste einige bedeutende **asylrechtliche Änderungen**: Dazu zählten die Verlagerung der Asylagenden in die Zuständigkeit des Immigrationsministeriums; die Umsetzung von Verfahrensgarantien im Zulassungsverfahren für AsylwerberInnen an der Grenze, die ein effektives Berufungsverfahren und die Einhaltung des Refoulementschutzes garantieren sollten (Einführung der aufschiebenden Wirkung der Berufung gegen die Einreiseverweigerung für Asylwerber an der Grenze). Anlass für diese Gesetzesänderung war eine diesbezügliche Verurteilung Frankreichs durch den EUGH für Menschenrechte (vom 26.4.2007)⁸⁸. Zugleich war eine generelle Verkürzung der Berufungsfrist im Asylverfahren von einem Monat auf 15 Tage anvisiert.

Im Zentrum der Kritik und Proteste der Vereine im Asyl- und Menschenrechtsbereich standen die Kompetenzverlagerung der Asylagenden zum Immigrationsministerium.

Die meisten NGOs im Flüchtlingsbereich lehnten prinzipiell die Verlagerung der Asylkompetenzen zum Immigrationsministerium ab⁸⁹, weil sie damit eine zunehmende Unterordnung des Flüchtlingsschutzes unter sicherheits- und migrationskontrollorientierte (polizeiliche) Agenden im Zusammenhang mit der Bekämpfung irregulärer Migration befürchteten: dies würde die Vermengung der Politik des Migrationsmanagements mit dem Asylrecht, zulasten des Flüchtlingsschutzes bedeuten, aber auch die Unabhängigkeit der Asylbehörde in Frage stellen (vgl. Stellungnahme von Amnesty International France AIF).

⁸⁵ Der erste Vorschlag sah die Durchführung dieser DNA Tests zunächst auf Kosten des Antragstellers vor. Wenn der Beweis erbracht ist und das Visa erteilt, sollten dem Antragsteller die Kosten für den DNA Test rückerstattet werden. Begründet wurde diese Bestimmung mit der hohen Zahl an Betrugsfällen (gefälschte Zivilstandsdokumente), die die Konsulate vor allem in afrikanischen Ländern beobachten. Vgl. AMENDEMENT N° 36 von M. Mariani, rapporteur der Gesetzeskommission, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0057/005700036.asp>

Die Einführung der DNA Tests wurde zunächst für eine Versuchsphase bis Ende 2009 eingeführt. Die Tests wurden nur auf die Mütter beschränkt, sie erfolgen auf Ansuchen der Antragsteller und die Kosten für die Tests werden vom Staat getragen. Die Anwendung wurde eingeschränkt auf Staatsangehörige aus Ländern, in denen das Zivilstandsregister mangelhaft ist. Die Liste dieser Länder muss per Verordnung festgelegt werden. Des Weiteren wurde die Durchführung des Tests an die richterliche Genehmigung (durch *tribunal de grande instance*) gebunden.

⁸⁶ Siehe unter www.toucheapasamonadn.com

⁸⁷ Am 23.10. 2007 hat zunächst das Parlament (Assemblée nationale) dann der Senat das Gesetz, nach mehreren Wochen Debatte beschlossen. Das Gesetz wurde von der parlamentarischen Opposition (Sozialistische Partei, Modem) vor dem Verfassungsrat (einer Art Weisengremium) angefochten, dieser hat das Gesetz (und insbesondere angefochtene Einführung der DNA Tests) für verfassungskonform befunden, jedoch die vorgesehene Bestimmung, die die Erhebung ethnischer Kriterien für statistische Studien legalisieren wollte, wurde aufgehoben.

Der Verfassungsrat beurteilte solche als nicht konform mit der Verfassung (Art. 1 "la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion") und befand, dass statistische Erhebungen nicht auf ethnischer Herkunft oder « Rasse » basieren sollten. (Le Monde 14.11.2007 und 15.11.2007)

⁸⁸ CEDH, 26 avril 2007, n° 25389/05, Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France.

⁸⁹ Die NGO Forum Réfugiés vertrat hier eine andere Position, da sie nicht a priori gegen die Kompetenzverlagerung der Asylagenden zum Immigrationsministerium waren (vgl. Stellungnahme von FR; Interview Charlet)

Die Reform der Verfahrensgarantien im Berufungsverfahren (an der Grenze) wurde als nicht ausreichend betrachtet, um effektive Berufungsmöglichkeiten zu gewährleisten⁹⁰. Sie setzten sich vor allem für eine generelle Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Berufung in allen Asylverfahren/ für alle Asylwerber ein, die in den verkürzten Sonderverfahren (prioritäres Verfahren, Asylverfahren in Schubhaft) nicht besteht (vgl. Stellungnahme von AIF).

Die NGO Kritik wandte sich auch gegen die geplante Verkürzung der Berufungsfrist im Asylverfahren auf 15 Tage, aber auch gegen eine mögliche Anwendung der DNA Tests im Rahmen des speziellen Verfahrens der Familienzusammenführung von anerkannten Flüchtlingen.⁹¹ In manchen Detailfragen wurden noch Änderungen erreicht (Frist der Berufung an der Grenze von zuerst 24 auf 48 Stunden erweitert), und manche der geplanten Änderungen (Verkürzung der Berufungsfrist auf 15 Tage, der Ausschluss von Personen ohne Aufenthaltsrecht aus Notunterkünften, der auch nicht aufenthaltsberechtigten und abgewiesenen AsylwerberInnen betrifft) wurden aufgrund von Protesten in den Reihen einzelner Regierungsvertreter, Abgeordneter und Vereine wieder gestrichen (vgl. dazu die Stellungnahmen von AIF; Forum Réfugiés; CIMADE; FTDA; ACAT France⁹²).

⁹⁰ Dies betraf insbesondere die im Entwurf vorgesehene zu kurze Frist von 24 Stunden für die Einbringung der Berufung, sowie dass kein Zugang zu einem Anwalt gewährleistet wird.

⁹¹ Anerkannte Flüchtlinge unterliegen einem anderen Verfahren der Familienzusammenführung, das nicht auf gesetzlicher Basis geregelt ist, wie jenes für ausländische Staatsangehörige.

⁹² Cimade, Juli 2007: Analyse du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, (Fassung vom 4. Juli 2007) ; Forum Réfugiés, Juli 2007 : Note sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à l'asile ; France Terre d'Asile (vom 16.9.2007) : Projet de loi sur l'immigration et l'asile : analyse et propositions ; AIF Projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Positions et recommandations d'Amnesty International France (AIF), réf SF 07 R 21 ; ACAT France : Lettre à Mesdames et Messieurs les députés et les sénateurs de la Commission Mixte Paritaire Concernant le projet de loi « Maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile », Paris, 12 .10.2007, <http://www.acat.asso.fr/dudh/docs/ACAT-France-CPM-12-10-07.pdf>

Tabelle 9 Übersicht asylrechtlicher Reformen (2003-2007)

Asylgesetz 2003 (1) (Immigrationsgesetz 2003)	Immigrations- und Asylgesetz (CESEDA) 2006 (2)	Immigrations- und Asylgesetz (CESEDA) 2007 (3)
<p>Asylverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Vereinheitlichung und Konzentration des Prüfungsverfahrens (sowohl für Zuerkennung des Flüchtlingsstatus wie auch für subsidiärem Schutz) bei den Asylbehörden (OFPRA und CRR) Verfahrensbeschleunigung durch Erweiterung der Kriterien für die Anwendung des verkürzten Verfahrens („<i>procedure prioritaire</i>“)⁹³ und Verkürzung von Fristen (für die Einbringung eines Asylantrages, sowie für die Prüfung und Entscheidung über den Asylantrag) <p>Anerkennungskriterien (für GFK Status) und komplementäre Schutzformen (außerhalb der GFK):</p> <ul style="list-style-type: none"> Erweiterung der Kriterien für die Zuerkennung des konventionellen Flüchtlingsstatus, durch Ausweitung auf nicht-staatliche Akteure der Verfolgung Verankerung neuer Ausschlusskriterien vom Flüchtlingsstatus in Zusammenhang mit Konzepten wie „internem Schutz/Asyl“ und der „sicheren Herkunftsländer“ Schaffung eines subsidiären Schutzstatus, der das „asile territorial“ ersetzt Einführung des temporären Schutzes (<i>protection temporaire</i>) auf Basis der EU-Richtlinie (vom 20. Juli 2001), die in Ausnahmesituationen bei einem massenhaften Zustrom von Vertriebenen innerhalb der EU zur Anwendung kommen kann (im Immigrationsgesetz 2003) 	<p>Asylverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> Beibehaltung der nationalen Liste parallel zur europäischen Liste sicherer Herkunftsstaaten, die damit nicht mehr nur Übergangs- sondern permanenten Charakter erhielt; <p>Familienzusammenführung</p> <ul style="list-style-type: none"> Bei Familienzusammenführung von minderjährigen Flüchtlingen wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten Familienangehörigen auf die Eltern eines minderjährigen Flüchtlings erweitert; <p>Grundversorgung und Aufnahmesystem</p> <ul style="list-style-type: none"> Neuregelung der finanziellen Unterstützung für AsylwerberInnen durch Einführung der „Allocation temporaire d’attente (ATA)“ Verrechtlichung der Zulassungskriterien zu den Asylheimen CADA 	<p>Institutionelle Änderungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Verlagerung der Kompetenzen im Asylbereich vom bisher zuständigen Außenministerium zum 2007 neu eingerichteten Immigrationsministerium: die Asylbehörde OFPRA wird dem Immigrationsministerium unterstellt; ihm wird die Zuständigkeit zur Nominierung des Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Asylbehörde OFPRA, sowie in gemeinsamer Kompetenz mit Außenministerium die Ernennung des leitenden Direktors der OFPRA übertragen. Umwandlung der Berufungskommission CRR in einen nationalen Asylgerichtshof (Cour nationale du droit d’asile) (im Gesetz sind die Modalitäten noch nicht definiert); <p>Asylverfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> Reform der Verfahrensgarantien im Zulassungsverfahren für Asylwerber an der Grenze (im Transitraum „zone d’attente“): Einführung der suspensiven Wirkung der Berufung für AsylwerberInnen im Berufungsverfahren gegen die Einreiseverweigerung an der Grenze (Frist von 48 Stunden für das Einbringen der Berufung, richterliche Prüfung der Entscheidung; Zugang zu Übersetzer, aber nicht zu einem Anwalt für Verfassen der Berufung. <p>Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge:</p> <ul style="list-style-type: none"> Der Integrationsvertrag (Contrat d’Accueil et d’Intégration) wird speziell für anerkannte Flüchtlinge adaptiert: vorgesehen ist eine personalisierte Begleitung zur Arbeits- und Wohnungssuche;

⁹³ Das prioritäre Verfahren ist in jenen Fällen vorgesehen, wo dem Asylwerber die vorläufige (provisorische) Aufenthaltsbewilligung verweigert wird. Dies ist der Fall bei seiner Herkunft aus einem „sicheren Herkunftsland“ oder einem Land wo die Beendigungsklausel gem. der GFK 1951 zur Anwendung kommt, wenn er als eine Bedrohung für die Sicherheit oder öffentliche Ordnung eingeschätzt wird, bei bewusstem Betrug oder missbräuchlicher Antragstellung. (vgl. Punkte 2 à 4 article L. 741-4)

Konventionen der Behörden mit Gebietskörperschaften oder anderen Trägerorganisationen hinsichtlich der Bereitstellung solcher Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge.

Erläuterungen

(1) Asylgesetz vom 10. Dezember 2003 (LOI n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile) ; siehe

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?idDocument=JORFDOLE000017759942&type=general

Gesetz zur Immigrationskontrolle, Aufenthalt von Fremden in Frankreich und zur Staatsbürgerschaft vom 26. November 2003 (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), siehe :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?idDocument=JORFDOLE000017759948&type=general

(2) Gesetz vom 24. Juli 2006 (LOI n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration), JORF n°170 du 25 juillet 2006 page 11047, texte n° 1 ;

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?cidTexte=JORFTEXT000000266495&dateTexte=

(3) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du Droit d'asile, CESEDA, i.d. Fassung des Gesetzes vom 20. November 2007 (LOI n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile) ;

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?idDocument=JORFDOLE000017758173&type=general

Siehe dazu auch : <http://www.senat.fr/leg/tas07-011.html>

3.2.4 Institutionelle Kompetenzen im Asylsystem

Asylverwaltung und Entscheidungsinstanzen

Zwei Institutionen sind für die Prüfung und Zuerkennung des Konventions-Flüchtlingsstatus oder alternativ des subsidiären Schutzes (seit 2003) zuständig: in erster Instanz die Asylbehörde OFPRA (Office Français de Protection pour les Réfugiés et les Apatrides), in zweiter Instanz die Berufungskommission CRR (Commission des recours des réfugiés).

Die Asylbehörde OFPRA und war bis vor kurzem beim Außenministerium angesiedelt. Dies stellt eine Besonderheit des französischen institutionellen Systems dar, das damit die außenpolitische Dimension des Asylrechts und der Flüchtlingspolitik akzentuierte und institutionalisierte. Mit der Asylrechtsreform 2003 wurden die Kompetenzen der Asylbehörden (OFPRA und CRR) erweitert, indem sie nicht mehr nur über den konventionellen Flüchtlingsstatus entscheiden, sondern auch über den subsidiären Schutz.

Die zweite Instanz im Asylverfahren war bis vor kurzem die Berufungskommission CRR, die nun in einen Asylgerichtshof umgewandelt wird. Die Berufungsinstanz bestand bisher aus vielen einzelnen Sektionen, die jeweils drei Mitglieder umfasste: den Präsidenten aus den Reihen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sowie zwei qualifizierte Persönlichkeiten, eine auf Vorschlag des UNHCR und die andere auf Vorschlag der im Verwaltungsrat der Asylbehörde vertretenen Ministerien⁹⁴. Damit sind auch NGO-VertreterInnen oder andere ExpertInnen (wie z.B. WissenschaftlerInnen) in den Berufungskommissionen auf Vorschlag des UNHCR repräsentiert, wobei die Voraussetzung dafür die französische Staatsbürgerschaft ist.

⁹⁴ 1) Ein Präsident, der entweder vom Vizepräsidenten des Conseil d'Etat (oberstes Verwaltungsgericht) aus den Reihen der Mitglieder desselben oder der Verwaltungsgerichtshöfe, oder durch den ersten Präsidenten des Rechnungshofs (*Cour des comptes*) unter seinen Verwaltungsbeamten oder dessen regionalen Kammern; oder durch den Justizminister (unter den Gerichtsbeamten) ernannt wird; 2) eine qualifizierte Persönlichkeit mit französischer Staatsbürgerschaft, die vom UNHCR im Einvernehmen mit dem Vizepräsidenten des Conseil d'Etat ernannt wird; 3) eine qualifizierte Persönlichkeit die vom Vizepräsidenten des Conseil d'Etat auf Vorschlag der im Verwaltungsrat der OFPRA repräsentierten Minister nominiert wird
Vgl. CRR Rapport d'activité 2006 ; http://www.commission-refugies.fr/IMG/pdf/le_rapport_annuel_2006-02-04-2007.pdf

Die CRR stellte keine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit dar, da sie in ihrer Funktionsweise (Budget, Administration, Statut) vollkommen von der Asylbehörde OFPRA abhing. Dieser Umstand der fehlenden Unabhängigkeit wurde lange Zeit (von den Präsidenten der CRR selbst) kritisiert und eine Reform angestrebt (vgl. CNCDH 2006: 128), die nun mit der Umwandlung in den Asylgerichtshof erfolgen soll.

Aufenthaltsbehörden und Innenministerium

Im französischen Asylsystem kommt den innenministeriellen und aufenthaltsrechtlichen Behörden (Präfecturen) im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung der Einreise von AsylwerberInnen (im Bereich der Grenzkontrolle) und der Genehmigung des Aufenthalts als Asylwerber/in, die der Asylantragstellung bei der Asylbehörde vorgelagert ist, eine wichtige Rolle zu. Die Aufenthaltsbehörden entscheiden über die Zuerkennung eines vorläufigen Aufenthaltsrechts für die Dauer des Asylverfahrens, und damit indirekt über den Zugang zu sozialer Versorgung während des Asylverfahrens. Ihre Entscheidungskompetenz erstreckt sich zudem auf die Regularisierung des Aufenthaltsstatus von abgewiesenen AsylwerberInnen aus humanitären Gründen (die in ihrem Ermessensspielraum liegt). Die Präfecturen sind insofern auch eine der maßgeblichen institutionellen Schnittstellen für Unterstützungsorganisationen, wenn es um Interventionen für die vertretenen AsylwerberInnen geht. Während die Asylverwaltung stark zentralisiert ist, ist dagegen der aufenthaltsrechtliche Bereich sehr dezentralisiert und durch eine regional uneinheitliche Praxis gekennzeichnet (vgl. CIMADE 2007).

Die Rolle des Innenministeriums im Asylbereich wurde in den letzten Jahren ebenfalls erweitert: Mit dem Asylgesetz 2003 wurde u.a. eine Verbindungsstelle des Innenministeriums (*Mission de liaison du ministère d'Interieur MILAMI*) innerhalb der Asylbehörde OFPRA einrichtet und der Informationsaustausch und die institutionelle Zusammenarbeit zu Asylfragen intensiviert⁹⁵ (vgl. CNCDH 2006: 233). Auch der seit 2005 bestehende interministerielle Ausschuss für Immigrationskontrolle hat durch seine Vorschläge im asylpolitischen Bereich Einfluss gewonnen.

Arbeits- und Sozialministerium und ANAEM

Die Zuständigkeiten in Bezug auf das Aufnahmesystem für AsylwerberInnen, sowie die Integration von schutzberechtigten Flüchtlingen unterstanden dem Arbeits- und Sozialministerium und der dort angesiedelten Abteilung für Bevölkerung und Migration (*Direction de la Population et des Migrations - DPM*). Auch der seit 2001 eingerichtete Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) ist bei der Abteilung DPM (beim Arbeits- und Sozialministerium) angesiedelt.

Die DPM unterstützte soziale Maßnahmen für AsylwerberInnen und Flüchtlinge durch die öffentlichen Einrichtungen unter seiner Hoheit, so zuerst im Rahmen des 1958 gegründeten „Fonds d'Action Sociale (FAS)“, der seit 2001 in den staatlichen Integrations- und Antidiskriminierungsfonds FASILD (*Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations*) umgewandelt wurde. Erst 2006 wurde der FASILD durch die neue staatliche Agentur für sozialen Zusammenhalt, Chancengleichheit und Zivildienst (Acsé)⁹⁶ ersetzt. Im Bereich dieser Integrationsinstitution(en) lag

⁹⁵ Auch der Generaldirektor der OFPRA wird seither auf gemeinsamen Vorschlag des Aussen- und des Innenministeriums ernannt, dieser wiederum nominiert seinen Stellvertreter nach vorheriger Konsultation der beiden Ministerien. Seit 2003 war der stellvertretende Generaldirektor (adjointe) immer ein Präfekt. Der Generaldirektor der OFPRA sitzt außerdem im interministeriellen Ausschuss für Immigrationskontrolle (seit Mai 2005 eingerichtet).

⁹⁶ Die Einrichtung der „Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le service civil volontaire“ (Acsé) erfolgte im Rahmen des Gesetzes zur Chancengleichheit (loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances), das in Reaktion auf die Unruhen in den Banlieues 2005 beschlossen wurde. Sie übernahm die Integrations- und Antidiskriminierungsagenden des FASILD, mit Ausnahme der Agenden betreffend die Aufnahme von Neuzuwanderern (Integrationsvertrag, etc.), die in den Bereich der ANAEM übergangen. Sie erhielt auch zusätzliche Aufgaben wie die Bekämpfung des Analphabetismus und die Verwaltung des Fonds zur Prävention von Kriminalität. Siehe Website der Institution: <http://www.lacse.fr/>

und liegt weiterhin die Förderung der Vereine und Projekte im Migrations- und Integrationsbereich (darunter auch der ImmigrantInnenvereine).

Seit 2005 wurde die ANAEM (*Agence nationale de l'Accueil des étrangers et des migrations*)⁹⁷ als neue öffentliche Einrichtung zur Erstaufnahme von ImmigrantInnen, AsylwerberInnen und Flüchtlingen etabliert. Die ANAEM übernahm fortan auch die Leitung des Aufnahmesystems zur Erstaufnahme von AsylwerberInnen, sowie die Integrations-Agenden im Rahmen des Integrationsvertrags (*Contrat d'Accueil et d'Intégration*) für Neuzuwanderer (inklusive anerkannter Flüchtlinge). Zudem obliegt der ANAEM die Umsetzung staatlicher Programme zur freiwilligen Rückkehr, die sich an MigrantInnen mit irregulärem Status und im speziellen an abgelehnte AsylwerberInnen richten.

Immigrationsministerium (seit 2007)

Auf administrativer, politischer Ebene hat sich die Zuständigkeit im Asylbereich seit Mai 2007 zum neu etablierten Immigrationsministerium (mit vollem Namen: Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung - *co-développement*, später umbenannt in solidarische Entwicklung) verlagert. Das Ministerium fasst vormals in verschiedenen Ressorts angesiedelte migrations- und asylpolitische Agenden zusammen – darunter die vormaligen Kompetenzen des Innenressorts im Bereich Einreise- und Migrationskontrolle (polizeiliche und Grenzkontroll-Agenden) und zur Rückkehrpolitik, und Integrationsagenden des Sozialressorts (Aufnahme- und Integration, Antidiskriminierung, Einbürgerung).⁹⁸

⁹⁷ <http://www.anaem.fr/>

⁹⁸ Die konkrete Verlagerung dieser institutionellen Kompetenzen und die Abgrenzung zu anderen Ministerien war zum Zeitpunkt unserer Untersuchung erst in Umsetzung. Unsere InterviewpartnerInnen verwiesen darauf, dass die Besetzung des Immigrationsministeriums bis dahin weitgehend durch ehemalige Beamte des Innenressorts dominiert war (Interviews GAS, AIF, Forum Réfugiés).

Zum Organigramm des Ministeriums siehe unter:

http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/organigramme_MIIINDS.pdf

4 Rechtlich-institutionelle Aufnahme- und Integrationsbedingungen für Asylsuchende und Flüchtlinge

Die Auffächerung von legalen Statusregimen für ImmigrantInnen und damit sehr unterschiedlichen Zugang zu Rechten wurde in den letzten Jahren mit dem Begriff der „civic stratification“ beschrieben (vgl. Kraler 2004: 21; Lockwood 1996).

Das Asylsystem konstituiert ein besonderes „Statusregime“, das den Asylsuchenden während des Verfahrens sowie anerkannten Flüchtlingen bestimmte soziale, ökonomische und politische Rechte zuteilt.

Das rechtlich-institutionelle Aufnahme- und Integrationsregime stratifiziert die Rechte von AsylwerberInnen und Flüchtlingen und etabliert eine abgestufte Hierarchie unter den verschiedenen (aufenthaltsrechtlichen und Schutz-) Kategorien der Asylsuchenden. Solche Kategorien haben sich in den letzten Jahren mit der Einführung von neuen Verfahrensweisen zur Prüfung der Schutzberechtigung und Schutzformen zunehmend differenziert und multipliziert.

Die spezifischen Statusregime erweisen sich somit im Zusammenhang mit unserer Frage nach förderlichen und hinderlichen Faktoren der zivilgesellschaftlichen und politischen Partizipation für Flüchtlinge als grundlegend, weil sie den Möglichkeiten von Flüchtlingen sich am gesellschaftlichen und politischen Leben zu beteiligen, Grenzen setzen.

Auf diese verschiedenen Zugangsbedingungen und Statusrechte von Asylsuchenden im laufenden Verfahren, von anerkannten Flüchtlingen und von abgewiesenen AsylwerberInnen im französischen Kontext gehen wir in diesem Kapitel ein.

4.1 Rechtsstatus und Bedingungen von AsylwerberInnen im Asylverfahren

Der Rechtsstatus von AsylwerberInnen im Asylverfahren wurde in den letzten Jahren, insbesondere im Gefolge der Asylrechtsreform von 2003 und der Umsetzung der Dublin II Regelung, durch die extensivere Anwendung von Sonderverfahren mit geringeren verfahrensrechtlichen Garantien erheblich eingeschränkt.

Dies betrifft vor allem drei Sonderverfahren:

- 1) das Vorprüfungsverfahren auf Zulassung zur Einreise von AsylwerberInnen, das an der Grenze⁹⁹ zur Anwendung kommt;
- 2) das verkürzte Verfahren, bezeichnet als „*procedure prioritaire*“, das seit 2003 ausgeweitet wurde;
- 3) sowie das *Dublin II Verfahren*, das grundsätzlich den Zugang zur Asylantragstellung bei der Asylbehörde (OFPRA) während eines solchen Verfahrens zur Feststellung und evt. Überstellung im Fall der Zuständigkeit eines anderen EU Staates ausschließt.

4.1.1 Zugang zum Asylverfahren an der Grenze

Asylsuchende, die direkt bei der Einreise bzw. Grenzkontrolle an einem internationalen Flughafen, Bahnhof oder Hafen einen Antrag stellen, unterliegen einem besonderen Zulassungsverfahren. Das Zulassungsverfahren an der Grenze wurde 1982 etabliert, und sieht die Autorisierung der Einreise von AsylwerberInnen, die nicht über die notwendigen Einreisedokumente oder Visa verfügen, vor.

⁹⁹ D.h. den offiziellen Grenzkontrollposten, die sich in Frankreich vorwiegend bei Einreise per Flugzeug oder an den Außengrenzen in den Überseegebieten konzentrieren, nachdem die Grenzkontrollen zu den anderen benachbarten EU Mitgliedstaaten im Schengenraum aufgehoben wurden.

So bedarf deren Einreise und die Zulassung zum Asylverfahren einer Genehmigung durch das Innenministerium, die nach geltendem Recht auf Basis einer Prüfung durch die Asylbehörden (Division de l'asile à la Frontière – DAF)¹⁰⁰ erfolgt. Die Asylbehörden geben nach Anhörung der AsylwerberInnen¹⁰¹ eine positive oder negative Beurteilung (Avis) darüber, ob es sich um einen „offensichtlich unbegründeten“ oder begründeten Asylantrag handelt; auf Basis dieser Beurteilung entscheidet dann das zuständige Innenministerium über die Einreiseerlaubnis für den/die Asylwerber/in, wobei sie in nahezu allen Fällen dem Avis der Asylbehörden folgt (vgl. CNCDH 2006: 47). Im Fall der Qualifikation als „offensichtlich unbegründeter“ Antrag kann die Einreise verweigert und die Person in ein Transit- oder Herkunftsland zurückgeschoben werden.

Es bestand eine Berufungsmöglichkeit gegen eine Einreiseverweigerung und Rückschiebung, die aber aufgrund der nicht-vorhandenen Garantien zur Aussetzung einer Abschiebung während des Berufungsverfahrens und dem nicht immer garantierten Zugang zu Rechtsbeistand praktisch nur bedingt vorhanden war. Erst die Gesetzesnovelle 2007 hat die aufschiebende Wirkung der Berufung nun zuerkannt (siehe oben, Kap. 3.2.3).

Anhaltung in Transiträumen

Während der Zeit der Prüfung durch die Asylbehörden und das Innenministerium befinden sich die Asylsuchenden in den eigens eingerichteten Räumlichkeiten, den „**zones d'attente**“ (Warteräume im „exterritorialen“ Transitbereich)¹⁰² - wo MigrantInnen während des Verfahrens zur Prüfung der Einreisebewilligung festgehalten werden können.

Die Anhaltung erfolgt auf Basis der Entscheidung der Grenzpolizei: bei einer Anhaltung über die maximale Dauer von 4 Tagen hinaus (48 Stunden, einmal verlängerbar) muss ein Richter über die Verlängerung der Anhaltung in der zone d'attente entscheiden, die für weitere 8 Tage (im Ausnahmefall einmal verlängerbar) möglich ist. D.h. die maximale Dauer der Anhaltung in den Transiträumen ist 20 Tage.

Zu den *zones d'attente* erhielten AusländerInnen- und Flüchtlingsbetreuungsvereine seit 1995 begrenzten Zugang: sie leisten dort Rechtsberatung und soziale Betreuung für die angehaltenen MigrantInnen und AsylwerberInnen auf Basis von Konventionen mit dem Innenministerium (siehe Teil 2, Kap. 2.4). Damit konnten sie auch die wiederholte Verletzung der Rechte von MigrantInnen und des Refoulement-Schutzes für Asylsuchende dokumentieren (vgl. Anafé 2007; Amnesty International France 2005).

Bedeutung des Grenzverfahrens

Nur ein relativ kleiner Teil der Asylanträge wird direkt bei der Einreise an der Grenze gestellt (ca. 10% aller Erstasylanträge 2006); davon nahezu alle am Flughafen von Roissy (Charles de Gaulle) in Paris (96% im Jahr 2006). Der Großteil der AsylwerberInnen reist regulär bspw. mit Touristenvisa ein (bspw. sind im Jahr 2005 rund 15% der AsylwerberInnen mit einem Visa ins Land gekommen) oder kommt irregulär am Landweg.

Die Tendenz der Asylanträge am Flughafen Paris Roissy ist seit 2001 (mit einem Höchstwert von über 10.000) stark rückläufig. 2005 waren es 2278, 2006 waren es 2556.

Nur ein kleinerer Teil der AsylwerberInnen an der Grenze wird durch die innenministeriellen Behörden zur Einreise zugelassen (2006 waren es 20%). Schlussendlich erhält aber ein weit größerer Teil (66% im Jahr 2006) entweder aufgrund richterlicher Entscheidungen oder aus de facto Gründen (Ablauf der

¹⁰⁰ Diese Prüfung wurde mit dem Dekret vom 21.7.2004 vom Außenministerium in die Zuständigkeit der Asylbehörde OFPRA übertragen.

¹⁰¹ Diese Anhörung erfolgt telefonisch.

¹⁰² Am Flughafen Paris Charles de Gaulle wurde eine solche zone d'attente im Jahr 2001 eingerichtet, sie nennt sich Zapi3 (zone d'attente pour personnes en instance). Sie ist ausgestattet mit Schlaf- Sanitäreinrichtungen, Essens- und medizinischer Versorgung; das Gebäude kann 170 Personen aufnehmen.

Weitere zones d'attente wurden per Gesetz auch für 9 internationale Zugbahnhöfe vorgesehen, aber de facto noch nicht eingerichtet.

Frist für die maximale Anhaltung im Transitraum) die Erlaubnis zur Einreise. Rund ein Drittel der Asylsuchenden wurde 2006 in die Transit- oder Herkunftsländer zurückgeschoben (2005 waren es nahezu die Hälfte)¹⁰³.

Tabelle 10 Anträge auf Einreise unter dem Titel des Asyls an der Grenze

Jahr	Anzahl der Zulassungsanträge an der Grenze	„Avis positive“ – Zulassung zum regulären Asylverfahren und zur Einreise	Zulassungen zur Einreise insgesamt (inkl. andere Zulassungsentscheidungen) (1)
1996	520	-	-
1997	1010	-	-
1998	2484	-	-
1999	4817	-	-
2000	7392	-	-
2001	10364	17,2%	94%
2002	7786	15,2%	75,2%
2003	5912	3,8%	68,8%
2004	2548	7,8%	48,9%
2005	2278	22,3%	-
2006	2727	20%	66%

(1) Zulassung aufgrund (höchst-)gerichtlicher Entscheidung (TGI), de facto Gründe, u.a.

Quellen: CNCDH 2006: 35; OFPRA 2006: 22; Anafé Statistiques relatives aux étrangers à la frontière, Juni 2007 ; (Daten des Innenministeriums, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques ; Direction centrale de la police aux frontières DCPAF)

In anderen Grenzbereichen wie den Seehäfen ist die Zahl der Asylsuchenden marginal, die Präsenz der Vereine ist dort nicht gewährleistet und es besteht daher auch keine Kontrolle über die Handhabung der Anträge allfälliger Asylsuchender, die per Schiff ankommen¹⁰⁴.

Die Behandlung der Asylanträge an der Grenze hat in den letzten Jahren aufgrund der Aufstockung der zuständigen Grenzpolizei (Police à la Frontière – PAF) und der Asylbehörde (Division de l’asile à la Frontière – DAF) eine Beschleunigung erfahren. 2006 wurden 89% dieser Anträge in einer Frist von weniger als vier Tagen geprüft (vgl. CNCDH 2006: 35).

Die **wichtigsten Herkunftsnationalitäten** der Asylsuchenden an der Grenze waren 2003 noch afrikanische StaatsbürgerInnen mit 65%, deren Zahl ging auf 34% im Jahr 2006 zurück. Dies steht u.a. im Zusammenhang mit der Einführung von Transitvisapflichten für wichtige afrikanische Herkunftsländer¹⁰⁵. Im Jahr 2006 gehörten Kolumbien, Palästina, Irak, DR Kongo und Sri Lanka zu den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden an der Grenze (vgl. Anafé, Statistiques Juni 2007).

Der Pariser Flughafen gilt als eine der wichtigsten Destinationen und Transitflughäfen in der EU. Die Liste der Länder mit Transitvisapflichten wurde sukzessive erweitert: Unter den mittlerweile 31

¹⁰³ 2006 wurden mehr als zwei Drittel (1.937, das sind 71%) der gesamten Anträge an der Grenze als offensichtlich unbegründet abgewiesen: von diesen Personen wurde mehr als ein Drittel (973) wieder zurückgeschoben; ein weiteres Drittel der Personen, deren Anträge als offensichtlich unbegründet qualifiziert wurden, wurde zur Einreise zugelassen. Nur ein Fünftel (549, 20%) der Personen wurde im regulären Asylverfahren zugelassen (vgl. Anafé, Juni 2007).

¹⁰⁴ In den Häfen werden fast keine Asylansuchen registriert (26 im Jahr 2004, vgl. ANAFE, 2. September 2005; Amnesty International 2005 :13 ; OFPRA 2004 : 20).

¹⁰⁵ Wie Elfenbeinküste seit 16.4.2003; Senegal seit 7.5.2003; Burkina Faso/Kamerun, Gambia, Mali seit 26.6.2003; vgl. Anafé, Juni 2007

Ländern mit Transitvisapflicht sind eine Reihe von Ländern wo es gravierende Menschenrechtsverletzungen gibt und aus denen Flüchtlinge kommen (so Afghanistan, Angola, Haiti, Liberia, Nigeria, Libyen, Pakistan, Sri Lanka, etc.¹⁰⁶). Zuletzt wurden 2006 Cuba und Kolumbien aufgenommen¹⁰⁷. Transitvisapflichten sind oft als Antwort auf die Ankunft einer größeren Zahl an Asylsuchenden aus diesen Ländern verhängt worden, so die Unterstützungs-NGO ANAFE (vgl. ANAFE 2007).

Auch andere Grenzkontrollmaßnahmen wie Carrier-Sanctions, intensiviert Kontrollen in den Herkunftsländern (durch Liaison Beamte) und bei der Ankunft¹⁰⁸ haben laut NGOs den Zugang zum Territorium und zum Asyl eingeschränkt, und so zu einem Rückgang von AsylwerberInnen an den Flughäfen beigetragen.

4.1.2 Zugang zum regulären Asylverfahren mit vorläufiger Aufenthaltsbewilligung

Der Asylantragstellung bei der Asylbehörde muss eine Registrierung und Genehmigung des Aufenthalts durch die kommunalen Aufenthaltsbehörden (Präfekturen) vorangehen. Die Präfektur entscheidet über die Erteilung eines vorläufigen Aufenthaltsrechts (*Autorisation provisoire du séjour* APS). Das vorläufige Aufenthaltsrecht kann vom Präfekten verweigert werden, wenn die Person aus einem als sicher eingestuften Herkunftsland kommt, die Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, bei falschen Angaben und vermutetem „Missbrauch“ oder bei Einreise und Aufenthalt oder Asylantragstellung in einem anderen EU Staat.

Nach der Registrierung bei der Aufenthaltsbehörde, hat der/die Asylwerber/in eine Frist von 21 Tagen um den Asylantrag bei der Asylbehörde OFPRA einzubringen: die Bedingungen der Verfassung des Antrags in französischer Sprache und die Vollständigkeit des Antrags sind Kriterien für eine Zulassung des Antrags. Dies erfordert einerseits die Hilfe bei der Verfassung des Asylantrags (Übersetzung); administrative Hürden stellen auch im regulären Asylverfahren ein Problem dar, das in der Regel nur mit Unterstützung von Einrichtungen (Asylwerberheimen, Aufnahmeplattformen) und Vereinen, die Rechtsberatung und Übersetzung der Asylanträge anbieten, bewältigt werden kann.

Im regulären Verfahren soll die OFPRA binnen einer Frist von zwei Monaten über den Asylantrag entscheiden (in der Praxis wird die Frist oft überschritten). (vgl. CIMADE 2007: 9)

Für AsylwerberInnen in den Überseegebieten (DOM) herrschen generell Ausnahmebedingungen was den Zugang zum Asylverfahren betrifft, weil die Asylbehörden in der Metropole (in Paris) zentralisiert sind¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Die Liste der Länder mit Transitvisapflicht umfasst: Afghanistan, Albanien, Angola, Bangladesch, Burkina Faso, Kamerun, Kolumbien, Elfenbeinküste, Eritrea, Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Haiti, Indien, Irak, Iran, Liberia, Nigeria, Libyen, Mali, Pakistan, DR Kongo, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Sri Lanka, Syrien. Die Liste verlangt dieses Dokument auch von palästinensischen Flüchtlingen.

¹⁰⁷ Transitvisapflicht wurde für Staatsangehörige aus Cuba (seit 29.1.2006) und Kolumbien (seit 21.12.2006) eingeführt.

¹⁰⁸ Zudem wurde die Kontrollpraxis insbesondere bei Flügen und Passagieren aus afrikanischen Ländern intensiviert (vgl. Anafé, in: Plein Droit n° 55, Dezember 2002, <http://www.anafe.org/doc/biblio/gisti.12-03.html>)

¹⁰⁹ Eine persönliche Anhörung war nur eingeschränkt möglich, bis 2006 wurden sie mittels einer „Visiokonferenz“ oder zeitweiliger Missionen von Beamten der Asylbehörde OFPRA interviewt, im Berufungsverfahren vor der Berufungskommission (in Montreuil bei Paris) erhielten sie ausnahmsweise eine Reiseerlaubnis („laisser passer“) zur Verhandlung in Paris, ihre Anerkennungschancen waren relativ gering. Hinzu kamen bürokratische Hindernisse, wie die zeitweise Schließung der zuständigen Büros zur Annahme der Anträge und Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung oder die Weigerung der Annahme ihrer Asylanträge durch die lokalen Behörden (vgl. GISTI 2006).

4.1.3 Die verkürzten Verfahren

Das sogenannte „**prioritäre Verfahren**“ – ein verkürztes Asylverfahren – das mit der Verweigerung des vorläufigen Aufenthaltsrechts während des Verfahrens gekoppelt ist, kommt im Fall der Herkunft aus einem als „sicher“ qualifizierten Herkunftsstaat (dies seit 2005 auf Basis einer von der OFPRA festgelegten Liste sicherer Herkunftsstaaten), bei einer Gefährdung der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung durch den/die Asylwerber/in oder aufgrund eines missbräuchlichen Antrags oder Betrugs (falsche Identität etc.) zur Anwendung.

Ein zweites verkürztes Sonderverfahren ist für **Asylansuchen in Schubhaft** vorgesehen, wobei hier noch kürzere Fristen für die Antragstellung und Entscheidung durch die Behörde (auf Basis von Verwaltungsverordnungen) eingeführt wurden.

In diesen Verfahren

- wird die Frist zur Einbringung ihres Antrags bei der OFPRA auf 15 Tage verkürzt, resp. sogar auf 5 Tage wenn sich der Antragsteller in Schubhaft befindet¹¹⁰;
- muss die Prüfung und eine Entscheidung über den Asylantrag durch die Asylbehörde OFPRA innerhalb von 15 Tagen erfolgen, im Fall der AsylwerberInnen in Schubhaft in einer Frist von nur 96 Stunden;¹¹¹
- kommt dem Berufungsverfahren (vor der Berufungskommission CRR) gegen eine ablehnende Entscheidung des Asylantrags keine aufschiebende Wirkung zu, AsylwerberInnen können anschließend zur Ausreise aufgefordert bzw. können Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung ergriffen (und die Schubhaft verhängt) werden.

Mit dem prioritären Verfahren verbunden ist die Verweigerung eines vorläufigen Aufenthaltsrechts (APS) im Verfahren, sowie die Einschränkung von effektiven Berufungsmöglichkeiten, weil potentiell die Ausweisung und Abschiebung vor der endgültigen Entscheidung durch die Berufungskommission durchgesetzt werden kann.

Im erstinstanzlichen Verfahren selbst sind die Garantien für ein faires Verfahren und eine detaillierte Prüfung des Antrags aufgrund der kurzen Verfahrensdauer von 15 Tagen, und der nicht obligatorischen persönlichen Befragung von AsylwerberInnen, äußerst reduziert.

Für AsylwerberInnen in Schubhaft erweist sich der Zugang zu Rechtsvertretung und Übersetzungshilfe (für den Antrag) als maßgebliches Hindernis (vgl. Cimade 2005 und 2007).

Bedeutung der verkürzten Verfahren

Konzipiert als ein Ausnahmeverfahren, ist dieses Verfahren seit Ende der 1990er Jahre zunehmend zur Anwendung gekommen, insbesondere nach der Asylrechtsreform 2003 und im Zusammenhang mit der Anwendung des Konzepts „sicherer Herkunftsstaaten“.

Insgesamt wurden 2006 **10 698 Asylverfahren** im verkürzten Verfahren (procédure prioritaire) geprüft. Davon waren ein Drittel (33,5%) Erstasylanträge und zwei Drittel Verfahren auf neuerliche Prüfung (réexamen).

Vor allem bei Anträgen auf **neuerliche Prüfung**, die deutlich zugenommen haben, kommt das verkürzte Verfahren nahezu generell zur Anwendung (2006 waren es 83% aller Neuprüfungsanträge die in der „procédure prioritaire“ behandelt wurden), ebenso wie bei den Erstanträgen von AsylwerberInnen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, wo 80,4% der Anträge 2006 im verkürzten Verfahren geprüft wurden. Nur ca. ein Drittel der AntragstellerInnen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ erhielten die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung durch die Asylbehörde (vgl. OFPRA 2006: 13).

¹¹⁰ Circulaire du 22 avril 2005

¹¹¹ Article 3 : Décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours des réfugiés

Außerdem wurden 2006 rund 10% dieser verkürzten Verfahren während der **Schubhaft** des Antragstellers durchgeführt (1060 Erstanträge; sowie 544 Verfahren auf neuerliche Prüfung).

In der Praxis wurden 64% dieser Verfahren (im Fall von Erstanträgen) und 82% (im Fall von Anträgen auf neuerliche Prüfung) innerhalb der dafür gesetzlich vorgesehenen Frist von 15 Tagen durchgeführt (vgl. OFPRA 2006: 12).

Tabelle 11 Verkürzte Verfahren (procédure prioritaire) 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asylanträge (inkl. Neuprüfungsanträge)	21122	22637	22990	31855	39775	48660	52877	54429	57816	52066	34853
Procédures prioritaires (PP)	581	1080	2225	2232	3414	3724	4388	5429	9025	12056	10698
Anteil PP in % an gesamten Asylanträgen	2,8%	4,8%	9,7%	7,0%	8,6%	7,7%	8,3%	10,0%	15,6%	23,2%	30,7%

Quellen: OFPRA; CIMADE 2007

4.1.4 Dublin Verfahren

Die Prüfung ob ein/e Asylwerber/in in die Zuständigkeit eines anderen EU Staates (gemäß dem Dubliner System) fällt, erfolgt systematisch bei jedem Ansuchen um Aufenthaltsbewilligung bei der Präfektur, die der Einbringung des Asylantrages vorangehen muss. Dabei wird generell eine Abfrage in EURODAC durchgeführt und eine entsprechende Befragung durchgeführt. Wenn die Präfektur begründete Annahme für die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates hat (z.B. durch Treffer im EURODAC, oder Schengen Informationssystem, die eine Asylantragstellung oder einen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat anzeigen; oder Angaben bezogen auf den Reiseweg des Betroffenen) wird der/die Asylsuchende ins Dublin Verfahren zugewiesen und ihm/ihr ein vorläufiges Aufenthaltsrecht als Asylwerber/in verweigert (CNCDH 2006: 79).

Mit der Zuweisung ins Dublin Verfahren („convocation Dublin“) bleibt auch die Einbringung eines Asylantrages bei der Asylbehörde OFPRA bis zur Entscheidung des Dublin Prüfungsverfahrens ausgeschlossen. Dies kann laut den dafür vorgesehenen Fristen bis zu fünf Monate Verfahren bedeuten¹¹², sowie weitere 6 Monate im Fall der Zuständigkeit und Überstellung in den anderen EU Staat.

Die Dublin II Verordnung (in Kraft seit 17.3.2003) wurde in Frankreich auf alle seit 1.9.2003 gestellten Asylanträge anwendbar.

Bedeutung der Dublin Verfahren

Bis vor kurzem wurden von den französischen Behörden keine Daten zur Anwendung von Dublin II veröffentlicht. Auch im Rahmen der Evaluierung des Dublin Systems durch die Kommission sind keine

¹¹² Drei Monate ab Antragstellung, um Ansuchen an anderen EU Staat zu stellen; zwei Monate Frist zur Beantwortung des Ansuchens durch den EU Staat; nach Entscheidung über Zuständigkeit und Übernahme des Asylwerbers, bleiben weitere sechs Monate Zeit bis zur Überstellung.

Statistiken zu Frankreich (Zahl der Anfragen/Transfers) enthalten¹¹³. Erstmals hat der Bericht des nationalen Menschenrechtsbeirats über die Anwendung des Asylrechts (CNCDH 2006) Daten dazu veröffentlicht.

Nach Angaben des Innenministeriums richteten im Jahr 2005 andere EU Mitgliedstaaten (vor allem Deutschland, Belgien und Niederlande, in geringerem Maß auch Großbritannien und Schweden) rund 2500 Gesuche zur Übernahme von AsylwerberInnen an Frankreich. 2050 dieser Gesuche (78%) wurden genehmigt und 1100 Überstellungen tatsächlich durchgeführt (53%). Umgekehrt hat Frankreich ca. 3000 Anfragen auf Übernahme an andere EU Staaten gerichtet, vor allem an Deutschland, Polen, Belgien, Italien und Österreich, davon wurden 2150 akzeptiert (77%), aber nur 705 Überstellungen tatsächlich durchgeführt. Außerdem wurden an die 30 Anträge auf Anwendung der humanitären Ausnahmeklausel von Personen im Dublin Verfahren in Frankreich gestellt (vgl. CNCDH 2006:74)¹¹⁴.

Zudem registrierte Frankreich 4099 Fälle von mehrfachen Asylansuchen (Treffer bei EURODAC Datenbank-Abfrage) im Jahr 2005 (vgl. EURODAC Jahresbericht 2005, Annex 3).

Diese Statistiken der Anwendungspraxis des Dublin II Verfahrens machen deutlich, dass nahezu ein Gleichgewicht der bilateralen Überstellungen (Zugänge und Abgänge) zwischen Frankreich und den anderen Mitgliedstaaten besteht.¹¹⁵ Dies stellt aus Sicht des Menschenrechtsbeirats die Effizienz und die Sinnhaftigkeit der Aufrechterhaltung des Dublin Systems in Frage, weil es hohe Kosten, administrativen Aufwand und menschliche Belastungen für die AsylwerberInnen verursache, ohne dass die Anzahl der Asylanträge dadurch beeinflusst werde (CNCDH 2006: 75).

Welche Nationalitäten primär vom Dublin Verfahren betroffen sind, ist nicht bekannt: Es wird aber beispielsweise immer wieder (auch von der Asylbehörde OFPRA) auf den hohen Anteil tschetschenischer AsylwerberInnen im Dublin Verfahren hingewiesen (vgl. OFPRA 2006).

Im Gegensatz zu anderen Ländern wie Österreich ist die Inhaftierung der AntragstellerInnen noch während des laufenden Dublin Verfahrens nicht gebräuchlich: die Freiheitsbeschränkung wird ersetzt durch eine regelmäßige Meldepflicht bei den Aufenthaltsbehörden (Präfektur), die in der Regel alle 15 Tage erfolgen soll.

Die AsylwerberInnen im Dublin Verfahren befinden sich in einer besonders prekären Situation und sind auf Notwohnungen oder Hilfe durch humanitäre Vereine angewiesen, da sie während des gesamten Verfahrens der Prüfung und des Gesuchs um Übernahme durch den anderen Mitgliedstaat weder eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung erhalten, und damit verbunden auch keinen Zugang zur Unterbringung in Asylwerberheimen (CADA) und zu finanzieller Unterstützung haben.

Der Nationale Menschenrechtsbeirat machte auf mehrere Probleme bei der Anwendung der Dublin Verfahren aufmerksam:

¹¹³ Vgl. Annex, SEC (2007) 742 vom 8.6.2007

¹¹⁴ Diese Zahlen wurden in keinem offiziellen Bericht (weder in Frankreich noch in EU) veröffentlicht, und wurden dem CNCDH in einer Anhörung durch den Repräsentanten der Behörde mitgeteilt (vgl. CNCDH 2006: 74).

¹¹⁵ Wie die Analyse der Kommission zur Beurteilung des Dublin Systems zeigt, ist in bestimmten EU Staaten wie Deutschland, Niederlande oder Österreich die Zahl der Ab- und Zugänge bei Überstellungen relativ ausgeglichen (Statistik für 2005); Andere Staaten (an den Außengrenzen) wie bspw. Polen wiesen dagegen einen hohen Überschuss an Zugängen (1196) gegenüber den Abgängen (148) bei den Dublin Überstellungen auf. Im Vergleich dazu verzeichnete das Vereinigte Königreich einen hohen Überschuss an Abgängen (1824) im Vergleich zu Zugängen (366). Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, 8.6.2007, KOM(2007) 299 endg.

- die mangelnde Achtung des Rechts auf Familienleben¹¹⁶: die humanitäre Ausnahmeklausel, die es Staaten ermöglicht das Asylsuchen aus humanitären Gründen vor allem familiärer Art trotz Zuständigkeit eines anderen Staates anzunehmen, wurde sehr selten von den Präfekturen angewendet (2005 in rund dreißig Fällen).
- der Mangel an Information und Transparenz: laut den Betreuungsvereinen wurden AsylwerberInnen nur unzureichend über das Dublin Verfahren informiert¹¹⁷, und dadurch Verfahrensrechte (Berufungsmöglichkeiten) und die Kontrolle über die Legalität des Verfahrens vorenthalten.
- die Nichteinhaltung von Fristen: unterschiedliche Praxis der Einhaltung von Fristen je nach Präfektur in Bezug führten zu großen Unterschieden bei der Verfahrensdauer (vgl. CNCDH 2006: 80ff).

4.1.5 Freiheitsbeschränkung von AsylwerberInnen

Auf AsylwerberInnen kann die Verwaltungshaft (zur Sicherung der Abschiebung) angewendet werden, wenn sie nicht zum vorläufigen Aufenthalt berechtigt sind (gem. Art. L-741-4 CESEDA) und auf Personen im Dublin Verfahren zum Zweck ihrer Überstellung.

Im regulären Asylverfahren wird allerdings keine Schubhaft angewendet, auch weil die maximale Schubhaftdauer auf 32 Tage beschränkt ist. AsylwerberInnen können jedoch im Rahmen eines „prioritären“ beschleunigten Verfahren in Schubhaft genommen werden.

Werden Asylanträge erst in Schubhaft gestellt, so wird in der Praxis von den Behörden quasi systematisch auf einen Missbrauch des Asylverfahrens zur Verhinderung der Abschiebung geschlossen (CIMADE 2005: 36), und damit ein prioritäres Verfahren ermöglicht. Angesichts der zudem verkürzten Verfahrensgarantien in Schubhaft (kürzere Fristen) und des erschwerten Zugangs zu Rechtsbeistand sind die Anerkennungschancen dieser Asylanträge sehr gering.

In Zusammenhang mit verkürzten Verfahren stieg die Zahl der inhaftierten AsylwerberInnen: Im Jahr 2006 waren 1.604 AsylwerberInnen während der Bearbeitung ihres Asylantrags in Haft; 2007 waren es 1.864 (OFRPA Jahresberichte 2006; 2007).

4.1.6 Zugang zum Aufnahmesystem und soziale Rechte von AsylwerberInnen

Zugang zu staatlicher Grundversorgung

Nur jenen, denen eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung (APS) erteilt wird, ist auch der Zugang zum staatlich subventionierten Aufnahmesystem und finanziellen Unterstützungsleistungen im Verfahren offen:

Die staatliche Grundversorgung im Asylverfahren umfasst einerseits die Aufnahme in den Asylwerberheimen CADA, die rechtliche und soziale Betreuung im Asylverfahren bieten, andererseits alternativ (im Fall privater Unterkunft) einen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützungsleistung („allocation temporaire d’attente – ATA“), die allerdings kein Existenzminimum garantiert. Sie liegt bei 10,03 € pro Tag, d.h. rund 300 € monatlich.

¹¹⁶ So hat die französische Rechtsprechung (Verwaltungsgerichtsbarkeit) mehrfach Entscheidungen in Bezug auf Dublin Überstellungen aufgehoben, die das Recht auf Familienleben missachteten (Trennung von Angehörigen mit Aufenthaltsrecht in Frankreich).

Vgl. Forum Réfugiés (2005): Le règlement Dublin : Principes et pratiques de la détermination de l’Etat responsable de l’examen d’une demande d’asile dans l’Union européenne. Les notes techniques de Forum Réfugiés, n°1, octobre 2005.

Amnesty International Section France (2005) : Les difficultés de la procédure Dublin II, note octobre 2005.

¹¹⁷ Vgl. CFDA 2006 : Des demandeurs d’asile sans papiers : Notes sur les procédures Dublin II et prioritaires, avril 2006

Die finanzielle Unterstützungsleistung für AsylwerberInnen (außerhalb der staatlichen Unterbringung) wird seit ihrer Reform 2006 während der gesamten Dauer des Asylverfahrens ausgezahlt¹¹⁸. Sie bleibt aber weiterhin nur jenen im regulären Asylverfahren vorbehalten, die eine vorläufige Aufenthaltsbewilligung erhalten und schließt auch Jugendliche (unter 25 Jahren) vom Anspruch aus (vgl. Forum Réfugiés 2006: 98).

Sowohl AsylwerberInnen im verkürzten Verfahren (prioritäres Verfahren) als auch jene im Dublin Verfahren bleiben von der **staatlichen Grundversorgung** für AsylwerberInnen per se ausgeschlossen: sie haben weder Zugang zur Aufnahme in staatlich finanzierte Asylheime (CADA),¹¹⁹ noch haben sie Anspruch auf finanzielle Sozialleistungen (der ATA) im Asylverfahren.

Die mangelnden Aufnahmekapazitäten für AsylwerberInnen (Asylheime CADA) und der Ausschluss eines zunehmenden Teils der AsylwerberInnen (nämlich jene im verkürzten und im Dublin Verfahren) von Aufnahme in den CADA und von sozialer Unterstützung hat die Problematik der Obdachlosigkeit und Bedürftigkeit unter einer wachsenden Zahl der AsylwerberInnen verstärkt. Sie blieben auf das parallele System der Aufnahme in Notunterkünften oder private Unterstützung angewiesen.

Der Mangel an Plätzen in staatlichen Heimen für AsylwerberInnen, vor allem in der Region Île-de-France und in größeren Städten wie Lyon hat dazu geführt, dass parallel ein System an Notunterkünften für AsylwerberInnen¹²⁰ geschaffen wurde. Die anfänglich als provisorische Notlösung konzipierte Unterbringung (wie z.B. in privaten Hotels) hat sich durch den Mangel an CADA Plätzen vielfach zu einer Dauerlösung entwickelt.

Eigene Krisenlösungen wurden u.a. für *obdachlose Asylwerberfamilien* (in Paris) seit 2000 mit der Einrichtung des CAFDA¹²¹ (Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile) durch das protestantische Sozialzentrum (CASP, Centre d'action sociale protestante) geschaffen.

Auch in der Region Nord-Pas-de-Calais wurde eine spezielle Notunterbringung für jene MigrantInnen geschaffen, die auch nach der Schließung des Aufnahmezentrums in Sangatte weiterhin kontinuierlich in dieser Region ankamen (und die Weiterreise nach Großbritannien versuchten), und dort als Mittel- und Obdachlose von humanitären Vereinen versorgt und betreut wurden. Die halbstaatliche ehemalige Sonacotra (heute: ADOMA) wurde vom Staat mit der Unterbringung eines Teils dieser obdachlosen MigrantInnen, vor allem der Asylsuchenden, beauftragt und stellte an die 153 Plätze zur Verfügung (verteilt auf 9 Departements, mit variablen Kapazitäten nach Bedarf; vgl. CNCDH 2006: 169).

Eine dritte Form der temporären Notunterbringung stellt die seit Jahren praktizierte Unterbringung von AsylwerberInnen in **privaten Hotels** (auf Basis staatlicher Subventionen) dar, die vor allem für obdachlose Familien als Notlösung dient, sie dauert aber oft während des gesamten Asylverfahrens und darüber hinaus. Insbesondere nach mehreren Bränden in solchen provisorischen Hotelunterkünften (so 2005 als bei einem Brand in einem Pariser Hotel mehrere Flüchtlinge zu Tode kamen) wurde die Abschaffung dieser Form der Unterbringung von staatlichen Stellen angekündigt.

¹¹⁸ Die vorher bestehende finanzielle Unterstützung für Asylwerber („allocation d'insertion“) war nur für maximal 365 Tage vorgesehen und auf aufenthaltsberechtigte AsylwerberInnen beschränkt.

Die Reform der staatlichen Unterstützungsleistung sollte die französischen Aufnahmeregelungen in Einklang mit den rechtlichen Normen der EU Aufnahme Richtlinie bringen. Allerdings wurde diese Anwendungsverordnung (13.11.2006) verspätet umgesetzt.

¹¹⁹ Eine Ausnahme gilt allerdings für Familien, die trotz Dublin Verfahren in Asylheimen aufgenommen werden.

¹²⁰ Im Jahr 2000 wurde das nationale *Dispositif Accueil d'urgence des demandeurs d'asile* (Auda) geschaffen, aufgrund der Wohnungskrise und zur Entlastung der sozialen Notunterkünfte in Île-de-France, die keine AsylwerberInnen mehr aufnehmen konnten. Die Kapazität dieser Notunterkünfte für AsylwerberInnen erreichte (je nach Bedarf) mehr als 2500 Plätze, nach einer Umwandlung eines Teils dieser Notunterkünfte in CADA Plätze standen Ende 2006 noch 1200 solcher Notunterbringungsplätze zur Verfügung (vgl. CNCDH 2006: 168; Forum Réfugiés 2007: 144)

¹²¹ Rund 25% der im Rahmen der CAFDA aufgenommenen Personen haben keinen Zugang zu den Asylwerberheimen CADA, weil sich unter Familienmitgliedern bspw. abgewiesene Asylwerber oder solche im Dublinverfahren befinden. (vgl. CNCDH 2006: 168)

Ebenso existieren eine Reihe von temporären **Squats** (Besetzungen von unbewohnten, meist desolaten Häusern), wie dies z.B. derzeit für alleinstehende tschetschenische Asylwerber im Dublin Verfahren der Fall ist (Interview Comité Tchétchénie).

Die Problematik der prekären Wohnsituation oder Obdachlosigkeit hat auch Implikationen auf das Asylverfahren, so vor allem was die Postadresse und Zustellung von Entscheidungen, und damit Einhaltung von Fristen im Verfahren betrifft. Hinzu kam, dass auch die Reform des Aufnahmesystems die Autonomie und Wahlfreiheit der Asylwerber bei der Wahl des Wohnorts und der Form der Unterbringung einschränkte¹²².

Eine Verbesserung der Unterbringungssituation für AsylwerberInnen im regulären Asylverfahren wurde dagegen seit einigen Jahren durch den Ausbau von zusätzlichen Plätzen in den CADA erreicht: 2006 sind von den insgesamt 30750 neuen Asylsuchenden (Erstanträge, Minderjährige eingeschlossen), 11789 AsylwerberInnen in CADAs aufgenommen worden, also etwas mehr als ein Drittel aller neuen Asylsuchenden im selben Jahr (vgl. Forum Réfugiés 2007: 85). Theoretisch hätte das Angebot an Plätzen 74% des Bedarfs (der neu ankommenden AsylwerberInnen) im Jahr 2006 abgedeckt. Aber ein großer Teil der AsylwerberInnen und anerkannten Flüchtlinge bleibt über ein Jahr in den Heimen. Die durchschnittliche Verbleibsdauer in den Asylwerberheimen verkürzte sich in den letzten drei Jahren geringfügig (2004: 537 Tage, 2006: 515 Tage), was auf die Verkürzung der Asylverfahrensdauer zurückgeführt wird (vgl. ebd. S.86)¹²³.

In den **DOM** ist die Situation von AsylwerberInnen noch weit gravierender: es gibt dort keine CADA oder spezielle Unterkünfte, sodass der Großteil der AsylwerberInnen in Squats lebt. Die soziale Situation hat sich noch verschlechtert durch die Ankunft einer großen Zahl an haitianischen AsylwerberInnen (2004 und 2005). Auch die ihnen rechtlich zustehende Unterstützungsleistung wird den AsylwerberInnen in den DOM vielfach nicht ausgezahlt (vgl. CNCDH 2006: 183).

Zugang zu Gesundheitsversorgung

Während AsylwerberInnen im regulären Asylverfahren Zugang zur **allgemeinen Krankenversicherung** (CMU – *Couverture Maladie Universelle*) haben, bleiben jene im prioritären und im Dublin Verfahren in Bezug auf die Gesundheitsversorgung ebenfalls benachteiligt: sie haben keinen Zugang zur Krankenversicherung CMU, sondern nur zur grundsätzlichen medizinischen Versorgung, die im Rahmen der staatlichen medizinischen Hilfe (*Aide médicale d'état* – AME) gewährt wird, sofern sie sich bereits seit drei Monaten ohne Unterbrechung in Frankreich aufhalten. AsylwerberInnen müssen in diesem Fall drei Monate warten bis sie (ausgenommen in Notfällen) Zugang zu medizinischer Versorgung erhalten.¹²⁴

Einige Untersuchungen zeigten allerdings auf, dass der Zugang zu gesundheitlicher Mindestsicherung in der Praxis aufgrund bürokratischer Hürden bei der Anmeldung zur Krankenversicherung (Unkenntnis, fehlende Information, etc.) eingeschränkt ist, auch Diskriminierungen bei der medizinischen Behandlung trotz bestehender Krankenversicherung, wie etwa die Verweigerung der Behandlung durch Ärzte, kommen häufiger vor (vgl. Forum Réfugiés 2007: 97).

¹²² Lehnen AsylwerberInnen einen angebotenen, freien Heimplatz im CADA z.B. in einem anderen Departement ab, verlieren sie damit automatisch den Anspruch auf eine alternative finanzielle Unterstützung.

¹²³ Dies steht auch in Zusammenhang mit den staatlichen Vorgaben zur Verkürzung des Aufenthalts von abgewiesenen AsylwerberInnen einerseits und anerkannten Flüchtlingen andererseits, die einen großen Teil der BewohnerInnen der CADA ausmachen (vgl. Forum Réfugiés 2007: 86).

Zugang zum Arbeitsmarkt

Vom freien Zugang zum Arbeitsmarkt sind AsylwerberInnen (im regulären wie auch in den Sonderverfahren) bereits seit 1991 ausgeschlossen worden. Damit wurden sie den allgemein für ausländische Arbeitskräfte geltenden Recht der Arbeitsgenehmigung unterworfen, d.h. die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung kann bei entgegenstehender Arbeitsmarktsituation (je nach Branche, oder Region, wenn das Arbeitskräfteangebot nicht die Nachfrage übersteigt) verweigert werden.

Aufgrund der EU Aufnahmerichtlinie¹²⁵ musste diese Beschränkung zumindest auf rechtlicher Ebene liberalisiert werden, indem nun jenen AsylwerberInnen, über deren Asylansuchen nach einem Jahr ohne eigenes Verschulden noch nicht entschieden wurde, in der Folge das Recht auf Arbeitsmarktzugang zukommt. Aber auch dann bleibt der Arbeitsmarktzugang de facto sehr limitiert und erschwert, weil die Chancen auf eine Arbeitsbewilligung für AsylwerberInnen von der sektoralen und regionalen Beschäftigungssituation (Arbeitslosigkeit) abhängig sind, und somit weitgehend nur die Branchen mit Bedarf an Arbeitskräften offen stehen (vgl. CFDA 2007: 16; CNCDH 2006: 146f).

In der Praxis wurde bisher in den meisten Departements AsylwerberInnen generell die Arbeitsbewilligung verweigert, dies unabhängig von der Arbeitsmarktsituation (vgl. CNCDH 2006: 147).

Zugang zu Bildungsmaßnahmen

Weder auf nationaler noch kommunaler Ebene gibt es staatliche Unterstützungen für sprachliche Bildungsmaßnahmen für AsylwerberInnen, weder für jene in den CADA, noch jene in privaten Unterkünften. Für AsylwerberInnen in den CADA ist kein vergleichbares Angebot zum Spracherwerb wie für anerkannte Flüchtlinge (in den Flüchtlingsheimen) vorgesehen. In den CADA können nur auf ehrenamtliche Initiative der MitarbeiterInnen und der BewohnerInnen solche Kurse angeboten werden, was in der Praxis häufig der Fall ist.

Der Schulbesuch für Kinder (6-16 Jahre) ist in Frankreich ungeachtet der aufenthaltsrechtlichen Situation der Eltern und Kinder verpflichtend.

Der Zugang zu Universitätsausbildung und zu beruflicher Ausbildung (Lehre, Praktika, etc.) ist für AsylwerberInnen nur eingeschränkt möglich:

Die Inskription an der Universität ist für AsylwerberInnen auf Empfehlung des Direktors der Asylbehörde OFPRA und nach den Aufnahmeverfahren der Universitäten, die über die Zulassung entscheiden, prinzipiell möglich.

Der Zugang zu beruflicher Ausbildung unterliegt einer vorangehenden Bewilligung durch die Arbeitsmarkt-Verwaltung¹²⁶: in der Praxis haben AsylwerberInnen keinen Zugang zu beruflichen Praktika wenn sie nur ein vorläufiges Aufenthaltsrecht (mit Gültigkeit von jeweils drei Monaten) haben. Sie haben nur Zugang zu unbezahlten Praktika. Minderjährige unbegleitete Asylwerber haben die Möglichkeit einer von der Arbeitsmarktverwaltung bezahlten Ausbildung oder einer Lehre, wobei die Aufnahme an einer Lehrlingsausbildungsinstitution oder der Lehrvertrag wiederum oft an einen Aufenthaltstitel mit Arbeitsbewilligung geknüpft wird, über die jugendliche AsylwerberInnen nicht verfügen (vgl. CNCDH 2006: 152).

¹²⁴ Ein Verwaltungs-Rundschreiben vom September 2005 (DGAS/DSS/DHOS n°2005-407, 27 September 2005) sah vor, den Zugang zur AME in Zukunft flexibler zu gestalten (v.a. was die zeitliche Frist betrifft).

¹²⁵ Erlass vom 23 August 2005, der die Umsetzung der EU Aufnahmerichtlinie betraf

¹²⁶ Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle – DDTEFP

Tabelle 12 Statusrechte von AsylwerberInnen im Asylverfahren

	Reguläres Verfahren	Verkürztes Verfahren: Prioritäres Verfahren („procédure prioritaire“)	Dublin II Verfahren
Asylverfahren			
Zulassungskriterien	keine Ausschlussgründe (offensichtlich unbegründet; Missbrauch, anderer EU-Staat zuständig, sicheres Herkunftsland) Einhaltung formaler Verfahrensvorschriften: Fristen für Antragstellung, kompletter Antrag, Antrag in französischer Sprache;	Herkunft aus einem « sicheren Herkunftsland » Schwere Bedrohung der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ; Vorsätzlicher Betrug oder Missbrauch des Asylverfahrens (um Abschiebung zu verhindern)	Prüfung der Zuständigkeit eines anderen EU Staates (Einreise, Aufenthalt oder frühere Asylantragstellung in einem anderen EU Staat)
Aufenthaltsrecht	+ Vorläufige Aufenthaltsberechtigung (APS) für gesamte Dauer des Verfahrens;	- Ausschluss von vorläufiger Aufenthaltsberechtigung (APS) im Verfahren	- Ausschluss von vorläufiger Aufenthaltsberechtigung (APS) im Verfahren
Verfahrensgarantien			<i>- keine Annahme und Prüfung des Asylantrags durch OFPRA möglich;</i>
Fristen			
Aufschiebende Wirkung der Berufung	Frist zur Asylantragstellung (nach Aufenthaltsgenehmigung): 21 Tage - Frist zur Prüfung des Asylantrags durch Asylbehörde : 2 Monate Frist für Einbringung einer Berufung (nach neg. Entscheidung 1.Instanz): 1 Monat + Berufung hat aufschiebende Wirkung	Prioritäres Verfahren (in Schubhaft) Frist zur Asylantragstellung: 15 Tage (5 Tage in Schubhaft) Frist zur Prüfung des Asylantrags durch Asylbehörde : 15 Tage (96 Stunden in Schubhaft) Berufungsfrist: 1 Monat - Keine aufschiebende Wirkung der Berufung (Abschiebung möglich)	Ansuchen bei anderem EU Staat: max. 3 Monate nach Asylantragstellung; Frist für Antwort des angefragten Staates: max. 2 Monate ; Frist für Durchführung der Überstellung in anderen Staat: max. 6 Monate nach Entscheidung (verlängerbar auf 18 Monate bei Verschwinden des Asylwerbers) - Keine aufschiebende Wirkung der Berufung gegen Überstellungsentscheidung (außer Verwaltungsgerichte entscheiden für die aufschiebende Wirkung)
Bewegungsfreiheit	+ Innerhalb des nationalen Territoriums keine Einschränkung der Bewegungsfreiheit - Aber Zuweisung zu CADA (Unterbringung) in anderem Departement möglich;	+ keine Beschränkung (- aber Schubhaft möglich)	- Regelmäßige Meldepflicht bei Behörden (Präfektur) (alle 15 Tage)
Persönliche Freiheit /Schubhaft	+ keine Freiheitsbeschränkung - Bei definitiver Ablehnung des Asylantrags und Entzug des Aufenthaltsrechts Schubhaft möglich.	Schubhaft ist prinzipiell möglich (max. 32 Tage)	- Schubhaft zur Rückschiebung in den zuständigen EU Staat (max. 32 Tage)
Ökonomische und soziale Rechte			
Zugang zu Arbeitsmarkt	Reguläres Verfahren - Kein Arbeitsmarktzugang für die max. Dauer eines Jahres;	Verkürztes Verfahren: Prioritäres Verfahren + in Schubhaft - Kein Arbeitsmarktzugang	Dublin II Verfahren

	erst wenn die Verfahrensdauer 1 Jahr überschreitet; - Beschränkung: Arbeitsmarktzugang mit Bewilligung: Arbeitsbewilligung kann aufgrund der Arbeitsmarktsituation verweigert werden;		- Kein Arbeitsmarktzugang
Zugang zu staatlichem Unterbringungs- und Betreuungssystem (Asylwerberheime)	+ Aufnahme in CADA (bei freien Plätzen) oder in Notunterkünften möglich	- Keine Aufnahme in staatliche Betreuung und Asylwerberheime CADA + nur Zugang zu Aufnahmeplattformen und Notunterkünften	- Keine Aufnahme in staatliche Betreuung und Asylwerberheime CADA + nur Zugang zu Aufnahmeplattformen und Notunterkünften
Zugang zu Sozialleistungen	Falls Unterbringung außerhalb der CADA: + Anspruch auf monatliche Unterstützungsleistung (allocation temporaire d'attente - ATA) während der gesamten Dauer des Asylverfahrens	- kein Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistung (ATA)	- kein Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistung (ATA)
Zugang zu medizinischer Versorgung und Krankenversicherung	+ Zugang zur allgemeinen KV (CMU)	- kein Zugang zu allgem. KV (CMU) + Zugang zur staatlichen medizinischen Hilfe AME (Aide médicale d'état) nach drei Monaten Aufenthalt in Frankreich	- kein Zugang zu allgem. KV (CMU) + Zugang zur staatlichen medizinischen Hilfe AME (Aide médicale d'état) nach drei Monaten Aufenthalt in Frankreich
Zugang zu Bildungsmaßnahmen	+ Schulbesuch für Kinder (zw.6-16) obligatorisch unabhängig von Aufenthaltsstatus der Eltern; - Sprachkurse : keine staatliche Finanzierung von Sprachkursen für AW + Universitätsstudium : auf Empfehlung der Asylbehörde und Zulassungsentscheidung durch Universitäten - Berufsausbildung : Bewilligung durch Arbeitsbehörden; kein Zugang zu bezahlten Praktika; für Minderjährige: prinzipiell Zugang zu Lehre möglich (praktisch eingeschränkt)	+ Schulbesuch für Kinder (zw.6-16) obligatorisch unabhängig von Aufenthaltsstatus der Eltern; - Keine staatlichen Bildungsmaßnahmen (Sprachkurse)	+ Schulbesuch für Kinder (zw.6-16) obligatorisch unabhängig von Aufenthaltsstatus der Eltern; - Keine staatlichen Bildungsmaßnahmen (Sprachkurse)

4.2 Rechtsstatus und Bedingungen von abgelehnten AsylwerberInnen

Abgewiesene Asylsuchende bilden aufgrund von relativ niedrigen Anerkennungsraten eine zunehmend große Gruppe. So wurden zwischen 2001 und 2006 die Asylanträge von insgesamt rund 207 500 Personen definitiv negativ entschieden. Diesen steht noch die Möglichkeit offen, einen Antrag auf Neuprüfung („réexamen“) einzubringen, solche Anträge sind angesichts der mangelhaften Prüfung in verkürzten Verfahren in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen.

Ein nicht quantifizierbarer Anteil dieser Personen bleibt im Land¹²⁷, entweder in einem ungeregelten Aufenthaltsstatus oder durch eine anderweitige Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus, ein anderer, kleinerer Teil wird durch Abschiebungen oder durch Rückkehrhilfsprogramme in ihre Herkunftsländer repatriiert.

Es gibt keine statistischen Daten zur Zahl der abgewiesenen AsylwerberInnen, die das Land tatsächlich verlassen, sei es durch zwangsweise Abschiebung oder auf eigene Initiative (nach einer Aufforderung zum Verlassen des Territoriums binnen einem Monat nach negativer Entscheidung). In offiziellen Statistiken werden nur jene erfasst, die mit staatlicher Unterstützung durch Rückkehrprogramme ausreisen. Die allgemeinen Zahlen zu durchgeführten Abschiebungen weisen AsylwerberInnen nicht gesondert aus.

Die Zahl der abgewiesenen AsylwerberInnen taucht aber zunehmend als wichtiger Indikator in staatlichen Berichten zur Erfassung der irregulär im Land lebenden MigrantInnenbevölkerung auf (CICI Bericht 2007).

Abgewiesene AsylwerberInnen, die zum Verlassen des Territoriums aufgefordert werden (*Obligation à quitter le Territoire* seit 2006; oder anschließender Bescheid zur Ausweisung *reconduite à la Frontière*, vgl. GISTI 2006:284), haben in der Regel einen Monat Zeit das Land zu verlassen.

Die Aufenthaltsbehörden müssen bei solchen Ausweisungsentscheidungen den Refoulementschutz beachten, d.h. sie dürfen nicht in ein Land zurückschieben, wo das Leben, die Freiheit oder physische Integrität des Betroffenen bedroht wäre. Diese Entscheidung unterliegt außerdem der Kontrolle des Verwaltungsrichters (im Berufungsverfahren), der darüber entscheiden kann, ob eine Rückschiebung in das betreffende Land wegen Verletzung des Art. 3 der EMRK unzulässig ist. Oft gewähren die Behörden in solchen Fällen Abschiebungsaufschub oder führen keine Ausweisungen in bestimmte Herkunftsländer durch, wenn dort generelle Unsicherheit und Konflikte herrschen.

Der Nationale Menschenrechtsbeirat stellte fest, dass eine zunehmende Zahl der AsylwerberInnen in verkürzten Verfahren kein faires Verfahren erhielten, und dadurch viele auch dem Risiko einer Rückschiebung trotz akuter Gefährdung im Herkunftsland ausgesetzt wären (vgl. CNCDH 2006: 217).

4.2.1 Regularisierungsmöglichkeiten

In den letzten Jahren ist zunehmend die Problematik von nicht-abschiebbaren, abgewiesenen AsylwerberInnen manifest geworden, die sich in einer ausweglosen irregulären Situation als „*ni expulsables, ni regularisables*“ befanden (vgl. Delouvin 2006; CNCDH 2006; Vianna 1996).

Dies aus folgenden Gründen: Ein Teil der nicht als Flüchtlinge anerkannten Asylsuchenden kann aufgrund der Gefährdung im Herkunftsland (Refoulementverbot), von de facto Hindernissen ihrer Rückschiebung (kein laissez-passer zur Rückübernahme durch Herkunftsländer) oder aufgrund ihrer Integration durch jahrelangen Aufenthalt und persönlichen, familiären Bindungen in Frankreich (und daraus erwachsenden Rechten auf Familienleben) nicht ausgewiesen und abgeschoben werden. Zugleich erhielten sie in solchen humanitären Fällen auf Basis der bestehenden Rechtslage nicht

automatisch einen Aufenthaltstitel. Trotz mehrfacher Empfehlungen (wie etwa der Verwaltungsinspektion und des Nationalen Menschenrechtsbeirats) zur Einführung eines speziellen Aufenthaltstitels (mit Rechtsanspruch) für diese Personengruppe wurde ein solcher bislang nicht umgesetzt (vgl. CNCDH 2006: 217).

Die aufenthaltsrechtliche Situation dieser Personen bleibt somit eine Entscheidung im Ermessen der aufenthaltsrechtlichen Behörden und sehr prekär: es existiert nur ein Verwaltungs Rundschreiben, welches die Präfekten anweist, dass sie eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung ausstellen können, und zwar in «berücksichtigungswürdigen Situationen und vor allem dann, wenn ein Ausweisungsbescheid (*arrêté de reconduite à la frontière*) definitiv aufgehoben wurde (vgl. Amnesty International 2005 : 38; Delouvin 2006).

Die rechtlichen Grundlagen zur Regularisierung von MigrantInnen mit irregulärem Aufenthalt waren Gegenstand von Reformen in den letzten Jahren. Mit dem Immigrationsgesetz 2006 wurde bspw. eine 1998 unter der sozialistischen Regierung Jospin in Reaktion auf die *Sans Papiers* Bewegung eingeführte Bestimmung, die einen Rechtsanspruch auf Regularisierung von MigrantInnen nach einem zehnjährigen kontinuierlichem (auch irregulären) Aufenthalt in Frankreich verankerte, wieder abgeschafft¹²⁸.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit der *ausnahmsweisen* Regularisierung aus humanitären oder familiären Gründen auf Antrag des Betroffenen und auf Basis einer individuellen Prüfung der Situation durch die Präfektur (Abschnitt 7 Art. L.313-14 CESEDA; vgl. GISTI 2006: 285f). Sie erhalten in der Regel eine einjährige verlängerbare Aufenthaltsberechtigung (Bewilligung „Privat- und Familienleben“), die mit einer Arbeitsbewilligung verbunden ist.

Wie die untenstehende Statistik zeigt, hat sich die Zahl solcher Regularisierungen auf individueller Basis in den letzten Jahren deutlich erhöht, ohne dass der Anteil von abgewiesenen Asylsuchenden aufgeschlüsselt wird.

Es wird jedoch in offiziellen Berichten darauf hingewiesen, dass eine Mehrheit unter den regularisierten MigrantInnen (aufgrund von persönlichen und familiären Bindungen) ehemalige AsylwerberInnen sind; zu einem Großteil sind dies MigrantInnen afrikanischer, in den letzten Jahren auch zunehmend chinesischer und türkischer Herkunft (vgl. Régnard/DPM 2006: 112-113).

Tabelle 13 Anzahl der ausnahmsweisen individuellen Regularisierungen von Drittstaatsangehörigen (2000-2006)

Jährliche Regularisierungen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Persönliche und familiäre Bindungen	6999	5922	6864	10931	13295	14195	22195
% aller neuerteilten Aufenthaltsbewilligungen	4,7%	3,6%	3,8%	5,7%	6,9%	7,6%	12,1%
nach 10 Jahren Aufenthalt	3166	2806	2871	3815	3073	2674	2673
in % aller neuerteilten Aufenthaltsbewilligungen	2,1%	1,7%	1,6%	2,0%	1,6%	1,4%	1,5%
Summe aller neuerteilten Aufenthaltsbewilligungen (1)	149.982	164.466	181.078	190.825	191850	187134	183575

(1) Umfasst alle Arten der neuerteilten Aufenthaltstitel pro Jahr (Arbeitsmigration, Familienmigration, anerkannte Flüchtlinge, etc.)

Quelle: CICI Bericht 2007: 75-78;

¹²⁷ In einem Senatsbericht wurde geschätzt, dass 20% der abgewiesenen Asylsuchenden tatsächlich ausgewiesen werden. Vgl. Parlamentsbericht des Esgaulx vom 6.7.2005; Senatsbericht OTHILY / BUFFET, 2006, http://senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-1_mono.html#toc305

¹²⁸ Mit dem Immigrationsgesetz 2007 wurden dagegen erweiterte Regularisierungsmöglichkeiten im Einzelfall auf Basis eines Arbeitsvertrags bzw. der Qualifikation in einem Berufsbereich mit Arbeitskräftemangel eingeführt.

Regularisierungsmaßnahmen

Neben den permanenten individuellen Regularisierungen wurden etliche begrenzte kollektive Regularisierungsmaßnahmen (allerdings keine generellen Amnestien) realisiert. Mobilisierungen von *Sans Papiers* und zivilgesellschaftlichen Unterstützungsorganisationen entfalteten dabei wiederholt politischen Druck zur Durchführung solcher Regularisierungsprogramme. Sie wurden immer auf ad hoc Basis von ministeriellen Verwaltungsanweisungen (*Circulaires*) durchgeführt, in denen Kriterien und Modalitäten für die Regularisierung, wiederum auf Basis einer Einzelfallprüfung definiert waren. Diese Regularisierungsaktionen waren meist auf bestimmte Gruppen irregulärer MigrantInnen (wie insbesondere Familienangehörige, abgewiesene AsylwerberInnen) zugeschnitten.

Ausnahmsweise Regularisierungsaktionen, die speziell auf AsylwerberInnen fokussierten, wurden 1981-1982, 1991 und 1997-1998 durchgeführt. Auch im Rahmen der zuletzt durchgeführten Regularisierungen¹²⁹ für Familien mit in Frankreich eingeschulden Kindern (2006) waren abgewiesene AsylwerberInnen berechtigt Anträge einzubringen (vgl. Poelemans/De Sèze 2000: 310; Geisser 2006; GISTI 2006: 286; CNCDH 2006: 226f; Sohler 2009).

4.2.2 Zwangsweise Rückführung

Generell hat die konservative UMP Regierung seit ihrem Amtsantritt im Zusammenhang mit den Prioritäten der Bekämpfung irregulärer Migration versucht die Rückkehr von nicht-aufenthaltsberechtigten MigrantInnen und abgelehnten AsylwerberInnen zu forcieren. Dazu wurde zum einen das Arsenal repressiver polizeilicher Maßnahmen zur Durchsetzung von Abschiebungen ausgebaut: so wurde u.a. die maximale Schubhaftdauer von 12 auf 32 Tage angehoben (Immigrationsgesetz 2003), die Anzahl der (Schub-)Haftzentren ausgebaut,¹³⁰ den Aufenthaltsbehörden (Präfekten) wurden seit 2002 auf Initiative des damaligen Innenministers Sarkozy jährliche Zielvorgaben für die Zahl Abschiebungen auferlegt. Diese Abschiebungsvorgaben wurden seither jährlich erhöht und für 2007 mit 25.000 und 2008 mit 26.000 angesetzt¹³¹. Ein weiteres innenministerielles Rundschreiben (vom 21.2.2006) hielt die Präfekturen dazu an, die Festnahmen bei behördlichen Vorladungen, sowie in der Umgebung von speziellen Wohnheimen für MigrantInnen, darunter auch die AsylwerberInnenheime CADA, durchzuführen (vgl. Forum Réfugiés 2006:107).

Ergänzt wurden solche internen Kontrollstrategien durch verstärkte Kooperation mit den Herkunftsländern (durch den Abschluss von bilateralen Rückübernahmeabkommen) und mit den EU Mitgliedstaaten (Durchführung von gemeinsamen Abschiebungen durch Charterflüge).¹³²

Diese verstärkte Kontrollpraxis resultierte in der Zunahme jährlicher Festnahmen und der Zahl der Schubhäftlinge¹³³, der verhängten Ausweisungen und Abschiebungsbescheide, sowie der tatsächlich

¹²⁹ Zwei Regularisierungsmaßnahmen wurden 2005 (Circulaire 31.10.2005) und 2006 (Circulaire 13.6.2006) durchgeführt.

¹³⁰ So wurde die Zahl der administrativen Haftzentren (Schubhaft) ausgebaut auf 1300 Plätze im Jahr 2006; die Zahl der Schubhaftplätze soll auf 2700 im Jahr 2008 erweitert werden. (vgl. Bericht Mariani vom 1.3.2006; zit. nach CNCDH 2006:87)

¹³¹ Vgl. Le Monde vom 19.10.2007 « Pour 2010, l'objectif est fixé à 28 000 expulsions »

¹³² Gemeinsame Charterabschiebungen mit anderen europäischen Ländern (GB, Spanien, Italien) wurden zunehmend durchgeführt: so gab es im Jahr 2005 17 Gruppenflüge zur Abschiebung, darunter auch nach Afghanistan, vor allem aber nach Rumänien (vgl. Cimade 2005:50ff).

¹³³ Die Zahl der Festnahmen von AusländerInnen mit irregulärem Status ist angestiegen: von 44.545 (2004) auf 63.681 (2005) und 67.130 (2006). Die Zahl der jährlich in Schubhaft genommenen AusländerInnen bewegte sich zwischen 2003 und 2006 in der Größenordnung von rund 30.000 Personen, die durchschnittliche Haftdauer war 2005 und 2006 bei ca. 10 Tagen (vgl. Cimade 2006: 64; CICI 2007: 146).

durchgesetzten Ausweisungen (der Prozentanteil blieb relativ konstant bei 20-25%) in den letzten Jahren¹³⁴.

Wie hoch der Anteil der abgewiesenen AsylwerberInnen an diesen ausgewiesenen oder abgeschobenen MigrantInnen ist, wird im Rahmen dieser Statistiken wiederum nicht erfasst.

4.2.3 Programme zur Förderung freiwilliger Rückkehr

Parallel zum Ausbau des Abschiebesystems sind die seit Beginn der 1990er Jahre eingerichteten Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrecht erheblich ausgebaut worden. Insbesondere fokussierten diese erweiterten Rückkehrprogramme die wachsende Zielgruppe der abgelehnten Asylsuchenden.

Das 1991 eingerichtete erste Programm zur Rückkehrhilfe für AusländerInnen ohne Aufenthaltsrecht¹³⁵ nahmen zwischen 1991 bis 2006 rund 14.000 Personen in Anspruch, d.h. weniger als 1000 Personen jährlich¹³⁶, ein großer Teil davon waren abgelehnte AsylwerberInnen (vgl. DPM /Regnard 2006: 224).

Seit September 2005 wurde ein neues experimentelles Pilotprogramm zur freiwilligen Rückkehrhilfe (*Programme d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière*) initiiert, vor allem mit dem Ziel, die Rückkehr der zunehmenden „Zahl der Personen in einer irregulären Situation im Laufe des Jahres 2005 aufgrund der beschleunigten Bearbeitung von Asylanträgen, sowie der Aufarbeitung der Rückstände bei den Asylentscheidungen“ zu fördern (vgl. La Lettre de la DPM, N°61, Dezember 2005).¹³⁷

Dieses Programm wurde seit Dezember 2006 verstetigt und ausgebaut. Die Rückkehrhilfe wird systematisch all jenen angeboten, die eine *Aufforderung zur Ausreise (IQT – Invitation de quitter le Territoire française)* erhalten haben, und richtet sich insbesondere an abgelehnte AsylwerberInnen und an Familien. Explizit ausgeschlossen von diesen Rückkehrförderungen sind Staatsangehörige aus Ländern, die auf der Liste sicherer Herkunftsstaaten aufgenommen sind (sowie aus Ländern, die unter die GFK Beendigungsklausel fallen). Die Rückkehrhilfe beinhaltet eine individuelle administrative Unterstützung bei der Vorbereitung der Reise, die Übernahme der Reisekosten durch die staatliche Integrationsstelle ANAEM sowie eine finanzielle Rückkehrförderung von 2000 € pro Erwachsenem¹³⁸, die in Raten im Herkunftsland ausgezahlt wird.

Neben dieser Rückkehrhilfe existierten noch eine Reihe anderer Programme¹³⁹ zur ökonomischen und sozialen Reintegration von MigrantInnen in ihrem Herkunftsland, die 2006 in der neugeschaffenen **humanitären Rückkehrhilfe** zusammengefasst wurden. Zu dieser humanitären Rückkehrhilfe haben

¹³⁴ Die Zahl der jährlich verhängten sowie durchgesetzten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erhöhte sich: im Jahr 2000 waren es 43.314 verhängte und davon 21% durchgeführte, im Jahr 2005 65.849 verhängte und davon 25% durchgeführte Aufenthaltsbeendigungen (vgl. DPM /Regnard 2006: 147).

Hinzu kommt die erheblich gestiegene Zahl der Ausweisungs- und Abschiebungsmaßnahmen in den Überseegebieten: 2005 wurden 15.532 Rückschiebungen in den Überseegebieten (die Hälfte davon in Mayotte) durchgeführt (CICI 2007: 150). 2006 wurden in den DOM 24.156 Abschiebungen durchgeführt, d.h. mehr als jene in Frankreich (Metropole).

¹³⁵ Die Rückkehrhilfe umfasste administrative Unterstützung sowie einen finanziellen Beitrag von 153 € pro Kopf und die Bezahlung der Reisekosten.

¹³⁶ Eine Untersuchungskommission des Senats beurteilte dieses Rückkehrhilfeprogramm als wenig erfolgreich, vor allem wegen dem geringen finanziellen Betrag der Rückkehrhilfe, sowie der zu kurzen Frist für die Antragstellung (ein Monat nach Bescheid zur Aufforderung zur Ausreise).

Siehe dazu den Senats-Bericht von Othily, Georges / François-Noël, Buffet vom 6.4.2006

¹³⁷ Die damit anvisierte Rückkehr der in Asylheimen (CADA) untergebrachten Familien, deren Asylanträge abgelehnt wurden, konnte nur sehr bedingt erreicht werden: 9% derjenigen, die die Rückkehrhilfe in Anspruch nahmen, waren ehemalige AsylwerberInnen (vgl. Lettre de la DPM, N°64, Dezember 2006: 5).

¹³⁸ 3500 € für ein Paar, sowie 1000 € pro minderjährigem Kind, bis zum dritten Kind, dann nur mehr 500 €

¹³⁹ Es handelte sich um folgende Unterstützungsprogramme :

alle von Armut und großer Prekarität betroffenen AusländerInnen Zugang: auch EU BürgerInnen, die in ihr Herkunftsland zurückkehren oder in ein anderes Aufnahmeland migrieren, und abgewiesene AsylwerberInnen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, die keinen Zugang zur freiwilligen Rückkehrhilfe haben, sind hier inkludiert. Die Unterstützungen im Rahmen dieses Programms sind allerdings viel geringer¹⁴⁰.

In bestimmten Ländern werden spezielle **ökonomische Wiedereingliederungsprogramme für RückkehrerInnen** durchgeführt, die den Start von ökonomischen Projekten unterstützen.¹⁴¹ Solche ökonomische Programme für RückkehrerInnen wurden 2006 in neun Ländern initiiert, nämlich in Armenien, Kamerun, DR Kongo, Georgien, Guinea-Conakry, Moldawien, Mauretanien, Türkei und Ukraine. Dieses von der ANAEM (mit EU Unterstützung) in Partnerschaft mit dem Malteser Orden Frankreich und der Armenischen Vereinigung zur sozialen Unterstützung realisierte Programm adressierte sich vor allem an abgewiesene AsylwerberInnen¹⁴² aus den genannten neun Ländern (vgl. CNCDH 2006: 226).

4.3 Rechtsstatus und Integrationsbedingungen anerkannter Flüchtlinge und Schutzberechtigter

Anerkannten Flüchtlingen (mit Konventionsstatus) wird ein Ensemble von Rechten zuerkannt: Rechte in Bezug auf permanentes Aufenthaltsrecht (Schutz vor Refoulement), auf Familienzusammenführung, Arbeit, Unterbringung, Sozialleistungen, berufliche Qualifizierung, etc.

Anerkannte Konventionsflüchtlinge genießen in Frankreich im Sinne der GFK eine weitgehende Gleichstellung mit französischen Staatsangehörigen, vor allem was die Grundfreiheiten (Religions-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit; Grundschulbildung; soziale Sicherheit u.a.) betrifft. In manchen Bereichen wird ihnen ein besser gestellter Rechtsstatus eingeräumt als anderen Nicht EU BürgerInnen: dies betrifft insbesondere den permanenten Aufenthaltsstatus, den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Studium, zu (Sozial)Wohnungen, zu Eigentum sowie zur Staatsbürgerschaft.

Gegenüber anerkannten Flüchtlingen sind **subsidiär Schutzberechtigte** in mehreren Aspekten schlechter gestellt: dies betrifft vor allem ihren prekären Aufenthaltsstatus (sie haben nur Anspruch auf eine temporäre, jeweils auf ein Jahr befristete Aufenthaltsbewilligung, deren Weiterverlängerung bei veränderter Einschätzung der Situation im Herkunftsland verweigert werden kann), aber auch den für sie eingeschränkten Zugang zu Sozialleistungen (etwa Wohnungsbeihilfe und Arbeitslosenunterstützung RMI).

- Wiedereingliederungshilfe für AusländerInnen, die das Land verlassen müssen (IQTF) (auf Basis des interministeriellen Rundschreibens vom 14 August 1991)

- Hilfe zur humanitären Repatriierung (eingerrichtet durch das ministerielle Rundschreiben vom 14 September 1992),

- Rückkehrhilfe für Minderjährige (aus Ländern außer Rumänien);

- Rückkehrhilfe für bulgarische Frauen, die Opfer von Menschenhandel waren.

¹⁴⁰ Die Unterstützung im Rahmen der humanitären Rückkehrhilfe (durch die ANAEM) umfasst die Übernahme der Reisekosten, die administrative Hilfe für die Organisation der Rückkehr (Beschaffung der Reisedokumente) und Übernahme von Kosten bis zur Rückreise (Essen, Unterkunft), und eine finanzielle Hilfe von 153 € pro Erwachsenen und 46 € pro minderjährigem Kind. Nach der Rückkehr im Land wird außerdem eine soziale Begleitung, vor allem für Familien, nach der Ankunft angeboten (vgl. Circulaire N°DPM/ACI3/2006/522 vom 7.12.2006, S. 6).

¹⁴¹ Es zielt auf die ökonomische und soziale Reintegration der Rückkehrer (Familien) durch die Begleitung vor der Ausreise, die Organisation ihrer Ausreise, sowie die materielle und finanzielle Unterstützung in den Herkunftsländern. Letzteres inkludiert die soziale Begleitung im Herkunftsland während der Dauer von drei Monaten, berufliche Schulungen, die spezielle Betreuung von besonders schutzbedürftigen Gruppen, Finanzhilfen in der Höhe von 3660 € zum Start von ökonomischen Mikro-Projekten sowie die Unterstützung zur Unternehmensgründung. Vgl. Webseite ANAEM http://www.anaem.fr/article.php3?id_article=491

¹⁴² Anspruchsberechtigt waren jene abgewiesenen AsylwerberInnen aus diesen 9 Ländern, die ihren Antrag vor dem 15.11.2006 bei der ANAEM stellten.

4.3.1 Aufenthaltsrecht und Arbeitsrecht

Was den Aufenthaltstitel für anerkannte Flüchtlinge betrifft, so ist dieser in Frankreich weit besser als er in der EU Qualifikationsrichtlinie (von 2004) verankert wurde, während in Frankreich ein zehn Jahre gültiger Aufenthaltstitel erteilt wird, legt die Richtlinie nur eine Mindestdauer des Aufenthaltstitels von drei Jahren fest.

In Frankreich steht die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung für Flüchtlinge allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Flüchtling keine „Bedrohung für die öffentliche Ordnung“ darstellt. Dies kann in der Praxis durchaus zur Verweigerung oder Verzögerung der Erteilung von Aufenthaltstiteln für Flüchtlinge führen. Auch die Weiterverlängerung des Aufenthalts steht unter diversen Vorbehalten, nämlich dass die Betroffenen nicht in Polygamie leben, das Land nicht für mehr als drei Jahre verlassen haben, kein Abschiebungsbescheid oder gerichtliches Aufenthaltsverbot gegen sie vorliegt. Aus den gleichen Gründen kann auch der Aufenthaltstitel durch die Behörden entzogen werden. Auch wenn dem Flüchtling aus diesen Gründen das Aufenthaltsrecht verweigert wird, so kann er (aufgrund des bestehenden Refoulementverbots) dennoch nicht aus dem Land ausgewiesen werden.

Subsidiär Schutzberechtigte erhalten nur einen temporären, jeweils für ein Jahr gültigen und verlängerbaren Aufenthaltstitel.

Der Aufenthaltstitel von Flüchtlingen und von subsidiär Schutzberechtigten ist in Frankreich mit dem Recht auf Ausübung eines Berufs seiner Wahl verbunden - dies allerdings vorbehaltlich der geltenden ausländerrechtlichen Gesetze, was faktisch den Zugang zu bestimmten Beschäftigungen einschränkt, die nur französischen StaatsbürgerInnen vorbehalten bleiben.

Zugang zum Arbeitsmarkt

Im Prinzip berechtigt der langfristige Aufenthaltsstatus (*carte de résident*) anerkannte Flüchtlinge zur Arbeitsaufnahme. Ebenso wie andere Nicht-EU-AusländerInnen unterliegen sie aber Diskriminierungen aufgrund der Nationalität, die Nicht-EU StaatsbürgerInnen von bestimmten Beschäftigungen und Berufssektoren, wie u.a. Industrie im Bereich nationaler Verteidigung und generell im öffentlichen Dienst (ausser in bestimmten Bereichen als Vertragsbedienstete) aber auch im privaten Sektor ausschließen¹⁴³.

Insgesamt wird von rund *einem Drittel* aller Beschäftigungen gesprochen, die solchermaßen reglementiert und für Nicht-EU Staatsangehörige verschlossen sind (Referat Serge Slama, France Terre D'Asile am 5.10.2007¹⁴⁴).

Bestimmte qualifizierte Berufe unterliegen einem staatlichen Anerkennungs- und Evaluierungsverfahren, insbesondere in medizinischen Berufen (Mediziner, Pharmazeuten, Dentisten) muss der Nachweis der Qualifikationen durch ein staatliches Examen (seit 2005 eingeführt)¹⁴⁵ erbracht werden. In diesen Berufen wurde die Rekrutierung von Medizinern mit ausländischen Diplomen (in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen) seit 1999 verboten. Gegenüber Flüchtlingen, Staatenlosen oder subsidiär Schutzberechtigten kann diese Bestimmung allerdings nicht angewandt werden. Ebenso gilt sie nicht für jene Ausländerinnen, die einen Nachweis ihrer Kenntnisse (staatliche Prüfung) erbracht haben.

Insofern bleibt auch für anerkannte Flüchtlinge, sofern sie noch nicht die französische Nationalität angenommen haben, der Arbeitsmarktzugang limitiert, und eine den Qualifikationen entsprechende

¹⁴³ Diese sog. „reglementierten Berufe“ setzen entweder die Bedingung der (französischen) Staatsbürgerschaft oder die Bedingung der Anerkennung bzw. Evaluierung des Diploms durch französische Institutionen voraus. Ersteres betrifft u.a. den Staatsdienst, Lehrer an öffentlichen Schulen, öffentliche Unternehmen wie Verkehrsbetriebe, Elektrizitäts- und Gasunternehmen, etc.

¹⁴⁴ Vgl. FTDA Lettre de l'Observatoire de l'Integration, N°25, Novembre 2007

Arbeit durch das langwierige Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Diplomen erschwert. Wie andere hochqualifizierte AusländerInnen unterliegen sie in bestimmten Sektoren (wie im Gesundheitsbereich) einer institutionellen Diskriminierung¹⁴⁶.

4.3.2 Reise- und Bewegungsfreiheit

Das Recht auf Bewegungsfreiheit innerhalb des Asyllandes wird Flüchtlingen gemäß der GFK, sowie der EU Qualifikationsrichtlinie zugestanden, dies allerdings nur unter den gleichen Bedingungen wie es auch für andere Drittstaatsangehörige gesetzlich festgelegt ist.

In Frankreich kann diese Bewegungsfreiheit innerhalb des Landes dann eingeschränkt werden, wenn dem Flüchtling die Aufenthaltsbewilligung nicht erteilt oder entzogen wurde (Bedrohung öffentlicher Ordnung, Abschiebungsbescheid), im Fall eines Abschiebungsbescheids kann ihm/ihr auch ein Aufenthaltsort zugewiesen werden (vgl. CNCDH 2006: 195f).

Innerhalb der EU (Schengenraum) genießen anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte Reisefreiheit für die maximale Dauer von drei Monaten wie andere Drittstaatsangehörige¹⁴⁷, jedoch keine Niederlassungsfreiheit. Sie erhalten dafür ein eigenes Reisedokument¹⁴⁸ („Titre de voyage de la Convention de Genève TVC“, mit zweijähriger Gültigkeit, verlängerbar), das sie zur Reise in alle Länder außer ihres eigenen Herkunftslandes berechtigt. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten dagegen nur einen limitierten Reisetitel (sog. „Titre d'identité et de voyage TIV“, ein Jahr gültig, max. zweimal verlängerbar), der in Frankreich für de facto Flüchtlinge oder Staatenlose erteilt wird¹⁴⁹.

Aber auch hinsichtlich der im Normalfall nicht gestatteten Reise ins Herkunftsland, bestehen Ausnahmen im französischen Recht: In Ausnahmefällen können Flüchtlinge eine zeitlich befristete Reiseerlaubnis für ihr Herkunftsland erhalten (inklusive Visum zur Rückkehr nach Frankreich). Diese Möglichkeit besteht im Fall von explorativen Reisen, um die Situation für eine eventuelle Rückkehr abzuklären. Den Flüchtlingen bleibt dann die Entscheidung überlassen, ob eine definitive Rückkehr für sie tatsächlich möglich ist.

Diese Regelungen kamen im Fall der Rückkehr von chilenischen Flüchtlingen in den 1990er Jahren und bei Flüchtlingen aus dem Kosovo im Jahr 2000 zur Anwendung (vgl. CNCDH 2006: 197).

4.3.3 Familienzusammenführung

Die europäischen Richtlinien (Richtlinie vom 22.9.2003 in Bezug auf das Recht auf Familienzusammenführung; Qualifikationsrichtlinie) und Europaratsempfehlungen¹⁵⁰ sehen besondere und erleichterte Bedingungen für die Familienzusammenführung im Fall von Flüchtlingen vor.

¹⁴⁵ Vgl. dazu die Informationen auf der Seite des Arbeits- und Sozialministeriums :

http://www.social.gouv.fr/article.php3?id_article=1135&var_recherche=equivalence#professionsreglementees

¹⁴⁶ Diese Diskriminierung wurde inzwischen auch durch die Antidiskriminierungsstelle HALDE bestätigt, die in dieser Frage von den Gewerkschaften der Mediziner mit nicht EU-Diplomen mit der Prüfung beauftragt wurde; Mediziner mit ausländischen Diplomen erhalten demnach an öffentlichen Spitälern schlechtere Arbeitsverträge, Arbeitsbedingungen und Löhne aufgrund der Einstufung als Hilfsärzte (HALDE Entscheidung vom November 2006).

¹⁴⁷ Dies gilt auch für GB und Irland, mit den beiden Ländern bestehen Abkommen die keine Visapflicht vorsehen.

¹⁴⁸ Dieser wird wiederum vorbehaltlich von „zwingenden Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“ durch die Präfekturen ausgestellt.

¹⁴⁹ Gemäß einem Verwaltungsrundschreiben von 2005 wird dieser Reisetitel TIV nur sehr restriktiv von Fall zu Fall erteilt, und dies nach Konsultation der Behörden (DLPJ Direction des libertés publiques et des Affaires juridiques) und nach Zustimmung spezieller (Geheim-) Dienste. (vgl. CNCDH 2006:197)

¹⁵⁰ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe: Recommendation 1686 (2004) sur la mobilité humaine et le droit au regroupement familial et réponse du 17 juin (Doc. 10581) du Comité des ministres (15.7.2005)

In Frankreich besteht für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ein eigenes Verfahren für die Familienzusammenführung („rapprochement familial“, das ebenso für den Nachzug von PartnerInnen von französischen StaatsbürgerInnen gilt) außerhalb der allgemeinen Regelung für den Familiennachzug von AusländerInnen („regroupement familial“, geregelt im Immigrationsgesetz CESEDA). Flüchtlinge sind im Vergleich zum Familienzusammenführungsverfahren für andere AusländerInnen weniger restriktiven Bedingungen unterworfen, was die Voraussetzungen des Nachweises von ausreichenden Ressourcen oder Wohnraum betrifft.

Die Bearbeitung der Anträge auf Familienzusammenführung von Flüchtlingen (Einreise ihrer Angehörigen) liegt in der Kompetenz der Abteilung für Auslandsfranzosen und Ausländer in Frankreich (DFAE) des Außenministeriums, wobei die Prüfungskriterien und -bedingungen im Verfahren der Familienzusammenführung für Flüchtlinge nicht gesetzlich geregelt sind.

Sie müssen vorher die Einreisevisa für Familienangehörige erteilen, dies stellt die Bedingung (reguläre Einreise) für die anschließende Erteilung einer permanenten Aufenthaltsberechtigung (carte de résident, 10 Jahre) durch die Aufenthaltsbehörden in Frankreich dar, auf die EhepartnerInnen und minderjährige Kinder von anerkannten Flüchtlingen, sowie Eltern unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (die anerkannt wurden) einen Rechtsanspruch haben (Art. L314-11-7° und 8° CESEDA 2006; vgl. GISTI 2006: 95f).

Die Visaerteilung durch die Konsularbehörden erfolgt auf Basis der Verifizierung der Verwandtschaftsbeziehungen mit dem antragstellenden Flüchtling, was in der Praxis oft zu deutlichen Verzögerungen dieser Verfahren führt¹⁵¹.

In der Praxis ist die Dauer solcher Verfahren zur Familienzusammenführung sehr lang: Anfang des Jahres 2006 war die durchschnittliche Dauer bis zur Einreise von Familienangehörigen bei den abgeschlossenen Verfahren 468 Tage (CFDA 2007: 17).

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten der Erhebung und Verifizierung des Zivilstands und der Identität der Familienangehörigen in bestimmten (vor allem afrikanischen Ländern), haben die zuständigen Behörden zum einen zweifelhafte Praktiken (Handwurzelröntgen um Minderjährigkeit des Kindes festzustellen) angewandt, und außerdem die Anwendung von DNA Tests vorgeschlagen, um den Nachweis der Verwandtschaft zu erbringen und damit das Verfahren in Einzelfällen zu beschleunigen. Mittlerweile wurde diese Möglichkeit von DNA Tests (allerdings im generellen Verfahren des Familiennachzugs) legalisiert (siehe Kap. 3.2.3).

Von NGOs und CNCDH wurde die Praxis der Familienzusammenführung bei Flüchtlingen vor allem als intransparent (lange Dauer, keine gesetzliche Reglementierung, Ermessen der Konsularbehörden) und diskriminierend (genereller Missbrauchsverdacht, zweifelhafte Praxis der Altersfeststellung) kritisiert. Unter diesen Bedingungen hatten Flüchtlinge erhebliche Schwierigkeiten dieses Recht auf Familienleben in Anspruch zu nehmen.

Die lange Dauer des Verfahrens würde auch dazu führen, dass Angehörige versuchen ohne Einreiseerlaubnis nach Frankreich zu kommen.

Sie forderten auch eine Erweiterung des Kreises der Nachzugsberechtigten über die Kernfamilie hinaus, wie es auch die EU Richtlinie zur Familienzusammenführung (2003) den Mitgliedstaaten freistellt (vgl. CFDA 2007:17; CNCDH 2006: 201-205).

4.3.4 Soziale Rechte

¹⁵¹ In manchen Ländern dauert die Verifizierung (Identität, Zivilstand) mehrere Monate. In manchen Ländern nehmen die Konsularbehörden aufgrund der von ihnen angenommenen „generellen Praxis der Dokumentfälschung“ selbst diese Überprüfung vor. Seit 2003 wird den Konsularbehörden für diese Verifizierung eine Frist von 4 Monaten (einmal verlängerbar) eingeräumt.

Hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen sind anerkannte Flüchtlinge im Vergleich zu anderen ImmigrantInnen (Nicht-EU AusländerInnen) rechtlich besser gestellt. Subsidiär Schutzberechtigte sind allerdings beim Zugang zu Sozialleistungen benachteiligt.

Zugang zu Sozialleistungen

Anerkannte Konventionsflüchtlinge haben uneingeschränkten Zugang zur finanziellen staatlichen Unterstützung im Fall der Erwerbslosigkeit (RMI – *Revenu Minimum d'Insertion*, Mindesteinkommen zur Eingliederung)¹⁵², auch wenn sie in der Praxis vielfach auf bürokratische Hindernisse bei der Antragstellung treffen (CFDA 2007: 18).

Subsidiär Schutzberechtigte sind von solchen Sozialleistungen des RMI ausgeschlossen, sie sind ebenso wie andere Nicht-EU StaatsbürgerInnen generell erst nach einem fünf-jährigen Aufenthalt anspruchsberechtigt auf Leistungen des RMI. Sie können jedoch die (niedrigere) finanzielle Unterstützung (*Allocation temporaire d'attente* ATA) in Anspruch nehmen.

Aufgrund der rückwirkenden aufenthaltsrechtlichen Geltung des Flüchtlingsstatus wird dem Flüchtling bei seiner Anerkennung für die gesamte Dauer seit der Einreise ein aufenthaltsrechtlicher Status als Flüchtling zuerkannt, sodass sie rückwirkenden Anspruch auf die Auszahlung der **Familienbeihilfe** (ab ihrem Einreisedatum) haben. In der Praxis verweigern die Sozialbehörden oft dieses Recht (mangelnde Information über diesen Rechtsanspruch) und können Flüchtlinge nur wenn sie die Verwaltungsgerichtsbarkeit anrufen, ihr Recht durchsetzen und diese Leistungen erhalten (CFDA 2007: 18).

Dieser Anspruch auf Familienbeihilfe ist bei **subsidiär Schutzberechtigten** dann eingeschränkt, wenn die Asylbehörde nicht die Behörden des Herkunftsstaates substituierten: in diesem Fall können Probleme wie etwa der fehlende Nachweis von Geburtsurkunden den Zugang zu Leistungen behindern (ebd. S.19).

Beim Zugang zu **Krankenversicherung** (CMU) und Gesundheitsversorgung sind anerkannte Flüchtlinge rechtlich gleichgestellt, sie sind von der Anwartschaftszeit für die Krankenversicherung (3 Monate), die für Drittstaatsangehörige gelten, ausgenommen.

Zugang zu Wohnungen

Flüchtlinge haben gleichen Zugang und Rechtsanspruch auf Sozialwohnungen wie französische StaatsbürgerInnen. Die Knappheit von Sozialwohnungen führt aber auch hier für Flüchtlinge zu langen Wartezeiten. Vor diesem Hintergrund und zur Förderung des Zugangs zu Wohnungen wurde deshalb zwischen Ministerien und der nationalen Vereinigung für Sozialwohnungen (Union nationale HLM) ein Rahmenabkommen geschlossen, welches die Zugangsbedingungen zu Sozialwohnungen für Flüchtlinge erleichtert¹⁵³. Allerdings sind die direkten Mietverträge für Flüchtlinge mit stabiler Beschäftigung reserviert und werden jene, die bereits im staatlichen Aufnahmesystem (CADA und CPH) beherbergt waren, bevorzugt. Die anderen haben ausschließlich Zugang über die „gleitenden“ Mietverträge, für die zunächst ein Verein die Garantie übernimmt¹⁵⁴, und der erst nach einer Übergangszeit an den Flüchtling direkt übertragen wird.

Im Rahmen des staatlich finanzierten Aufnahmesystems gibt es spezielle **Heime für anerkannte Flüchtlinge (CPH)**, denen die Aufgabe der Integrationshilfe zukommt. Es werden großteils Familien in diesen Heimen aufgenommen. Dort werden die Flüchtlinge für 6 Monate betreut, wobei aber die

¹⁵² Leistung beträgt für einzelne Erwachsene 440€ steigt gestaffelt für Paare und nach Kinderanzahl

¹⁵³ Anträge von Flüchtlingen sollen bei der Reihung (keine Reihung nach dem Zeitpunkt der Antragstellung) und Vergabe bevorzugt werden.

¹⁵⁴ Der Verein übernimmt in diesem Fall auch die Mietzahlung, falls der Flüchtling finanzielle Engpässe hat.

Bleibedauer in den Integrationswohnheimen meist überschritten wird, angesichts der Schwierigkeiten der Wohnungssuche am privaten Wohnungsmarkt und bei der Arbeitsplatzsuche.

Der Zugang zu Integrationswohnheimen für Flüchtlinge ist aufgrund der begrenzten Zahl solcher Heime relativ begrenzt¹⁵⁵. Ende des Jahres 2005 gab es 27 Flüchtlingsheime mit insgesamt 1023 Plätzen (vgl. CNCDH 2006).

Bildungsmaßnahmen stehen anerkannten Flüchtlingen gleichermaßen zu wie französischen StaatsbürgerInnen. Im Rahmen des Integrationsvertrags haben sie des weiteren Zugang zu den staatlich finanzierten Sprach- und Staatsbürgerschaftskursen.

4.3.5 Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge

Die staatliche Integrationspolitik für Flüchtlinge erfolgt im Rahmen der allgemeinen Integrationspolitik für MigrantInnen, die in den letzten Jahren (vor allem seit 2005) einer (institutionellen) Umgestaltung unterworfen war. Seit 2005 wurde auf nationaler Ebene das System der Aufnahme- und Integration von Neuzuwanderern ausgebaut, so mit der

- Schaffung einer eigenen öffentlichen Einrichtung, der ANAEM, der die Organisation der Aufnahme und Integration von Zuwanderern und Flüchtlingen obliegt (siehe oben **3.2.4**).
- den Maßnahmen zum Erwerb der französischen Sprache und der Etablierung einer gegenseitigen vertraglichen Verpflichtung zwischen Staat und Zuwanderern - dem **Aufnahme- und Integrationsvertrag „Contrat d'accueil et d'integration“** (kurz: CAI).

Der CAI wurde zunächst auf fakultativer Basis in 12 Departments (2003) erprobt und schließlich mit dem Immigrationsgesetz 2006 (in Kraft seit 1.1.2007) für Neuzuwanderer aus nicht EU /EFTA Staaten¹⁵⁶ obligatorisch eingeführt. Dies implizierte auch Sanktionsmöglichkeiten (in Bezug auf die Weiterverlängerung des Aufenthaltsrechts) im Fall der Nichterfüllung des CAI. Die mit dem Vertrag eingegangenen Verpflichtungen beinhalten die Einhaltung der Gesetze und Werte der Republik, die Absolvierung einer verpflichtenden staatsbürgerlichen Schulung (eintägiger Kurs), sowie bei Bedarf die Absolvierung eines vom Staat zur Gänze finanzierten Sprachkurses (zum Erwerb von Grundlagenkenntnissen)¹⁵⁷. Die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem CAI ist Bedingung für die Erteilung einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung (*carte de résident*, 10 Jahre Geltung).¹⁵⁸

Da ein großer Teil der Neuzuwanderer, die unter den CAI fallen, aus frankophonen Ländern (Maghreb, Subsahara -Afrika) kommt, und bereits über grundlegende französische Sprachkenntnisse verfügt, sind die staatlich finanzierte Sprachkurse nur für einen kleineren Teil der Neuzuwanderer tatsächlich vorgesehen.

¹⁵⁵ Diese Kapazitäten sind seit Jahren gleich geblieben.

¹⁵⁶ Ausgenommen von diesem obligatorischen Integrationsvertrag blieben StaatsbürgerInnen aus EU und EFTA Staaten sowie der Schweiz; Ausländer, die mindestens drei Jahre Schulbesuch (Sekundärstufe) in Frankreich absolviert haben, sowie in Frankreich geborene Kinder (im Alter zwischen 16 und 18) von ausländischen Staatsbürgern, die seit mindestens 5 Jahren (seit dem Alter von 11) ihren Wohnsitz in Frankreich haben.

¹⁵⁷ Je nach Bedarf und Sprachkenntnissen der Zuwanderer variiert die Kursdauer zwischen 200 und 500 Unterrichtsstunden. Der Zugang zu Sprachkursen hängt von der Evaluierung der Sprachkenntnisse der Zuwanderer ab. Außerdem wird im Vertrag die Begleitung durch eine/n Sozialarbeiter/in (zur Einschätzung der individuellen Situation und Bedürfnisse) und falls notwendig eine weitere Unterstützung vorgesehen (vgl. Forum Réfugiés 2006:95-96; CNCDH 2006: 213)

¹⁵⁸ Dessen Modalitäten sind durch den interministeriellen Ausschuss für Immigrationskontrolle noch festgelegt worden: u.a. wurde zur Überprüfung der Sprachkenntnisse ein eigenes Diplom (Diplome Initial de Langue Francaise - DILF) geschaffen. Die Ausstellung der ersten Aufenthaltsberechtigung wird damit an die französischen Sprachkenntnisse (Niveau DILF), an die Unterzeichnung des Integrationsvertrags, sowie die Einhaltung der darin vorgesehenen Verpflichtungen geknüpft. Die Sprachkurse im Rahmen des CAI werden von der staatlichen Institution ANAEM finanziert.

Aufenthaltsrechtliche Sanktionen betreffen allerdings nicht anerkannte Flüchtlinge und Angehörige von französischen StaatsbürgerInnen, die einen Rechtsanspruch auf eine dauerhafte Aufenthaltsberechtigung haben.

2005 unterzeichneten 94% aller anerkannten Flüchtlinge und ihrer Familienangehörigen den Integrationsvertrag. Unter den Neuzuwanderern im Jahr 2005 repräsentierten Flüchtlinge und Familienangehörige von Flüchtlingen einen Anteil von 13,8% (9 906 Personen) und 14% aller UnterzeichnerInnen des Integrationsvertrags (9 324 Personen) (vgl. DPM/Regnard 2006: 128).

Integrationspolitische Maßnahmen für anerkannte Flüchtlinge werden vor allem aus den Programmen des Europäischen Flüchtlingsfonds EFF (EFF Projektfinanzierungen mit staatlicher Ko-Finanzierung) realisiert¹⁵⁹, sowie in den letzten Jahren auch im Rahmen von EU Programmen (EQUAL im Rahmen des ESF), die 12 Pilotprojekte im Bereich der Integration von AsylwerberInnen und Flüchtlingen umsetzten¹⁶⁰. Solche meist von Vereinen (in Partnerschaft mit kommunalen sozialen Einrichtungen) durchgeführte Projekte konzentrieren sich vor allem auf den Zugang zu Wohnungen¹⁶¹ und die Arbeitsmarktintegration. Diese Förderpolitiken waren bisher in keine kohärente, speziell auf Flüchtlinge abgestimmte Integrationspolitik integriert, sondern wurden in bestimmten Sektoren und auf lokaler, regionaler Ebene entwickelt, so insbesondere im Bereich der Wohnungspolitik (siehe oben).

Was **sprachliche Integrationsmaßnahmen** betrifft, besteht im französischen System eine strenge Trennung zwischen AsylwerberInnen, die im Verfahren keinen Anspruch auf Integrationsmaßnahmen (wie Sprachkursen, etc.) haben, und anerkannten Flüchtlingen und Schutzberechtigten, denen im Rahmen des allgemeinen Integrationsvertrags Zugang zu Sprachkursen ermöglicht wird¹⁶² (vgl. CNCDH 2006: 215). Diese Sprachkurse im Rahmen des CAI waren jedoch nicht auf die Situation und Bedürfnisse von Flüchtlingen zugeschnitten¹⁶³. Mit der Gesetzesreform 2007 wurde der CAI speziell für Flüchtlinge adaptiert. Unter anderem wurde für sie eine personalisierte Begleitung zur Arbeits- und Wohnungssuche vorgesehen (siehe oben **3.2.3**).

¹⁵⁹ Im Rahmen des ersten EFF I (2001-2004) wurden bei einem gesamten Förderbudget von 17,45 Mio. € mehr als 80% der Projekte im Bereich der Aufnahme von AsylwerberInnen (v.a. zur Finanzierung der Aufnahmeplattformen) gefördert. Das neue EFF Programm II (2005-2007) betraf jeweils für die Jahre 2005 und 2006 ein Förderbudget von 4, 117 Mio. € (pro Jahr), wobei die Förderprioritäten des EFF II vor allem die Einhaltung der asylrechtlichen Normen der neuen Mitgliedstaaten und die Vertiefung der gemeinsamen EU Asylpolitik fokussierten (vgl. CNCDH 2006: 157).

Siehe Informationen des Arbeits- und Sozialministeriums:

<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/social/grands-dossiers/migrations-integration/fonds-europeen-pour-les-refugies-fer/fonds-europeen-pour-les-refugies-fer-5939.html>

¹⁶⁰ Insgesamt wurden in Frankreich 451 Equal Projekte (1. und 2. Runde der Ausschreibung) durchgeführt, davon waren insgesamt 12 Projekte explizit im Bereich Asylwerber. Dazu kamen noch 4 weitere Equal Projekte in anderen Themenbereichen (Zugang zum Arbeitsmarkt/Beschäftigung etc.) für die Zielgruppe der Flüchtlinge (Abfrage der Equal Projektdatenbank, <https://webgate.ec.europa.eu/equal/jsp/index.jsp?lang=de>).

¹⁶¹ Zum Beispiel sind hier die Projekte RELOREF 608 (Rechercher un Logement pour les Réfugiés, (seit Jänner 2004 von France Terre d'Asile mit Unterstützung von DPM und EFF durchgeführt) und das Projekt Star-FER (Service temporaire d'accompagnement des réfugiés), in Haute-Savoie vom Verein Alap durchgeführt, zu nennen (vgl. CNCDH 2006: 209).

¹⁶² Die Kurse des CAI traten an die Stelle von früheren Bildungsmaßnahmen für Flüchtlinge, die intensivere Sprachkurse zur beruflichen Integration ermöglichten. Vorher förderte die DPM zwei Arten von Bildungsmaßnahmen für Flüchtlinge: zum einen in den CPH (Flüchtlingsintegrationsheimen), zum anderen auf individueller Basis. Dies beinhaltete sowohl Spracherwerbsmaßnahmen als auch die Ausarbeitung eines beruflichen Projekts, was unter anderem ein Praktikum in einem Unternehmen beinhaltete. Die Kurse umfassten zwischen 200 und 800 Stunden, und es konnten auch zwei oder drei solcher Kurse besucht werden.

¹⁶³ Der nationale Menschenrechtsbeirat CNCDH konstatierte in seinem Bericht, dass durch den CAI auch die besondere Situation von Flüchtlingen nicht ausreichend berücksichtigt wird, zumal Flüchtlinge zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung meist längere Zeit in Frankreich verbracht haben und daher keine Neuankömmlinge sind, und bereits mit Lebensbedingungen, Gesetzen etc. in Frankreich vertraut, die bei diesen Integrations-Kursen im Vordergrund stehen (CNCDH 2006: 214).

Tabelle 14 Statusrechte von schutzberechtigten Flüchtlingen (GFK Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte)

Schutzberechtigte Flüchtlinge		
	Anerkannte Flüchtlinge (GFK –Status)	Subsidiär Schutzberechtigte
Aufenthaltsrecht /Limitierung des Schutzes	<p>+ Rechtsanspruch auf permanenten Aufenthaltstitel (carte de résident mit 10-jähriger Gültigkeit, und Recht auf Weiterverlängerung)</p> <p>Aufenthaltsbewilligung kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung (Bedrohung öff. Ordnung, Abschiebungsbefehl) nicht erteilt oder entzogen werden; im Fall eines Abschiebungsbefehls kann dem Flüchtling ein Aufenthaltsort zugewiesen werden <i>Aberkennung des Flüchtlingsstatus möglich: bei Rückkehr ins Herkunftsland oder Kontakt mit Heimatbotschaft; Beendigungsklausel;</i></p>	<p>+ Temporärer, auf ein Jahr befristeter Aufenthaltstitel (carte de séjour « vie privée et familiale »); verlängerbar;</p> <p>- Verlängerung des Aufenthaltstitels: OFPRA kann die Situation im Herkunftsland überprüfen, bei Änderung der Umstände (Wegfall der Bedrohung) kann sie die Weiterverlängerung verweigern.</p>
Reise- und Niederlassungsfreiheit	<p>+ Ausstellung eines Reisedokuments (Pass mit zweijähriger Gültigkeit, verlängerbar) + Reisefreiheit innerhalb der EU (Schengenraum) für die Dauer von 3 Monaten (darüber hinaus Visapflicht);</p> <p>+ Reise ins Herkunftsland: im Ausnahmefall auf Basis eines befristeten Rückkehrvisums möglich (zur Abklärung der Situation und Rückkehrmöglichkeiten)</p>	<p>+ Ausstellung eines Reisetitels (TIV, für ein Jahr gültig, verlängerbar; + Reisefreiheit (Visabefreiung) innerhalb der EU (Schengenraum) für die Dauer von 3 Monaten (darüber hinaus: Visapflicht)</p>
Recht auf Familienleben und Familienzusammenführung	<p>+ Ausdehnung des Flüchtlingsstatus auf Familienmitglieder (ohne individuelles Prüfungsverfahren und Nachweis persönlicher Verfolgung): für Ehepartner/in oder Lebensgefährtin/in (Heirat vor Asylantrag, gleiche Nationalität wie Flüchtling) und (zum Zeitpunkt der Einreise) minderjährige Kinder.</p> <p>+ Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung in einem eigenen Verfahren (rapprochement familiale): Visaerteilung und Prüfung durch Außenministerium - in der Praxis eingeschränkt: lange Wartezeit</p>	
Soziale und ökonomische Rechte		
Zugang zu Arbeitsmarkt (Arbeitsbewilligung, Mobilität am Arbeitsmarkt)	<p>+ permanente Aufenthaltserlaubnis (10 Jahre gültig) ist mit Arbeitsrecht verbunden:</p> <p>- Ausschluss von „reglementierten“ Beschäftigungen (öffentl. Sektor, freie Berufe, etc.) die französischen StaatsbürgerInnen vorbehalten sind - kein Zugang zu Beschäftigungen bei nicht staatlich anerkannten Diplomen (z.B. Medizin)</p>	<p>+ temporäres Aufenthaltsrecht ist mit Arbeitsrecht verbunden</p> <p>- Ausschluss von „reglementierten“ Beschäftigungen (öffentl. Sektor, freie Berufe, etc.) die französischen StaatsbürgerInnen vorbehalten sind - kein Zugang zu Beschäftigungen bei nicht staatlich anerkannten Diplomen (z.B. Medizin)</p>
Zugang zu Sozialleistungen	<p>+ Anspruch auf Sozialleistungen des RMI – (Revenu Minimum d’Insertion) + Anspruch auf Familienbeihilfen + Anspruch auf Wohnungsbeihilfen + geförderter Zugang zu Sozialwohnungen</p>	<p>+ Anspruch auf finanzielle Unterstützung der ATA (allocation temporaire d’attente) befristet auf ein Jahr; + Anspruch auf Familienbeihilfen - Ausschluss von Leistungen des RMI: (wie andere Nicht-EU AusländerInnen erst nach fünf-jährigem Aufenthalt anspruchsberechtigt)</p>
Zugang zu Krankenversicherung (KV)	<p>+ Zugang zu allgemeiner KV (CMU)</p>	

Qualifizierung		
Anerkennung von Diplomen/Ausbildungen	+ gleicher Zugang wie StaatsbürgerInnen zu staatlicher Arbeitsvermittlung, Qualifizierung; + Anerkennung von Diplomen /Ausbildungen gem. dem Verfahren für Drittstaatsangehörige (staatliche Prüfung)	
Integrationshilfe/ Integrationsprogramme	+ Allgemeiner Integrationsvertrag: Sprach- und Staatsbürgerkurse + staatlich finanzierte Integrationswohnheime (CPH) für Flüchtlinge + staatlich (und EU geförderte) Integrationsprogramme für Flüchtlinge (regional/nicht flächendeckend für alle anerkannten Flüchtlinge): Unterstützung bei Wohnungssuche und Miete, Unterstützung bei Arbeitssuche und beruflicher Qualifizierung;	
Politische Rechte	kein Wahlrecht (lokal, kommunal, national, EU) für Nicht-EU StaatsbürgerInnen	
Vereinsfreiheit	+ Assoziationsfreiheit (ohne Beschränkungen für ausländische StaatsbürgerInnen)	
Konsultative Beiräte	+ Für Nicht-EU BürgerInnen Beiräte auf städtischer, lokaler Ebene (Paris, Straßburg, Grenoble, Nantes, etc.)	
Interessensvertretung	+ gleicher Zugang für AusländerInnen/Nicht-EU BürgerInnen zu Interessensvertretung auf Betriebsebene und Gewerkschaft, Schulbeiräten, Beiräten der Sozialversicherung, des sozialen Wohnbaus - kein passives Wahlrecht für Arbeitsschiedsgerichte (Conseil de Prud'hommes) - kein Wahlrecht zu Interessensvertretungen der Händler und Gewerbetreibenden (Chambre de commerce, Chambre de métiers)	
Einbürgerung	- keine spezifische institutionelle Interessensvertretung von Flüchtlingen	
	Erleichterte Zugangsvoraussetzungen zu Einbürgerung: + Ausnahme von Anwartschaftszeit für Einbürgerungsantrag (generell 5 Jahre) + kein Nachweis franz. Sprachkenntnisse nach 15 Jahren Aufenthalt und für + 70-Jährige	Generelle Einbürgerungsbedingungen (keine Ausnahme): Bedingung des fünfjährigen Aufenthalts bis zur Antragstellung
	+ Beibehaltung der früheren Staatsbürgerschaft und Doppelstaatsbürgerschaft möglich	+ Beibehaltung der früheren Staatsbürgerschaft und Doppelstaatsbürgerschaft möglich

5 Rahmenbedingungen der zivilgesellschaftlichen und politischen Partizipation von Flüchtlingen

Eine Vergleichsstudie zu den legalen Bedingungen der Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU (Niessen et.al. 2007) reihte Frankreich ins Mittelfeld der EU Staaten (13. Stelle) im Bereich der politischen Partizipation: Ebenso wie in 10 anderen EU Staaten besteht in Frankreich kein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige; in Bezug auf die Vereinsfreiheit, Zugang zu politischen Parteien und den Zugang zu staatlichen Förderungen für MigrantInnenvereine wird Frankreich als good practice eingestuft; die Konsultation von MigrantInnen im politischen Entscheidungsprozess (auf nationaler Politikebene) wird dagegen als schwach eingestuft.

Im Folgenden gehen wir auf diese Rahmenbedingungen zur zivilgesellschaftlichen und politischen Partizipation für (ausländische) ImmigrantInnen, die sich nicht von jenen für Flüchtlinge unterscheiden, näher ein. Beim Zugang zur Einbürgerung, die erst gleichberechtigten politische Beteiligung ermöglicht, finden Flüchtlinge allerdings andere Bedingungen vor.

5.1 Politische Rechte und Interessensvertretung

Ebenso wie ausländische StaatsbürgerInnen aus Nicht-EU Ländern haben auch anerkannte Flüchtlinge bis zu ihrer Einbürgerung, kein politisches Wahlrecht. Es ist für Drittstaatsangehörige auf allen Ebenen ausgeschlossen (vgl. Waldrauch 2005)¹⁶⁴.

Seit Mitte der 1970er Jahre mobilisieren MigrantInnen- und Menschenrechtsorganisationen für eine Ausweitung politischer Partizipationsrechte für AusländerInnen (dies umfasste die Vereinsfreiheit, kommunales AusländerInnenwahlrecht, Gleichberechtigung auf Ebene betrieblicher Interessensvertretung). Während die vereinsrechtliche und betriebliche Gleichstellung erreicht wurde, war die Einführung des kommunalen Wahlrechts für AusländerInnen bis heute aufgrund verfassungsrechtlicher Hindernisse und fehlendem Konsens der politischen Parteien nicht durchsetzbar (vgl. zu den Debatten und Kampagnen D'Amato 2001: 182 ff; Freedman 2004 92ff). Zuletzt brachte die Grüne Partei im Jahr 2000 eine Gesetzesinitiative zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU BürgerInnen ein, die allerdings nicht weiter vom Parlament behandelt wurde¹⁶⁵. Bürgerrechts- und Menschenrechtsvereine, allen voran die Menschenrechtsliga LDH führen regelmäßige Kampagnen für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für AusländerInnen¹⁶⁶ und für eine europäische Wohnbürgerschaft (aktives und passives Wahlrecht auf EU Ebene) unabhängig

¹⁶⁴ Frankreich hat bspw. auch die Europarats-Konvention 144 (5.2.1992) über die Partizipation von AusländerInnen am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene weder unterzeichnet noch ratifiziert.

¹⁶⁵ Der Gesetzesantrag wurde vom Parlament in erster Lesung angenommen, er wurde allerdings nie von der zweiten gesetzgebenden Kammer des Senats behandelt. Der damalige Premierminister Lionel Jospin vertrat die Ansicht, dass die Bedingungen für die Umsetzung nicht günstig wären. Der Innenminister Chevenement (von der linken Partei *Mouvement des Citoyens*) trat damals am deutlichsten für die Einführung des Wahlrechts für alle AusländerInnen mit langfristiger Aufenthaltsberechtigung ein (vgl. Freedman 2004: 93).

¹⁶⁶ 2002 wurde auf Initiative von zahlreichen Vereinen, allen voran der Menschenrechtsliga (Ligue de Droits de l'Homme en France) erstmals in 70 Städten eine „Votation Citoyenne“ organisiert, eine symbolische Wahl, um über die Frage der Einführung des lokalen Wahlrechts für alle ausländischen Staatsangehörigen abzustimmen. Die Votation citoyenne wird von 32 Organisationen und Gewerkschaften unterstützt, sowie von politischen Parteien des linken Spektrums (Sozialisten, Kommunisten, Grüne, sowie weitere Parteien der radikalen Linken wie LCR). Diese symbolische Wahl wurde 2006 bereits das dritte Mal durchgeführt. 2006 in 128 Städten, wobei sich 76.838 WählerInnen beteiligten, davon stimmten 91,2% für die Einführung des AusländerInnenwahlrechts (vgl. Lettre de la Citoyenneté, N°84, November-Dezember 2006)

Siehe Menschenrechtsliga unter http://www.ldh-france.org/actu_derniereheure.cfm?idactu=1110%20%20

von der Staatsbürgerschaft¹⁶⁷. Das rechts-konservative politische Spektrum hält am Grundsatz der Bindung politischer Mitbestimmungsrechte an die französische resp. EU Staatsbürgerschaft fest.

Repräsentation im politischen System

Eingebürgerte ImmigrantInnen der ersten Generation und die in Frankreich geborenen Nachkommen von ImmigrantInnen („*issue d'immigration*“) sind im politischen System und in politischen Funktionen weiterhin deutlich unterrepräsentiert¹⁶⁸.

Die seit Mai 2007 amtierende UMP Regierung unter Regierungschef Fillon hat unter dem Vorzeichen einer Öffnung für PolitikerInnen diverser Herkunft drei Regierungsämter mit Politikerinnen mit Migrationshintergrund besetzt.¹⁶⁹

Bei den letzten Legislativwahlen im Mai und Juni 2007 gab es im Vergleich zu früheren Wahlgängen eine relativ große Zahl an KandidatInnen mit Migrationshintergrund oder aus den Überseegebieten, die in Großstädten oder Vorstädten antraten, vorwiegend bei den (radikalen) Linksparteien.

Insgesamt gab es an die 200 KandidatInnen mit Migrationshintergrund, die sich bei der ersten Runde der Legislativwahlen präsentierten¹⁷⁰. Obwohl schlussendlich nur eine geringe Zahl dieser KandidatInnen im Parlament (Assemblée nationale und Senat) vertreten sind, wurde die hohe Beteiligung der KandidatInnen mit Migrationshintergrund dennoch als Meilenstein für künftige Wahlgänge gewertet.¹⁷¹

Partizipationsrechte in Interessensvertretungen

In den Gewerkschaften und auf betrieblicher Ebene ist der Zugang zu Interessensvertretungen für AusländerInnen gleichberechtigt möglich¹⁷².

Nicht-EU MigrantInnen haben gleiche Partizipationsrechte (passives und aktives Wahlrecht) in einer Reihe von Gremien, wie in den Vertretungen in Schulen (*Conseils scolaires*), der Sozialversicherung (*conseils de sécurité sociale*) oder sozialen Wohnsiedlungen (*conseils HLM*).

Von manchen Interessensvertretungen sind Nicht-EU Staatsangehörige nach wie vor ausgeschlossen: so von den Arbeitsschiedsstellen (*Conseil de prud'hommes*¹⁷³), wo AusländerInnen zwar wählen

¹⁶⁷ Dies war Ziel einer 2003 gestarteten europäischen Kampagne « eine Million Unterschriften für eine europäische Wohnbürgerschaft » (Petition der 1 Million, die die Aufnahme einer Bestimmung in die europäische Verfassung forderte), die u.a. von der Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), der Association européenne de défense des droits de l'Homme (FIDH-AE) und United for intercultural action unterstützt wurde. <http://www.aedh.eu/petition-million.htm> vgl. Note N°1 des Vereins ACER Association pour une citoyenneté européenne de résidence, 21.2.2006

¹⁶⁸ In den politischen Parteien waren 2006 nur 2,5% (21 von 875) Personen mit Migrationshintergrund (Nord- und Subsahara Afrika) in leitenden Positionen, davon der relativ höchste Anteil (8%) in der Sozialistischen Partei (PS). Im Senat waren seit 2004 3 Abgeordnete mit maghrebinischer Herkunft vertreten.

Auf kommunaler Ebene (in Städten mit mehr als 50 000 EW) wurden 158 VertreterInnen mit Migrationshintergrund (afrikanischer Herkunft) gewählt (entsprach 3,6% aller 4375 kommunalen Abgeordneten), davon 122 von Linksparteien (inkl. Grüne), 6% ihrer gesamten Abgeordneten, sowie 35 von Rechtsparteien (1,5%) (vgl. ACER Note N°3, 2006).

Aus Ebene des EU Parlaments haben 3 von 75 (französischen) Abgeordneten einen Migrationshintergrund.

¹⁶⁹ Rachida Dati als Justizministerin, Fadela Amara (Ex-Vorsitzende der Frauenvereinigung „Ni Putes, ni Soumises“) als Staatssekretärin für Stadtpolitik beim Ministerium für Wohn- und Stadtpolitik, Rama Yade, als Staatssekretärin für Menschenrechte beim Außenministerium.

¹⁷⁰ Die UMP und die PS haben rund 30 KandidatInnen aufgestellt, 17 der KandidatInnen der PS, 6 der UMP und ein/e von den Kommunisten haben den zweiten Wahlgang erreicht.

¹⁷¹ So stellte Malek Boutih, ehemaliger Präsident von SOS-Racisme und Kandidat für die PS folgendes fest: "nous avons ouvert une voie pour la suite. Plus une élection législative n'aura lieu sans candidat de la diversité. Le mouvement est irréversible." vgl. Lettre de la citoyenneté, n° 88 JUILLET - AOUT 2007, <http://www.lettredelacitoyennete.org/juin200788.htm>

¹⁷² Mit dem Betriebs- und Personalgesetz vom 27.6.1972 wurden die Rechte von Ausländern erweitert. Bis dahin war ihnen der gleiche gewerkschaftliche Vertretungsanspruch in Betrieben untersagt (sie konnten Gewerkschaftsmitglied werden, nach 6-monatiger Anstellung konnten sie zwar stimmen, aber nicht gewählt werden). Volle Teilhaberechte in der Gewerkschaft (Wählbarkeit) wurde ihnen schließlich 1975 ermöglicht (D'Amato 2001: 149; 168).

dürfen, aber nicht selbst als RepräsentantInnen wählbar sind (vgl. Code du Travail Art. 513-2). Von der Wahl und der Repräsentation in Interessensvertretungen der Händler und der Gewerbetreibenden (*Chambre de commerce, Chambre de métiers*) bleiben AusländerInnen generell ausgeschlossen.

Partizipation in Vereinen

Allerdings stehen ImmigrantInnen im Rahmen zivilgesellschaftlicher Vereine und Interessensvertretungen andere Partizipationsmöglichkeiten offen. Im Bereich der Vereinsorganisation sind AusländerInnen den französischen StaatsbürgerInnen seit 1981 gleichgestellt. Die damals gewählte sozialistische Regierung unter Präsident Mitterrand liberalisierte das Vereinsrecht für AusländerInnen (Vereinsgesetz 1981¹⁷⁴) und hob die bestehenden vereinsrechtlichen Diskriminierungen von AusländerInnen auf. Seither können AusländerInnen per Deklaration einen Verein ohne vorangehende Genehmigung registrieren.

Dies führte seit den 1980er Jahren zum Aufschwung des Vereinslebens von ImmigrantInnen bzw. französischen StaatsbürgerInnen mit Migrationshintergrund (vgl. Withol de Wenden/Leveau 2001; Withol de Wenden 1999)¹⁷⁵. Die erste Generation der Vereine war nach nationaler Herkunft organisiert und auf das Herkunftsland orientiert. Diese Vereine vertraten vorwiegend eine Arbeiterschicht. 1984 bildeten die national organisierten Vereine der ersten Generation einen gemeinsamen Dachverband, den *Conseil des associations immigrées en France* (CAIF)¹⁷⁶, der sich später auch auf europäischer Ebene organisierte (als CAIE - Conseil des associations immigrés en Europe).

Die zweite in den 1980er Jahren entstehende Generation an Vereinen war von den in Frankreich geborenen und aufgewachsenen Kindern der ImmigrantInnen, vor allem maghrebinischer Herkunft, getragen, die sich als politische Vertretung in der damals so bezeichneten „*beur*“-Bewegung organisierten. Sie traten für gleiche Rechte und gegen Rassismus ein, so im Rahmen des großen Marschs (durch ganz Frankreich) für die Gleichheit im Jahr 1983 (*Marche pour l'égalité*).

Eine dritte Generation von MigrantInnen-Vereinen die in den 1990er Jahren entstand, orientierte sich vor allem auf die lokale Integrationsarbeit im Rahmen von Partnerschaften mit öffentlichen Institutionen (Integrationsfonds FAS, Kommunen) gegen die soziale Exklusion von ImmigrantInnen und Jugendlichen in benachteiligten sozialen Milieus und Wohnvierteln der größeren Städte.

¹⁷³ Der *Conseil de Prud'hommes* ist das zuständige Gremium für alle arbeitsrechtlichen Streitfälle zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Er ist zu gleichen Teilen mit Repräsentanten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber besetzt. Die Repräsentanten werden von den gesamten Beschäftigten für die Dauer von 5 Jahren gewählt.

¹⁷⁴ Vereinsgesetz von 1901 (i.d.F. vom 9.10.1981); Religiöse Organisationen werden durch ein anderes Gesetz geregelt, obwohl ein Großteil der muslimischen Organisationen als Vereine gemäß dem Vereinsgesetz registriert sind (Withol de Wenden/Leveau 2001:7).

¹⁷⁵ Withol de Wenden und Leveau (2001:40) schätzen die Zahl der ImmigrantInnenvereine im Jahr 1985 auf mehr als 4000: davon die Mehrheit portugiesische Vereine (950), 850 Vereine von maghrebinischen Migranten, 100-150 autonome Vereine, 180-200 von Jugendlichen und Frauen, und rund 30 interkulturelle Vereine, die sich gegen Rassismus und im soziokulturellen Bereich engagieren. 500 Vereine italienischer ImmigrantInnen, 450 spanische, 300 jugoslawische (davon viele an die Botschaft angebundene), 350 türkische, 200 von Subsahara-afrikanischen MigrantInnen, 200-250 polnische, 250 Vereine südostasiatischer Flüchtlinge, 1000-1100 Hilfs- und Unterstützungsvereine.

¹⁷⁶ Der CAIF war von Vereinen der ersten Generation der ImmigrantInnen gebildet und versammelte 14 Organisationen: ATAF (Algerier), CTA (Algerier), ATMF (Marokkaner), ATT (Türken), FAEEF (Spanier), ATF (Tunesier), CCPF (Portugiesen), FETRANI (Afrikaner), UTIT (Tunesier), AMF (Marokkaner), ATMF (Malier), Les Yeux ouverts (Maghrebiner), RTMF (Mauretanier), CEDEP (Portugiesen), AGTSP (Senegalesen), APEEF (Spanier). Der Dachverband setzte sich für die Rechte der ausländischen Arbeiter und ihre kulturelle Identität ein. Er hat sich aber auch für die zweite Generation eingesetzt und den Marsch der *Beurs* für die Gleichheit 1983 unterstützt. Er orientierte sich auf die Verteidigung der Rechte (Recht auf Familienleben) und Bildung von ImmigrantInnen (vgl. Withol de Wenden/Leveau 2001:40-41).

In den 1990er Jahren differenzierten sich die Organisationen und zivilgesellschaftlichen Partizipationsformen der ImmigrantInnen deutlich: neue ProtagonistInnen traten in Erscheinung¹⁷⁷, es begann der langsame Einstieg von ImmigrantInnen und ihren Nachkommen in die lokale, nationale und europäische Politik. Neue Konzepte der aktiven Partizipation (*citoyenneté*) im Sinne einer lokalen Wohnbürgerschaft und transnationaler BürgerInnenschaft (in Verbindung mit Doppelstaatsbürgerschaft) wurden in diesen Vereinen weiterentwickelt (vgl. Withol de Wenden/Leveau 2001; D'Amato 2001).

ImmigrantInnenbeiräte und Konsultationsgremien

Im Laufe der 1990er Jahre wurden konsultative Strukturen zur Beteiligung von ausländischen BürgerInnen auf kommunaler Ebene (Gemeinden und Städte) ins Leben gerufen:

AusländerInnenbeiräte („Conseil Consultatif des Étrangers“) wurden u.a. in Strassburg (seit 1992), in Grenoble (seit 2000), oder in Nantes (seit 2003) eingerichtet. In der Hauptstadt Paris wurde der *Bürgerrat der Nicht-EU BürgerInnen von Paris* („Conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires“) im Jänner 2002 als partizipative Körperschaft für ausländische EinwohnerInnen aus Nicht-EU Staaten geschaffen (laut der Volkszählung von 1999 lebten in Paris rund 170.000 Nicht-EU BürgerInnen, die älter als 20 Jahre waren)¹⁷⁸. Solche *Beiräte von ausländischen EinwohnerInnen* wurden manchmal auch auf lokaler Ebene in den Pariser Bezirken oder Vororten (insbesondere mit hohem Anteil an ImmigrantInnen) eingerichtet¹⁷⁹.

Diese Beiräte sind aber keine repräsentativen Gremien von ImmigrantInnenvereinen. Die VertreterInnen in diesen Beiräten werden auch nicht von der ausländischen Bevölkerung selbst gewählt, sondern in der Regel von Bürgermeistern bestellt.

ImmigrantInnenvereine beteiligen sich in den allgemeinen Vereinsbeiräten auf Bezirksebene (Conseil associatif) (vgl. Council of Europe 2000).

In Bezug auf die Interessensvertretung von Flüchtlingen bestehen keine gesonderten Beiräte oder institutionellen Repräsentationsgremien.

Auf nationaler Ebene existieren außerdem eine Reihe von konsultativen Organen, die der Beratung der Regierung in Fragen der Immigration und Integration von ImmigrantInnen dienen: so der *Haut Conseil à l'Intégration* und der seit 1996 nicht mehr aktive *Nationale Beirat für die Integration der Immigrationsbevölkerung*¹⁸⁰. Im letzteren waren auch RepräsentantInnen mit Migrationshintergrund (aus Vereinen) vertreten (14 der 60 Mitglieder). Er wurde vom interministeriellen Integrationskomitee 2006 wieder neu eingesetzt¹⁸¹.

¹⁷⁷ Dies betrifft das Auftreten politisch-medialer Eliten, kultureller VermittlerInnen, KünstlerInnen, UnternehmerInnen und Gewerbetreibende, Frauen, neue Zuwanderer aus Mittelschichten etc.

¹⁷⁸ Der Beirat unter dem Vorsitz des Pariser Bürgermeisters, hat 90 Mitglieder (Nicht EU BürgerInnen, ohne Doppelstaatsbürgerschaft, die ihren Wohnsitz vor dem 13.12. 2000 in Paris haben), die auf paritätischer Basis (Geschlechterparität, unter Berücksichtigung der Diversität der Herkunftsregionen, der Wohnbezirke und der beruflichen Milieus der ausländischen Bevölkerung) vom Bürgermeister (nach Konsultation mit den Bezirksbürgermeistern) nominiert werden.

Die Aufgabe des Beirats (und 8 thematischen Unterkommissionen) bestehen darin, Vorschläge und Empfehlungen zu allen Belangen, die das Leben von Nicht-EU BürgerInnen in Paris betreffen auszuarbeiten (jährlicher Bericht). Er verfügt über ein jährliches Budget von 76 000 €

http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=8079&document_type_id=5&document_id=26064&portlet_id=18625m

¹⁷⁹ So u.a. im 19. Bezirk, im Vorort Montreuil;

http://www.mairie19.paris.fr/vie_citoyenne/conseil_residents/conseil_residents01.htm

¹⁸⁰ Der Conseil national pour l'intégration des populations immigrées (CNIPI), der 1993 in Nachfolge des seit 1984 bestehenden « Conseil national des populations immigrées » eingerichtet wurde

¹⁸¹ Das Sekretariat des CNIPI wurde bei der DPM angesiedelt. Vgl. Dossier de Presse, Comité Interministeriel à l'Intégration, 24.5.2006, http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_CII_24_avril.pdf

Der Nationale Menschenrechtsbeirat (*Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*) als nationales unabhängiges Beratungsgremium der Regierung nimmt in Bezug auf die Vertretung der Rechte von AsylwerberInnen und Flüchtlingen eine zentrale Rolle ein: der Menschenrechtsbeirat repräsentiert ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter auch MigrantInnen- und Asylrechtsvereine¹⁸². Ein 2006 vom Menschenrechtsbeirat verfasster Bericht evaluierte die Asylpraxis in umfassender Weise und formulierte weitreichende Empfehlungen zur Verbesserung der Flüchtlingsrechte und Asylpraxis (vgl. CNCDH 2006).

5.2 Einbürgerungsregime

Frankreich hat ein liberales Einbürgerungsregime, das auf einer Kombination aus *jus soli* und *jus sanguinis* Regelungen beruht. Das heutige Staatsbürgerschaftsregime geht auf das Staatsbürgerschaftsgesetz von 1889 zurück, das vor dem Hintergrund der Entwicklung Frankreichs als eines der ersten Immigrationsländer das *jus soli* gegenüber dem bis dahin dominanten *jus sanguinis* Prinzip stärkte, um die Nachkommen der ImmigrantInnen in die französische Nation (und insbesondere den Militärdienst) zu integrieren (Nachkommen von Immigranten in dritter Generation wurden automatisch eingebürgert). Seit damals bildet das *jus soli* den Kern des französischen Einbürgerungsrechts.

Nach dem zweiten Weltkrieg hatten vor allem die Dekolonisierung und Gleichstellung von Frauen und Männer Einfluss auf die Änderungen des Einwanderungsrechts¹⁸³.

Seit den 1980er Jahren wurde die Einbürgerung zu einem politischen Diskussionsthema: vor allem die automatische Einbürgerung von in Frankreich geborenen Jugendlichen der zweiten Generation wurde zunehmend in Frage gestellt (vor allem von der rechtsextremen Front National). Dies gab Anlass für mehrere Reformen in den 1990er Jahren, die Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1993 hat den Zugang zur Einbürgerung im Kontext restriktiver Immigrationsgesetze erheblich eingeschränkt: sie hat die Sonderregelung (doppeltes *jus soli*) der automatischen Einbürgerung für Kinder von Eltern aus ehemaligen Kolonien abgeschafft (bzw. im Fall algerischer Kinder eingeschränkt), sowie den Automatismus der Einbürgerung mit Volljährigkeit für in Frankreich geborene Kinder durch eine Willenserklärung ersetzt. Diese Änderungen wurden nach dem Wahlsieg der Sozialisten durch die Reform 1998 teilweise wieder rückgängig gemacht: insbesondere wurde das Prinzip der automatischen Einbürgerung mit Volljährigkeit für in Frankreich geborene Kinder, und das doppelte *jus soli* für Kinder algerischer Eltern wieder etabliert.

Im Zuge der letzten Staatsbürgerschaftsreform 2003 (nach dem neuerlichen rechtskonservativen Regierungswechsel 2002) wurden insbesondere für ausländische EhepartnerInnen von französischen StaatsbürgerInnen der Zugang zur Staatsbürgerschaft abermals erschwert¹⁸⁴, aber auch für unbegleitete Minderjährige (darunter viele Asylsuchende)¹⁸⁵.

¹⁸² Der Menschenrechtsbeirat setzt sich aus VertreterInnen von 33 nationalen Menschenrechts-, humanitären und antirassistischen Vereinigungen, 7 der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, sowie 45 unabhängigen Persönlichkeiten (religiösen Repräsentanten, Universitätslehrern, etc.) und 7 ExpertInnen von internationalen Menschenrechtsorganisationen zusammen. <http://www.cncdh.fr/>

¹⁸³ Das Staatsbürgerschaftsgesetz von 1973 hat die gleichen Rechte für Männer, Frauen und legitime Kinder verankert. Spezielle Rechte wurden für die StaatsbürgerInnen ehemaliger französischer Kolonien vorgesehen: die in Frankreich geborenen Kinder von Eltern die in den früheren Kolonien oder Überseegebieten geboren waren, erhielten automatisch per Geburt die französische Nationalität. (vgl. Weil/Spire 2006: 194)

¹⁸⁴ Insbesondere wurde sie an die Bedingung einer zweijährigen aufrechten Ehe und an Sprachtests geknüpft. Ausländische EhepartnerInnen von französischen StaatsbürgerInnen können die Staatsbürgerschaft nach zwei Jahren aufrechter Partnerschaft per Deklaration erhalten (diese wird nach einem Jahr wirksam, wenn der Staat nicht aus rechtlichen Gründen die Einbürgerung ablehnt).

¹⁸⁵ Sie hatten bis dahin Zugang zur Einbürgerung per Deklaration und ohne Wartefrist. Das Gesetz von 2003 legte für minderjährige Unbegleitete (unter Schutz der Jugendfürsorge) eine dreijährige Aufenthaltsdauer, die von der Jugendfürsorge (ASE) dokumentiert werden muss. Sie hat damit die Zahl der zugelassenen Jugendlichen erheblich reduziert, weil nurmehr jene die vor ihrem 15. Lebensjahr nach Frankreich kamen und von der

Zugleich wurden die Assimilationsanforderungen für die Einbürgerung akzentuiert: hinzu kam die Notwendigkeit der Kenntnisse der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten; Sprachkenntnisse werden auf Basis eines Interviews durch die Einbürgerungsbehörden getestet.

Das heutige Staatsbürgerschaftsrecht erleichtert insbesondere die Einbürgerung der in Frankreich geborenen Kinder von Einwanderern gemäß dem *jus soli* Prinzip¹⁸⁶.

Die formellen Einbürgerungsbarrieren sind niedrig (im Regelfall fünf Jahre Aufenthalt als Bedingung für Einbürgerungsantrag).¹⁸⁷ Der Zugang zur Staatsbürgerschaft wird außerdem durch die tolerierte **Doppelstaatsbürgerschaft** gefördert, d.h. es wird nicht verlangt, dass die frühere Staatsbürgerschaft zurückgelegt wird (vgl. Weil /Spire 2006).

5.2.1 Zugang zur Einbürgerung für anerkannte Flüchtlinge

Im französischen Einbürgerungssystem ist für anerkannte Flüchtlinge (und Staatenlose) ein erleichterter Zugang zur Staatsbürgerschaft im Vergleich zu anderen ausländischen StaatsbürgerInnen vorgesehen¹⁸⁸.

- Flüchtlinge werden von der ansonsten vorgesehenen Mindestaufenthaltsdauer (von 5 Jahren) bis zur Antragstellung auf Einbürgerung ausgenommen¹⁸⁹, was innerhalb der EU eine der liberalsten Regelungen darstellt. D.h. sie können theoretisch sofort nach der Anerkennung ihres Flüchtlingsstatus die Einbürgerung beantragen. Die subsidiär Schutzberechtigten unterliegen aber ebenso der generellen Anwartschaftszeit für die Einbürgerung.
- Frankreich ist (neben Luxemburg und Irland) eines der wenigen Länder das Flüchtlinge und Staatenlose auch von spezifischen Konditionen für die Einbürgerung, wie dem Nachweis von französischen Sprachkenntnissen (als zentralem „Assimilationskriterium“) ausnimmt, dies allerdings erst nach mindestens 15 Jahren Aufenthaltsdauer und bei einem Alter von über 70 Jahren.
- Für die in Frankreich geborenen Kinder von anerkannten Flüchtlingen kommen ebenso die allgemeinen Bestimmungen zur Einbürgerung gemäß dem *jus soli* Prinzip zum Tragen

Jugendfürsorge betreut werden (was weniger als ein Viertel der Jugendlichen die in Frankreich ohne Eltern ankommen umfasste) (vgl. Weil/ Spire 2006: 202).

¹⁸⁶ Nach aktuellem Recht wird die französische Staatsbürgerschaft bei Geburt verliehen, wenn eines der Elternteile französische Staatsbürgerschaft hat (unabhängig vom Geburtsort), oder wenn das Kind in Frankreich geboren wird und eines seiner Elternteile bereits in Frankreich geboren wurde.

Ein in Frankreich geborenes Kind dessen Eltern weder französische Staatsbürger noch selbst in Frankreich geboren wurden erhält automatisch die französische Staatsbürgerschaft mit dem 18. Lebensjahr, wenn er oder sie immer noch in Frankreich lebt und Annahme der französische Staatsbürgerschaft nicht ausdrücklich ablehnt (vgl. Weil/Spire 2006:187)

¹⁸⁷ Die generellen Bedingungen für die Einbürgerung (per Dekret) sind ein fünfjähriger rechtmäßiger Aufenthalt und dauerhafter Wohnsitz, sowie der Lebensmittelpunkt (familiäre Bindungen, berufliche Interessen, etc.) in Frankreich. Kriterien für die Einbürgerung sind die Beurteilung der Integration bzw. Assimilation an die französische Gesellschaft (v.a. französische Sprachkenntnisse, Kenntnis staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten), wie auch eine strafrechtliche Unbescholtenheit. Ausschlusskriterien stellen strafrechtliche Verurteilungen für Verbrechen oder Delikte gegen die grundlegenden Interessen der Nation oder terroristische Handlungen, oder eine Strafe von 6 Monaten oder mehr zu unbedingter Haft (ausgenommen sind minderjährige Kinder, die gemeinsam mit ihren Eltern eingebürgert werden oder rehabilitierte Straftäter), und ein gültiger Abschiebungsbescheid oder ein Aufenthaltsverbot dar.

¹⁸⁸ Sowohl die GFK als auch die Europäische Konvention zur Staatsbürgerschaft verlangen erleichterte Einbürgerungsbedingungen für Flüchtlinge. Dem tragen alle Staaten in Europa (mit Ausnahme von Portugal und UK) in ihrer nationalen Gesetzgebung oder Einbürgerungspraxis Rechnung, indem sie Ausnahmeregelungen für die Einbürgerung von Flüchtlingen vorsehen, vor allem was die verkürzte Anwartschaftszeit für die Antragstellung auf Einbürgerung betrifft.

¹⁸⁹ Diese Ausnahme von einer Mindestaufenthaltsdauer gilt auch für alle StaatsbürgerInnen, die einer französischen kulturellen oder sprachlichen Einheit angehören (d.h. frankophone Länder) oder in französischer Sprache (Schulbildung) sozialisiert wurden (also die ehemaligen Kolonien Frankreichs).

(Einbürgerung mit Volljährigkeit). (vgl. La Documentation Française, 2.10.2006; vgl. Bauböck et.al. 2006)

Ebenso wie andere ImmigrantInnen besteht für Flüchtlinge die Möglichkeit ihre frühere Staatsbürgerschaft beizubehalten (sofern das Herkunftsland dies zulässt), da Frankreich die Doppelstaatsbürgerschaft toleriert.

Es liegen keine statistischen Daten über die Einbürgerungspraxis (Einbürgerungsraten) von Flüchtlingen vor, ebenso wenig im Hinblick auf die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bis zur Einbürgerung¹⁹⁰. In der administrativen Einbürgerungspraxis werden Anträge von Flüchtlingen und Staatenlosen jedoch bevorzugt behandelt (Weil/Spire 2006: 205). Nur vereinzelte qualitative Studien geben hier einen Einblick über die Einbürgerungspraxis von Flüchtlingen (vgl. Morillon 2001; Andreo et.al./ France Terre d'Asile 2005).

Die allgemeinen Einbürgerungsstatistiken zu den Einbürgerungen per Dekret (die im Fall der Flüchtlinge zur Anwendung kommen) geben folgendes Bild was die Verteilung der Nationalitäten und die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bis zur Einbürgerung betrifft:

Seit den 1990er Jahren stiegen die Einbürgerungszahlen an, wobei ImmigrantInnen aus Afrika den größten Anteil der neu eingebürgerten Franzosen bildeten¹⁹¹: vor allem ehemalige StaatsbürgerInnen aus dem Maghreb stellen seit 1992 mehr als 40% der Eingebürgerten (2005 waren es 52%).

Trotz der legal niedrigen Hürde (5 Jahre Aufenthalt), zeigt sich in der Praxis (für die Einbürgerungen per Dekret, für die solche Daten zur Verfügung stehen), dass die Einbürgerung in der Regel erst nach einer deutlich längeren Aufenthaltsdauer erfolgt. So war die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bis zur Einbürgerung (per Dekret) im Jahr 2004 16,1 Jahre und im Jahr 2005 15,7 Jahre¹⁹².

¹⁹⁰Die Einbürgerungsabteilung (früher beim Sozialministerium, nun beim Immigrationsministerium angesiedelt) gibt jährlich einen Bericht über die Einbürgerungen heraus, die Statistik schlüsselt aber nicht in Bezug auf die Gruppe der Flüchtlinge auf (vgl. Giraud/Bonnesfis 2007).

¹⁹¹ 2005 waren 68% der Eingebürgerten in diesem Jahr ehemalige afrikanische Staatsangehörige, 15% aus Asien, davon primär aus der Türkei, 12,3% aus Europa, und 4,5% aus Amerika

¹⁹² Allerdings zeigen sich hier Unterschiede nach Herkunftsländern was die Aufenthaltsdauer bis zur Einbürgerung betrifft: bspw. weisen Eingebürgerte aus der DR Kongo oder aus Sri Lanka, die auch einen hohen Anteil an Flüchtlingen aufweisen, eine kürzere durchschnittliche Aufenthaltsdauer (DR Kongo: 11,9 Jahre, Sri Lanka: 12, 4) auf. Da aber über die Einbürgerungen von Flüchtlingen keine statistischen Daten vorliegen, lassen sich daraus keine Schlussfolgerungen in Bezug auf Flüchtlinge ziehen.

6 Zusammenfassung

Bedeutung als Asylland

Die Konjunkturen der Asylummigration nach Frankreich waren durch einen starken Anstieg Ende der 1980er Jahre gekennzeichnet, sanken ab bis Mitte der 1990er Jahre, um im Jahr 2003 einen neuerlichen Höhepunkt (von 52.204 Anträgen) zu erreichen. Seither geht die Zahl der jährlichen Asylanträge wieder deutlich zurück, auf insgesamt 26.269 Erstasylanträge im Jahr 2006. Der Frauenanteil an den jährlichen Asylsuchenden ist in den letzten Jahren angestiegen, macht aber jährlich nur etwas mehr als ein Drittel aus (2006: 35,8%).

Die Ursachen für diese Konjunkturen und Asylverläufe sind vielfältig: sie spiegeln nur zu einem geringeren Teil die akuten Krisensituationen in den Herkunftsländern wider, da der Großteil der Flüchtlinge in den Herkunftsregionen flüchtet, und nur ein geringer Teil, meist jene mit ausreichendem ökonomischem und sozialem Kapital (Netzwerke), in europäische Asylländer gelangt. Vor allem die erhöhten Kosten der Flucht und Einreise in die EU durch verstärkte Einreisebarrieren an den Schengen Außengrenzen, vorgelagerte Grenzkontrollen (in den Herkunfts- und Transitländern) und beschleunigte (Asyl-)Vorprüfungsverfahren bei der Einreise, wirken sich somit in zunehmendem Maß einschränkend auf die Chancen einer Asylantragstellung in Frankreich aus.

Einreise von Asylsuchenden

Im Fall Frankreichs reist der Großteil der Asylsuchenden auf dem Landweg ein und damit notgedrungen über andere EU Staaten; nur ein kleiner Teil kommt über internationale Flughäfen (allen voran über Paris Charles de Gaulle) oder per Schiff. Durch Transitvisapflichten (für viele der Herkunftsländer von Flüchtlingen) und verstärkte Einreisekontrollen in den Herkunftsländern (durch Fluglinien aufgrund von carrier sanctions) und am Flughafen selbst – ist seit den 1990er Jahren einer Vielzahl an AsylwerberInnen der Zugang zum Territorium verweigert worden bzw. wurden sie vorübergehend in den dafür geschaffenen Orten zur Anhaltung (zones d'attente) festgehalten. Ein Großteil der Einreisen von AsylwerberInnen muss irregulär erfolgen.

Eine Besonderheit der französischen Asylpolitik ergibt sich daraus, dass Frankreich über Außengrenzen in der Karibik in den **französischen Überseedepartements** (DOM – Guadeloupe, Martinique, Französisch Guyana, sowie Mayotte) verfügt. Diese geographische Nähe zu den Herkunftsländern von Flüchtlingen hat zur Folge, dass sich die politischen und sozialen Krisen in dieser Region – wie jene in Haiti - auch direkt auf die Asylummigration in diese französischen Überseegebiete auswirkten. Ein zunehmend bedeutender Teil der Asylanträge wurde in den amerikanischen Übersee-Departements registriert (2005 waren es 9,5% und 2006 4 % aller Erstasylanträge, primär von Asylsuchenden aus Haiti, vgl. OFPRA 2006: 14).

Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden

Zu den wichtigsten Herkunftsländern der Asylsuchenden zählten von 2000 bis 2006

- *afrikanische Länder* (40 % aller Asylsuchenden von 2000-2006), zumeist frankophone bzw. ehemalige Kolonien (DR Kongo, Algerien, Elfenbeinküste, Kongo, Mauretanien, Mali), und damit vielfach Länder die zugleich Hauptherkunftsländer der postkolonialen Immigration sind;
- *europäische Länder* (ein Drittel aller Asylsuchenden), allen voran die Türkei (v.a. KurdInnen), Ex-Serbien und Montenegro (v.a. Kosovo Albaner, Angehörige der Roma Minderheit) sowie Russland (TschetschenInnen) und die Kaukasus Republiken;
- *asiatische Länder* (rund 20%) insbesondere Sri Lanka und China;

- sowie *Haiti* mit einem erheblichen Anteil (2005 waren sie mit 11,6% die größte Herkunftsgruppe).

Anerkennungsraten

In Frankreich pendelte sich die jährliche durchschnittliche Anerkennungsrate von Flüchtlingen bei an die 20% ein.

Im Zeitraum von 2000 bis 2006 wurden insgesamt 62,014 Flüchtlinge mit Konventionsstatus, sowie weitere 2303 Personen entweder in einem temporären Schutzstatus (asile territorial bis 2004: 1108), als subsidiär Schutzberechtigte (seit 2004: 1195 Personen). In der Praxis sind diese beiden temporären Schutzformen im Verhältnis zum konventionellen Flüchtlingsstatus in sehr geringem Maß zuerkannt worden¹⁹³. Dies war vor allem beim 1998 eingeführten „asile territorial“ der Fall, einem vorübergehenden Schutz bei anderweitigen Verfolgungsgründen, die nicht unter die individuellen Schutzgründe der GFK fielen. Trotz der hohen Zahl der Anträge wurde ein solcher kaum zuerkannt und bedeutete für viele (insbesondere algerische) AntragstellerInnen ein jahrelanges Warten in einer prekären aufenthaltsrechtlichen Situation.

38% der anerkannten Flüchtlinge (von 2000 bis 2006) waren aus afrikanischen Ländern, ein Drittel aus europäischen Ländern und ein Viertel aus Asien. Dabei zeigt sich allerdings ein sehr heterogenes Muster der Anerkennung je nach Herkunftsländern und im Zeitverlauf, für die meisten der Hauptherkunftsländer von AsylwerberInnen 2006 sind die Anerkennungsraten unter 10% gesunken (Türkei, Serbien und Montenegro, Sri Lanka, DR Kongo, Haiti, China, Algerien), nur Asylsuchende aus Russland (Tschetschenen), aus Elfenbeinküste und aus Mali¹⁹⁴ haben noch etwas höhere, wenn auch immer noch unter dem Durchschnitt liegende Anerkennungsraten.

Generell ist hier eine Interpretation der Anerkennungsraten in Bezug auf die Transformation der Fluchtursachen und Krisen oder qualitative Veränderung der Flüchtlingsmigration nur sehr bedingt möglich. Die Schwankungen der Anerkennungsraten für Flüchtlinge (im GFK-Status) spiegeln primär systemimmanente Faktoren (Veränderung des Asylregimes; Qualität und Dauer der Asylverfahren, Entscheidungen relativ zu Asylanträgen) wider.

Flüchtlingsbevölkerung

Die Größe der Flüchtlingspopulation (d.h. der Bevölkerung mit aktuellem Flüchtlingsstatus) auf Basis der jährlichen Schätzung der Asylbehörde OFPRA war in den letzten zehn Jahren relativ konstant auf einem Niveau zwischen 102.000 und 125.000: Ende des Jahres 2006 waren es **124.400 Personen** mit anerkanntem Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutz. Zwischen 2000 und 2006 wurden rund 63.000 Flüchtlinge neu anerkannt, während die Flüchtlingspopulation im gleichen Zeitraum nur um 22.000 Personen anstieg, sodass rund 40.000 Personen in diesem Zeitraum ihren Flüchtlingsstatus verloren haben, wovon ein Großteil auf Einbürgerungen zurückzuführen sein dürfte.

Die Flüchtlingsbevölkerung Ende des Jahres 2006 war zu 42% aus asiatischen Herkunftsländern (davon die Mehrheit aus Sri Lanka mit 12,6% der gesamten Flüchtlingsbevölkerung; 11% aus Kambodscha, 7% aus Laos und 6% aus Vietnam); 28,5% stammten aus europäischen Ländern (darunter vor allem Flüchtlinge aus der Türkei, Ex-Jugoslawien und Russland), sowie 25,4% aus afrikanischen Ländern (davon die größte Gruppe aus der DR Kongo mit 7%).

Der **Frauenanteil** war insgesamt 42%, aber sehr unterschiedlich nach Herkunftsländern – so wiesen manche afrikanische (Ruanda), europäische (Russland, Georgien) und südostasiatische Flüchtlinge (Kambodscha) einen höheren Frauenanteil (über 50%) auf.

¹⁹³ Die restriktive Vergabe des subsidiären Status bedeutete auch, dass bspw. abgelehnte AsylwerberInnen bisher kaum in den Genuss dieses Schutzes (aus humanitären Gründen, Refoulementschutzgründen) kommen können.

¹⁹⁴ Diese erhöhte Anerkennung betrifft vor allem malische Frauen, die aufgrund der Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe (weibliche Genitalverstümmelung) Asyl erhalten (vgl. OFPRA 2006: 13). Mali ist jedoch inzwischen als ein sicheres Herkunftsland (auf die Liste solcher Länder) aufgenommen worden.

Rechtsstatus und Integrationsbedingungen von Flüchtlingen

Die Rechte von schutzsuchenden Personen sind aufgefächert nach verschiedenen Statuskategorien und differenziert was den Status im Asylverfahren (reguläres vs. Sonderverfahren), den zuerkannten Schutzstatus (dauerhaft vs. temporär/subsidiär) betrifft.

Wie gezeigt wurde, bestehen für AsylwerberInnen im regulären und in Sonderverfahren sehr unterschiedliche Zugangsbedingungen und –chancen: dies betrifft die Verfahrensrechte, die Aufnahmebedingungen im Hinblick auf aufenthaltsrechtliche und soziale Absicherung im Verfahren, und damit verbunden die Chancen auf Schutz und Anerkennung als Flüchtling.

Eine Ungleichheit und das Auseinanderdriften von Chancen im Asylverfahren wird vor allem für jene, die in Asylwerberheimen aufgenommen werden und jene, die aus dem Unterstützungssystem ausgeschlossen bleiben, deutlich.

Im Rahmen des solchermaßen etablierten **zweigleisigen Aufnahmesystems** werden jene, die in Sonderverfahren kommen (dies meist auf der arbiträren Basis ihrer Reise- und Transitwege oder ihrer Herkunft aus „sicheren Herkunftsländern“), benachteiligt.

Da der Zugang zu staatlicher Grundversorgung (Unterbringung in Asylheimen, Betreuung im Asylverfahren etc.) an die Zulassung zum regulären Verfahren gebunden ist, ist damit auch ein Mechanismus der sozialen Exklusion und Prekarisierung etabliert worden, der die Chancen im Asylverfahren und zu Rechtsvertretung zusätzlich minimiert.

Dies manifestiert sich in der **Prekarisierung der Lebensbedingungen** im Asylverfahren für einen zunehmenden Teil der AsylwerberInnen, die nicht ins reguläre Verfahren kommen. Deren Anteil hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, sodass 2006 30% der Asylverfahren (Erstasylanträge und Neuprüfungsanträge) verkürzte Verfahren (mit vorgesehener Bearbeitungsdauer von 15 Tagen in erster Instanz) waren. Hinzu kommen jene, die im Dublinverfahren (und nicht zum Asylverfahren zugelassen sind), die aber in den Asylstatistiken nicht erfasst sind.

Auch eine zunehmende **Differenzierung und Diskriminierung** kennzeichnet das französische Asylverfahren. Ein zunehmender Teil der Asylsuchenden wird aus dem regulären Verfahren und vom Aufenthaltsrecht (damit von einer genauen Prüfung der Asylgründe und vollen Verfahrensrechten) ausgegliedert. Dies erfolgt über verschiedene Mechanismen, die in den letzten Jahren eingeführt wurden bzw. verstärkt zur Anwendung kamen, darunter „sichere Herkunftsländer“, das Dublin II Verfahren (das den Zugang zum Asylverfahren unterbindet), Vorprüfungsverfahren an der Grenze (inkl. der Kontrollmechanismen die eine Einreise verhindern, wie Transitvisa, Carrier Sanctions), die den Zugang zum regulären Asylverfahren beschränken.

Das französische Asylsystem ist zugleich durch regional unterschiedliche Praxis und Disparitäten von Aufnahme- und Lebensbedingungen von AsylwerberInnen gekennzeichnet: dies vor allem im Zusammenhang mit der heterogenen Praxis der Aufenthaltsbehörden (Präfekturen), denen eine zunehmend wichtige Rolle bei der Zulassung zum Aufenthalt und zum Aufnahmesystem zukam.

Der Zugang zum Asylrecht ist auch regional bedingt unterschiedlich: so haben insbesondere AsylwerberInnen in den Überseegebieten (DOM) generell schwierigeren Zugang zu fairen Asylverfahren und zu einer Existenzsicherung.

Anerkannte **Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte** sind zwar in vielen Bereichen gegenüber anderen AusländerInnen (aus Drittstaaten) von restriktiven ausländerrechtlichen Bestimmungen ausgenommen und haben weitgehend gleiche soziale Rechte wie StaatsbürgerInnen (z.B. Sozialwohnungen, allgemeine Krankenversicherung, ...). Subsidiär Schutzberechtigte sind vor allem in Bezug auf soziale Rechte benachteiligt. Sie haben freien Arbeitsmarktzugang, ausgenommen was

die reglementierten Beschäftigungen betrifft (die den französischen StaatsbürgerInnen vorbehalten sind oder einer vorangehenden Anerkennung beruflicher Qualifikation unterliegen).

In der Praxis sind Flüchtlinge beim Zugang zu Beschäftigung und Wohnungen aufgrund von nachteiligen Startbedingungen (Sprachkenntnisse¹⁹⁵, gesundheitliche, psychische Probleme, keine anerkannten Qualifikationen) oder von Diskriminierungen durch öffentliche Institutionen, ArbeitgeberInnen oder VermieterInnen¹⁹⁶ benachteiligt. Dies geht zudem oft mit einem sozialen Statusverlust einher, den Flüchtlinge im Asylland gegenüber ihrem früheren Status im Herkunftsland hinnehmen müssen.

Die **Partizipationsrechte und Bedingungen** von AsylwerberInnen in der Anfangsphase und im laufenden Verfahren sind aus materiellen, sozio-ökonomischen, sprachlichen und rechtlichen Gründen (prekärer Status, Unsicherheit) sehr eingeschränkt, hier wurden aber vor allem durch verkürzte und Sonderverfahren für bestimmte Gruppen von AsylwerberInnen neue Hürden etabliert.

Für abgewiesene AsylwerberInnen stellen die prekären Aufenthalts- und Lebensbedingungen einen wichtigen Anstoß der Organisation dar, die auf die Anerkennung eines Bleiberechts (Regularisierung, Anti-Abschiebungskampagnen) abzielt. Zum einen hat die verstärkte Kriminalisierung (Kontrollen, Festnahmen, Schubhaft) gegenüber „déboutés“ die Organisationsbedingungen erschwert, zum anderen ist dadurch aber die kollektive Protestorganisation (als „Sans Papiers“) als einzig verfügbares Mittel ihrer politischen Artikulation zur Einforderung von Rechten im öffentlichen Raum noch markanter geworden.

Auch mit der Anerkennung als Flüchtling bleiben die gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten limitiert; zwar sind Flüchtlinge in Bezug auf Rechte und Integrationsbedingungen dann in vielerlei Hinsicht besser gestellt als ImmigrantInnen im allgemeinen; Arbeitsmarktbeschränkungen, fehlende Anerkennung und Transfermöglichkeiten von im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen bilden allerdings weiter bestehende Hürden. Die Arbeitsmarktintegration erfolgt oft unter Dequalifizierung oder unter prekären Arbeitsbedingungen.

Insbesondere bleiben Flüchtlinge sofern sie nicht eingebürgert sind von politischen Beteiligungsrechten ausgeschlossen. Sie bleiben damit auf die Vereinsorganisation, Interessensvertretungen oder vor allem lokale Beiräte für ImmigrantInnen beschränkt, wo sie (bis auf wenige Ausnahmen) gleichen Zugang haben.

Der Zugang zur Einbürgerung für Flüchtlinge wird im französischen Staatsbürgerschaftsrecht erleichtert. Und auch die Praxis der transnationalen Staatsbürgerschaft, u.a. durch die Förderung der Partizipation in Herkunftsländern oder Wahlrechte (im Fall der Doppelstaatsbürgerschaft, die in Frankreich toleriert wird) bildet eine Grundlage für erweiterte zivilgesellschaftliche Partizipation von MigrantInnen und Flüchtlingen.

¹⁹⁵ Dies trifft in Frankreich nicht für alle Flüchtlinge zu, da ein Teil der Flüchtlinge aus frankophonen Staaten kommt und insofern weniger sprachliche Barrieren hat.

¹⁹⁶ Zu diesen Diskriminierungspraktiken vgl. insbesondere die Berichte und Empfehlungen der staatlichen Antidiskriminierungs-Institution HALDE, siehe unter: <http://www.halde.fr/>

7 Anhang

Statistische Daten

Tabelle 15 Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden, Absolutwerte (2000-2006)

Erstasylanträge	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Europa	10407	14378	16864	17859	18222	15978	9976
Türkei	3597	5347	6582	6761	4409	3612	2570
Serbien & Montenegro (ex)	2019	1577	1624	1755	2378	2569	2196
Russland	755	1755	1741	2174	2165	1980	1550
Armenien	381	544	963	794	967	1223	1232
Moldawien	975	808	1033	1778	2058	1964	482
Georgien	362	1067	1554	1331	1224	654	227
Bosnien-Herzegowina	326	487	517	746	2012	1658	191
Asien	10590	8622	7639	11514	10220	7366	4838
Sri Lanka	1879	2000	1992	1967	2090	1894	1993
China	4961	2948	2869	5294	4188	2579	1200
Pakistan	792	600	438	739	1018	541	375
Afrika	15500	21149	24114	20933	18567	13710	9010
DR Kongo	2901	3781	5260	4407	3353	2563	1958
Algerien	1802	2933	2865	2431	3702	1777	998
Elfenbeinküste		727	600	1329	1042	1154	835
Guinea Conakry	535	745	753	775	946	1067	806
Kongo	1586	1943	2266	1762	1392	1095	769
Mauretanien	1324	2332	2998	2324	1517	1045	521
Angola	601	993	1590	1046	737	599	480
Nigeria	458	571	884	1209	1513	901	397
Mali	2931	2940	2413	1202	836	530	149
Amerika	2161	3036	2339	1920	3347	5269	2217
Haiti	1873	2713	1904	1403	3067	4953	1808
Gesamt	38747	47291	51087	52204	50547	42578	26269

Anmerkung: Inkludiert alle Länder mit über 1000 Erstasylanträgen in einem Jahr innerhalb des Zeitraums zwischen 2000 und 2006;

Quellen: OFPRA 2004; 2005; 2006; Forum Réfugiés 2005, 2006, 2007;

Tabelle 16 Asylsuchende nach Herkunftsländern, Prozentanteil (2000-2006)

Erstasylanträge	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Europa	26,9%	30,4%	33,0%	34,2%	36,0%	37,5%	38,0%
Türkei	9,3%	11,3%	12,9%	13,0%	8,7%	8,5%	9,8%
Serbien & Montenegro (ex)	5,2%	3,3%	3,2%	3,4%	4,7%	6,0%	8,4%
Russland	1,9%	3,7%	3,4%	4,2%	4,3%	4,7%	5,9%
Armenien	1,0%	1,2%	1,9%	1,5%	1,9%	2,9%	4,7%
Moldawien	2,5%	1,7%	2,0%	3,4%	4,1%	4,6%	1,8%
Georgien	0,9%	2,3%	3,0%	2,5%	2,4%	1,5%	0,9%
Bosnien-Herzegowina	0,8%	1,0%	1,0%	1,4%	4,0%	3,9%	0,7%
Asien	27,3%	18,2%	15,0%	22,1%	20,2%	17,3%	18,4%
Sri Lanka	4,8%	4,2%	3,9%	3,8%	4,1%	4,4%	7,6%
China	12,8%	6,2%	5,6%	10,1%	8,3%	6,1%	4,6%
Pakistan	2,0%	1,3%	0,9%	1,4%	2,0%	1,3%	1,4%
Afrika	40,0%	44,7%	47,2%	40,1%	36,7%	32,2%	34,3%
DR Kongo	7,5%	8,0%	10,3%	8,4%	6,6%	6,0%	7,5%
Algerien	4,7%	6,2%	5,6%	4,7%	7,3%	4,2%	3,8%
Elfenbeinküste	0,0%	1,5%	1,2%	2,5%	2,1%	2,7%	3,2%
Guinea Conakry	1,4%	1,6%	1,5%	1,5%	1,9%	2,5%	3,1%
Kongo	4,1%	4,1%	4,4%	3,4%	2,8%	2,6%	2,9%
Mauretanien	3,4%	4,9%	5,9%	4,5%	3,0%	2,5%	2,0%
Angola	1,6%	2,1%	3,1%	2,0%	1,5%	1,4%	1,8%
Nigeria	1,2%	1,2%	1,7%	2,3%	3,0%	2,1%	1,5%
Mali	7,6%	6,2%	4,7%	2,3%	1,7%	1,2%	0,6%
Amerika	5,6%	6,4%	4,6%	3,7%	6,6%	12,4%	8,4%
Haiti	4,8%	5,7%	3,7%	2,7%	6,1%	11,6%	6,9%

Tabelle 17 Asylsuchende in Île-de-France (2000-2006)

Departements	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ville de Paris (75)	39,7%	29,0%	23,7%	24,9%	19,1%	15,9%	14,8%
Seine-Saint Denis (93)	9,1%	10,4%	10,5%	10,4%	9,8%	9,0%	9,6%
Val de Marne (94)	3,6%	3,4%	3,0%	2,3%	3,3%	3,8%	6,2%
Val d'Oise (95)	3,9%	5,3%	4,7%	5,2%	4,3%	4,1%	4,6%
Essonne (91)	1,7%	2,7%	3,3%	3,9%	2,8%	2,8%	3,2%
Hauts-de-Seine (92)	2,6%	2,8%	2,6%	2,3%	2,4%	2,0%	2,4%
Yvelines (78)	2,0%	2,0%	2,1%	2,3%	1,9%	2,0%	1,8%
Seine et Marne (77)	2,7%	2,4%	3,1%	2,3%	1,3%	2,0%	2,2%
Ile de France	65,3%	58,0%	53,0%	53,6%	44,9%	41,5%	44,7%

(Siehe dazu **Abbildung 1**)

Tabelle 18 Anzahl der Anerkennungen und Ablehnungen, Anerkennungsraten (2001-2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anträge insgesamt (inkl. Minderjährige)	55660	60777	61993	65614	59221	39332
Entscheidungen insgesamt (OFPRA)	40779	50206	66344	68118	51391	37986
davon Anerkennungen*	5049	6326	6526	6358	4184	2929
davon Abweisungen	35730	43880	59818	61760	47088	34786
Aufhebungen 1. Instanz Entscheidung und Anerkennungen durch Berufungsinstanz (CRR)	2274	2169	3264	4934	9586	4425
Anerkennungen gesamt (1.+2.Instanz)	7323	8495	9790	11292	13770	7354
Anerkennungsrate 1. Instanz (OFPRA)	12,40%	12,60%	9,80%	9,30%	8,20%	7,80%
Anerkennungsrate 2. Instanz (CRR)	5,60%	4,40%	5%	7,20%	18,70%	11,70%
Anerkennungsrate gesamt	18%	17%	14,80%	16,60%	26,90%	19,50%

Quellen: Jahresbericht OFPRA 2001-2006

Tabelle 19 Definitive Anerkennungsraten (1993-2003)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Anerkennungsrate in % (definitiv) (1)	30,7	22,4	21,9	24,5	23,3	25,7	23,6	20,5	21,3	19,8	19,5
davon in 1. Instanz (OFPRA)	26,3	18,8	17,8	19,6	16,6	17,9	16,0	13,3	12,8	10,2	9,7
davon in 2. Instanz (CRR)	4,4%	3,6	4,1	4,9	6,7	7,8	7,6	7,2	8,5	9,6	9,8
Anerkennungsrate allgemein (2)	27,9	23,6	16,3	19,6	17,0	19,4	19,3	17,1	18,0	16,9	14,8

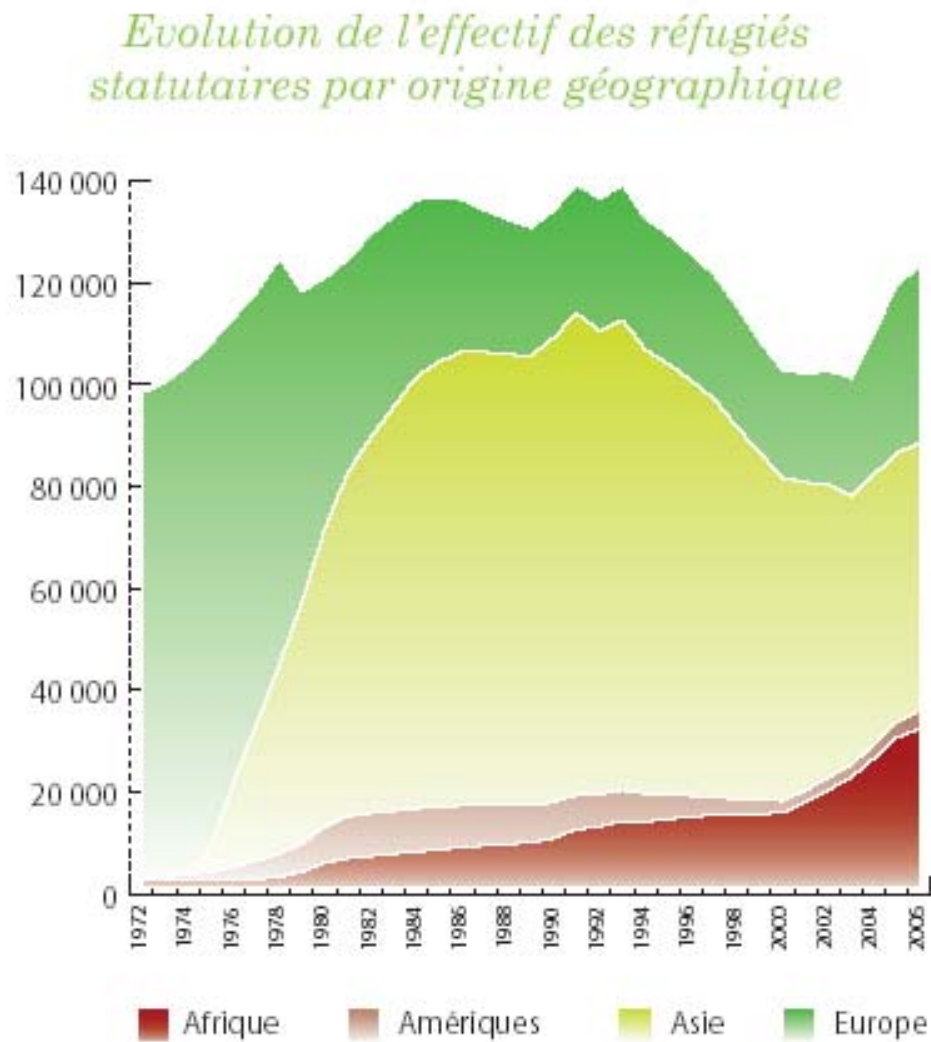
Anmerkungen:

- 1) Anerkennungsrate definitiv = % Anerkennungen bezogen auf alle im jeweiligen Jahr gestellten Asylanträge; sie sind erst bis zum Jahr 2003 verfügbar (weil noch nicht alle Verfahren abgeschlossen sind)

2) Anerkennungsrate 2 : % der Anerkennungen bezogen auf alle im selben Jahr getroffenen Entscheidungen, (nicht aber auf die Gesamtzahl der in diesem Jahr neu gestellten Asylanträge); sie ist die gängig verwendete Anerkennungsquote (im jeweiligen Jahresbericht der Asylbehörde)

Quellen: OFPRA 2005: Annex; OFPRA (2007) Bilan de la demande d'asile enregistrée en 2003;

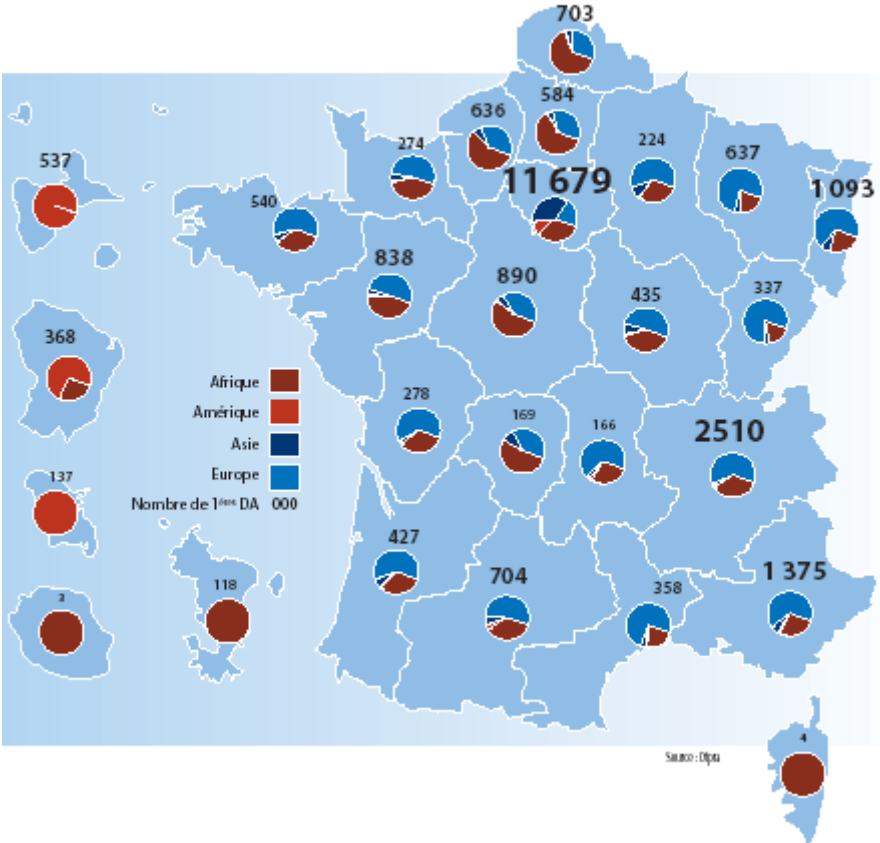
Abbildung 4 Anzahl der anerkannten Flüchtlinge nach verschiedenen Herkunftskontinenten (1972-2005)



Quelle: OFPRA 2006: 29

Abbildung 5 Geographische Verteilung der AsylwerberInnen im Jahr 2006

Origine géographique des demandeurs d'asile en 2006
selon la région de résidence
Hors mineurs accompagnants et apatrides



Quelle: OFPRA Jahresbericht 2006: Annex

Tabelle 20 Überblick über Wahlprogramme (Präsidentschaftswahl 2007)

KandidatIn/Partei	Immigration	Illegale Migration/ Regularisierung	Integration	Asyl + Flüchtlinge
Nicolas Sarkozy (UMP)	<p>Zuwanderungssteuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortsetzung der Politik der selektiven Zuwanderungspolitik (immigration choisie) - Anpassung der jährlichen Zuwanderung an die Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten Frankreichs, durch Festlegung von Obergrenzen je nach Migrationstyp (ökonomische, Asyl, Familiennachzug,...). - Besserer Ausgleich von ökonomischer und familiärer Immigration ; - Einführung eines Punktesystems um qualifizierte oder besonders nachgefragte Arbeitskräfte anzuwerben ; <p>Immigrationskontrolle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einreise- und Aufenthaltsverbot für 5 Jahre für alle abgeschobenen (ausgewiesenen) Ausländer ; - Anwerbung der besten Studenten je nach Bedarf der franz. Wirtschaft und Bedürfnissen des Herkunftslands ; - Gewährung eines dauerhaften Einreisetitels (Zirkulation) für Studenten, verbunden mit der Verpflichtung zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer um dort zur Entwicklung beizutragen; - Kontrolle der Einreisen in die EU, sowie der Rückkehr in Herkunftsländer; <p>Entwicklungs-/Aussenpolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Am Vorbild des Abkommens mit Senegal sollen Verträge zu Ko-Entwicklung und konzentrierter Immigration mit Herkunftsländern geschlossen werden ; - Multilateraler Vertrag zu Migration zwischen Herkunfts- und Zielländern über gegenseitige Rechte und Pflichten, Schaffung einer internationalen Organisation zu dessen Umsetzung - Konditionierung der Visavergabepolitik an die Anstrengungen des Herkunftslands zur Rückübernahme der illegalen Migranten ; - Schaffung eines einheitlichen Konsulatsnetzwerks zwischen EU Staaten zur Visaerteilung ; <ul style="list-style-type: none"> - Reform zur Effektivierung der Rückführungsverfahren - Schaffung eines Immigrations- und Integrationsministeriums (zuständig für Asyl, Immigration, Visapolitik, Integration) - Erweiterte Anwendung biometrischer Technologien (für offizielle Dokumente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verstärkung europäischer Grenzpolizei ; - Umsetzung eines europäischen Pakts der Immigration zwischen großen EU Staaten (Verpflichtungen bez. Regularisierung, Rückführung von Illegalen) - Bekämpfung der Schlepper, moderner Sklavenhändler und krimineller Netzwerke als Priorität der internationalen Polizeikooperation ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschärfung der Voraussetzungen (Einkommen und Wohnung) für den Familiennachzug, damit „das Leben in Frankreich ein Projekt ist, das auf Arbeits(einkommen) basiert, nicht auf Sozialleistungen“; - Beschränkung der staatlichen medizinischen Leistung (aide médicale d'Etat) auf bedürftige Personen; - Erweiterung der Verpflichtungen zu Sprachkenntnis und Respekt der republikanischen Werte für Familiennachzug und Zugang zu franz. Staatsbürgerschaft; - Anwendung des franz. Eherechts auf alle in Frankreich lebenden Paare - prioritäre Unterstützung für Vereine zur Aufnahme von MigrantInnen, die unsere Grundwerte vertreten : Laizität Gleichberechtigung Frauen und Männer, Rolle der Familie, Aufstieg durch Arbeit und Ausbildung... 	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung eines einheitlichen Asylverfahrens in Europa und einer europäischen Asylbehörde zur Prüfung der Anträge ;
Ségolène Royal (Parti Socialiste PS)	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung eines mehrjährig gültigen Visums für zirkuläre Migration <p>Immigrationskontrolle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorantreiben europäischer Politik zur Schaffung einer gemeinsamen Grenzpolizei an EU Grenzen; <p>Entwicklung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entschlossene Politik gegenüber der illegalen Immigration (Zerschlagung mafiöser Netzwerke, Eindämmung der illegalen Immigration). <p>– Wiedereinführung der Regelung des 10-jährigen Aufenthalts als Kriterium für</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Individuelle Betreuung zur Förderung der Integration - Absicherung einer rechtlichen Aufenthaltssicherheit (cartes de résidence) - Vereinfachung des Zugangs zur Einbürgerung - Garantie einer individuellen Begleitung (Integrationsförderung) für anerkannte 	<ul style="list-style-type: none"> - Wiederaufnahme (Neuprüfung) von Anträgen abgewiesener Asylwerber « ni expulsables, ni régularisables“. - Moratorium und Neuverhandlung (EU) des Konzepts der « sicheren Herkunftsländer » (Asylrecht) - Erhöhung des Beitragsbudgets Frankreichs

	- Partnerschaft mit Herkunftsländern der Immigration basierend auf Ko-Entwicklung ;	Regularisierung ; - Regularisierung von Sans Papiers auf Basis von Kriterien der Aufenthaltsdauer, der Einschulung von Kindern und Arbeitsvertrag oder Arbeitszusage;	Flüchtlinge - lokales Wahlrecht für AusländerInnen (nach 5 Jahren regulärem Aufenthalt)	zum UNHCR (Problematik der Klimaflüchtlinge)
François Bayrou /UDF (Mouvement Democrate – MODEM)	Entschlossene und gerechte Immigrationspolitik - Immigrationssteuerung – gerechte Immigrationspolitik, im Dienst der Entwicklung (der Herkunftsländer) ;	- Kontrolle der illegalen Immigration auf europäischer Ebene - Regularisierung von Sans Papiers von Fall zu Fall auf Basis objektiver und transparenter Kriterien (Einschulung der Kinder, Arbeitsvertrag, Sprachkenntnisse, Respekt der Werte der Republik)		
Marie George Buffet – Parti Communiste Française (PCF)	- Abschaffung der Ausländergesetze (von Pasqua-Debré, Chevènement und Sarkozy) - Abschaffung der Anhalteräume im Transitbereich und der Schubhaftgefängnisse;	- Regularisierung aller Sans Papiers	- Erleichterung des Erwerbs der französischen Staatsbürgerschaft; - die Zuerkennung des Wahlrechts für alle Wahlen (nach 3 Jahren Aufenthalt für lokale und nach 10 Jahren Aufenthalt für nationale Wahlen)	- Einhaltung des Asylrechts
Dominique Voynet - Les Verts/Die Grünen	- Abschaffung der Doppelbestrafung (Strafhaft, Abschiebung) „double peine“. - Ratifizierung der Internationalen Konvention für die Rechte von Migranten - Bekämpfung des Konzepts der „Immigration choisie“ oder jeder Form des Quotensystems - Transfer der Kompetenz im Immigrationsbereich vom Innenministerium zu einem Ministerium der solidarischen Kooperation, internationalen Handels und Migration	- Regularisierung aller Sans Papiers	- Einführung des Wahlrechts für AusländerInnen in allen Wahlen - Umsetzung des Rechts auf Familienleben, auf Wohnung, auf Gesundheit, Arbeit und Sicherheit für AusländerInnen (einheitliches Verfahren);	-Garantie eines grundrechtskonformen Asylrechts - Ausweitung des Asylrechts bei geschlechtsspezifischer Verfolgung - Verbesserung der Asylverfahrensrechte von Asylwerbern (Information über Rechte, kurze Fristen für Registrierung des Asylantrags, Dolmetscher, Hilfe durch Anwalt und dritte Personen ihrer Wahl, etc.) - Zugang aller Asylwerber zum Aufnahme- und Unterbringungssystem; - Wiedereinführung des Rechts auf Arbeit und zu sozialen Rechten; - Strikte Ablehnung der Konzepte des « internen Asyl /Schutzzonen“, der „sicheren Herkunftsstaaten“ - Anwendung des Asylrechts (GFK) für Opfer homophober/sexistischer/transgender Diskriminierung (inkl. Opfer v. Sklaverei von Haushaltshilfen oder Zwangsprostitution).
Olivier Besancenot Ligue Communiste Révolutionnaire (LCR)	- Forderung nach kultureller Gleichheit : Anerkennung der kulturellen Diversität gemeinsam mit gleichen Rechten - Abschaffung der Bedingung der Staatsbürgerschaft für Beschäftigung im öffentlichen Dienst ; - Abschaffung der Anti-Immigrationsgesetze ; - Ablehnung der Immigrationspolitik basierend auf einer Wegwerf-Immigration (utilitaristisches Konzept der Migrationspolitik – Sarkozy Gesetz)	- Regularisierung aller Sans Papiers	- Staatsbürgerschaft darf nicht auf Nationalität beschränkt sein ; Zuerkennung des Wahlrechts auf allen Ebenen für alle - Aufenthaltsrecht basierend auf Freiheit der Zirkulation und der Niederlassung.	

Jean-Marie Le Pen (Front National)

- Immigrationsstop
- Abschaffung der Familienzusammenführung in Frankreich ;
- Abschaffung der permanenten 10 jährigen Aufenthaltstitel;
- „Bevorzugung“ von Franzosen bei staatlichen Sozialleistungen (Ausschluss von Ausländern)
- Re-Etablierung nationaler Grenzkontrollpolitik (Austritt aus Schengen);
- Organisation der Umkehr der Migrationsströme
- Entwicklungs-/Außenpolitik
- Umsetzung der Politik der Ko-Entwicklung:
- Bindung der Rückkehr von Migranten an die Hilfe für Herkunftsländer (proportional zur Kooperation der Herkunftsländer bei Rückübernahme)
- regelmäßige Euro-afrikanische Konferenzen zu Immigration (Maßnahmen, um die von Europas Reichtum angezogenen Bevölkerungen in ihren Herkunftsländern zu fixieren)

- effektive Abschiebung von illegalen Migranten
- Sanktion der Arbeitgeber illegal beschäftigter Migranten

- Beschränkung der Einbürgerung
- Abstammungsregel und Abschaffung automatischer Einbürgerungsregeln (“droit du sol”);
- Aberkennung der franz. Staatsbürgerschaft (bei Verbrechen, terroristischen Handlungen, Drogenhandel etc.)
- Ausschluss der Doppelstaatsbürgerschaft;
- Wahlrecht nur für Franzosen
- Umsetzung einer Assimilationspolitik
- Rückkehr und Wiederbelebung nationaler Werte und Nationalstolz
- Ablehnung des Kommunitarismus und Stärkung des Laizitätsprinzips

- Asylrecht nur für Personen, die direkte, individuelle schwere Verfolgung durch Herkunftsstaat erleiden ;

Quellen:

<http://www.votons.info/2007/election-presidentielle/themes/societe-immigration-et-famille/18>

Wahlprogramme :

Nicolas Sarkozy /UMP (Ensemble tout devient possible), www.sarkozy.fr

Ségolène Royale /PS (Le Pacte présidentiel), <http://www.presidentielle-2007.net/actualite/index.php/2007/02/11/107-le-pacte-presidentiel-de-segolene-royal>

Le Pen/ Front National <http://www.frontnational.com/programmeimmigration.php>

Dominique Voynet /Les verts, http://lesverts.fr/breve.php3?id_breve=72

Olivier Besancenot / LCR, www.Besancenot2007.org

Bayrou (La France de toutes nos forces): www.bayrou.fr

Wahlergebnisse des ersten Wahlgangs: 44.474.519 registrierte WählerInnen: Wahlbeteiligung (gültige Stimmen) 82.58% (36.724.845 Stimmen)

Nicolas Sarkozy (31.18%), Ségolène Royal (25.87%), François Bayrou (18.57%), Jean-Marie Le Pen (10.44%), Olivier Besancenot (4.08%), Philippe de Villiers (2.23%), Marie-George Buffet (1.93%),

Dominique Voynet (1.57%), Arlette Laguiller (1.33%), José Bové (1.32%), Frédéric Nihous (1.15%), Gérard Schivardi (0.34%)

Im zweiten Wahlgang erhielt Nicolas Sarkozy 53% und Ségolène Royal 46,94% der Stimmen.

8 Bibliographie

- Abdallah, Mogniss H. et le Réseau No Pasaran (2000): Y'y suis, j'y reste! Les luttes de l'immigration en France depuis les années soixante. Paris: Éditions reflex.
- Alaux, Jean-Pierre (2004) : L'asile dans le pot commun de l'immigration, in : Plein Droit n° 59-60, mars 2004, <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/59-60/pot.html>
- Andreo, Christophe/ Guenegou, Lucile / Marjolaine Moreau (2005): De l'exil à la démarche de naturalisation. Guide pratique de la naturalisation. France Terre d'Asile, Septembre 2005.
- Autain, Clémentine / Beaud Stéphane / Bertho Alain et. al. (2006) : Banlieue, lendemains de révolte. La dispute et Regards. Paris.
- Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk, Harald Waldrauch (2006): Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analysis. Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries. IMISCOE Research, Amsterdam, AUP.
- Benford, Robert D., Snow, David A. (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: Annual Review of Sociology, 26, pp. 611-639.
- Bonelli, Laurent (2008) : La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité ». Paris : La Découverte.
- Borrel, Catherine (2006) : Près de 5 millions d'immigrés à la mi-2004. Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005, INSEE PREMIERE N°1098 - AOUT 2006
- Bourgeois, Frédérique/Helly Denise (2001): Les Réfugiés Kosovars évacués à Lyon et à Montreal au Printemps 1999. Synthèse d'Etude. In : Migrations Etudes, Juillet aout 2001, N°100.
- Brouard Sylvain / Vincent Tiberj CEVIPOF (2007): Les Tensions autour de l'immigration dans l'opinion : crispation et polarisation, Le Baromètre Politique Français (2006-2007), 3ème vague – Hiver 2006.
- Conseil d'Europe (2000): « Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », Rapport, Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, Rapporteur: M. Carlos Luís, Portugal, Groupe socialiste, Doc. 8916, 22 décembre 2000, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc00/FDOC8916.HTM>
- D'Amato, Gianni (2001): Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. LIT Verlag.
- De Bruycker, Phillippe (ed.) (2000) : Les Régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne, Bruylant Bruxelles.
- Decourcelle, Antoine/ Julinet S. (2000) : Que reste-t-il du droit d'asile? Paris : L'Esprit Frappeur.
- Delouvin, Patrick (2006): Droit d'asile : Des déboutés en difficulté en France. In : Migrations Société, Sans Papiers d'hier et d'aujourd'hui, Vol.18, n°104, mars – avril 2006, pp. 155-167.
- Dewitte, Philippe (Hg.) (1999) : Immigration et intégration. L'état des savoirs, Paris : La Découverte.
- Düvell, Franck (2007) : United Kingdom. In: Triandafyllidou Anna and Ruby Gropas (eds.) (2007): European Immigration. A source book. Aldershot : Asghate, pp.347-359.
- Dufoix, Stéphane (2005): More Than Riots: A Question of Spheres, veröffentlicht am 2.12.2005 unter: <http://riotsfrance.ssrc.org/>
- Dufour, Eloise (2006) : Comment s'est constitué historiquement et comment a évolué récemment le rôle de France Terre d'Asile (FTDA) dans le « dispositif national d'accueil » ? Note de synthèse DESS Administration du politique de l'Université Sorbonne (Paris 1), <http://www.univ-paris1.fr/article5681.html>
- Etiemble, Angéline (2004) : Les Tamouls du Sri Lanka en France. L'emprise du politique, In : Revue française des Affaires sociales, n° 2, avril-juin 2004, p. 145-164, <http://www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200402/200402-art08.pdf>

- EU Kommission (2007): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, 8.6.2007, KOM(2007) 299 endg.
- Ferry, Vincent/Pierre D. Galloro/Gerard Noiriel (2005) : Vingt ans de discours sur l'immigration. Paris: L'Harmattan.
- Freedman, Jane (2004): Immigration and Insecurity in France. Critical Security Series, Aldershot, Ashgate.
- Geisser, Vincent (2006) : Editorial : Les caricatures francaises du droit d'asile ou la fin d'une « utopie divine », in: Migrations-Société, Vol. 18 n°104, mars-avril 2006, pp.3-16
- Julien-Laferrière, François (2004) : La loi Villepin relative au droit d'asile. In: Regards sur l'actualité : Immigration, intégration, vol. 299, 2004. p.29-40
- Kraler, Albert (2004): The legal status of immigrants and their access to nationality, in: Bauböck, Rainer et.al. Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation, State of the art report for IMISCOE cluster B3, chapter 2.
- Laacher, Smain (2005) : L'impératif d'une illusion bien fondée. Entretien avec Smain Laacher, in Ecarts d'identité N°107, 2005, pp. 4-12.
- Lagrange, Hugues / Marco Oberti (eds.) (2006) : Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française. Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Goaziou, Véronique / Mucchielli, Laurent (Hg.) (2006): Quand les banlieues brûlent...: retour sur les émeutes de novembre 2005 Paris: La Découverte.
- Legoux, Luc (2006) : Asile, immigration : réconcilier les droits de l'homme et ceux du citoyen. In: Revue Européenne des Migrations Internationales, 2006 (22), 2, pp.95-103.
- Lochak, Danièle (2006): Le tri des étrangers : un discours récurrent, in : Plein Droit « Immigration, paroles de trop », n° 69, juillet 2006.
- Lockwood, D. (1996): Civic Stratification and Class Formation. In: The British Journal of Sociology 47 (3), pp. 531-550.
- Migreurop (2006) : Guerre aux migrants. Le Livre Noir de Ceuta et Melilla.
- Morillon, Anne (2001): Les réfugiés politiques face à la naturalisation. In : Hommes et Migrations, vol. 1234, pp. 50-57.
- Niessen, Jan, Huddleston, Thomas and Laura Citron (2007) Migrants integration policy index, Brussels: British Council and Migration Policy Group, www.integrationindex.eu
- Noiriel, Gérard (2007): Immigration, antisemitisme et racisme en France (XIXe – XXe siècle) Discours publics, humiliations privées. Paris : Librairie Arthème Fayard.
- Noiriel, Gérard (2007): « French Pride ». Le Nationalisme « soft » de Nicolas Sarkozy. In : Mouvements, <http://www.mouvements.info/spip.php?article44>
- Noiriel, Gérard (1998): Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile 19e-20e siècle. Paris : Hachette. (Erstmals publiziert 1991 unter dem Titel : La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993), Calmann-Levy).
- Parly, Jeanne-Marie (2005): Nouvelles dispositions sur l'asile: incidences et conséquences. In: Proasile, Nr.12, p.3-6.
- Poelémans, Maiténa/ De Sèze, Sophie (2000) : La Régularisation des immigrés illégaux en France. In: De Bruycker, Phillippe (ed.) (2000) : Les Régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne, Bruylant Bruxelles, pp.161-194.
- Schwenken Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld: Transcript Verlag, Global Studies.
- Silverman, Maxim (1992): Deconstructing the Nation: Immigration, Racism, and Citizenship in Modern France. Routledge.
- Sohler, Karin (2009): Country Study France. In: Martin Baldwin-Edwards & Albert Kraler (2009) (eds): REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix A: Country Studies. Vienna: ICMPD.

- Temine, Emile (1999): La France et ses étrangers (1789-1945), in: Dewitte, P. (Hg.): Immigration et Intégration. L'État des savoirs.
- UNHCR (2007): Asylum levels and Trends in Industrialized countries, 2006. Overview on Applications lodged in European and Non-European industrialized countries in 2006, 23 march 2007
- Valluy, Jérôme (2004): « La fiction juridique de l'asile », in : Plein Droit - Revue du GISTI, décembre 2004, n°63.
- Valluy, Jérôme (2007) : L'accueil étatisé des demandeurs d'asile : de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés. TERRA-Ed., Coll. "Esquisses", février 2007 : <http://terra.rezo.net/article556.html>
- Vianna, Pedro (1996): Les déboutés et les situations de non-droit, in: Migration Société (CIEMI), n°48, nov.-dec. 1996, pp.69-75.
- Vianna, Pedro (2007) : Du soupçon à la mise à l'écart : Le droit d'asile en danger. In : Migrations Société Vo. 19, n° 109, Janvier – février 2007, pp.79-91.
- Waldrauch, Harald (2005): Electoral Rights for foreign nationals: a comparative overview. Paper prepared for the ESF/LESC-SCSS Exploratory Workshop: Citizens, non-citizens and voting rights in Europe. School of Law, University of Edinburgh, UK, 2-5 June.
- Wacquant, Loic (2006): Parias urbains. Ghetto - Banlieues – État. Paris: La Decouverte.
- Weil, Patrick / Spire, Alexis (2006): France. In: Bauböck, Rainer et.al. (2006): Volume 2 Country Analysis, Policies and Trends in 15 European Countries, pp. 187-211.
- Withol de Wenden, Catherine (1999): Post-1945 migration to France and modes of socio-political mobilisation, in: IMIS Beiträge, 13, 1999, Osnabrück University, pp. 43-73.
- Withol de Wenden, Catherine / Leveau, Remy (2001): La Bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration. Paris, CNRS Éditions.

NGO Dokumente

- Amnesty International Section Française (2005) : Les difficultés de la procédure Dublin II, note octobre 2005.
- Amnesty International Section Française (2005) : Point sur la réforme du droit d'asile en France. 1ier décembre 2005, Document SF05R 51.
- Anafé (2002) : « Parcours, filières et trajectoires » Pour un accès permanent en zone d'attente, in : Plein Droit n° 55, décembre 2002, <http://www.anafe.org/doc/biblio/gisti.12-03.html>
- ANAFÉ (2007) : La Zone d'Attente. In: Collectif UCIJ - Unies contre l'immigration jetable: Contre-Rapport sur Immigration et Droit d'asile, mars 2007, pp.6-15
- CIMADE (2005) : Centres et locaux de rétention administrative. Rapport 2005, Paris.
- CIMADE (2007) : Main Basse sur l'Asile. Le droit d'asile (mal)traité par les préfets. Rapport d'observation. Juin 2007, Paris.
- Coordination Française pour le Droit d'Asile CFDA (2006): Des demandeurs d'asile sans papiers : Notes sur les procédures Dublin II et prioritaires, avril 2006.
- Coordination Française pour le Droit d'Asile CFDA (2007) : La Reforme du Droit d'asile. Un bilan critique après trois années. Mars 2007.
- Forum Réfugiés (2005): Le reglement Dublin : Principes et pratiques de la determination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'Union européenne. Les notes techniques de Forum Réfugiés, n°1, octobre 2005.
- Forum Réfugiés (ed.) (2005) : L'asile en France et en Europe. État des lieux 2004. 4^{ème} Rapport annuel de Forum Réfugiés. Juillet 2004, Lyon
http://www.forumrefugiés.org/pdf/action/rapport_asile/rapport_asile_2004.pdf
- Forum Réfugiés (ed.) (2005) : L'asile en France et en Europe. Etat des lieux 2005. 5^{ème} rapport annuel de Forum réfugiés, juillet 2005, Lyon,
http://www.forumrefugiés.org/pdf/action/rapport_asile/rapport_asile_2005.pdf

- Forum Réfugiés (ed.) (2006) : L'asile en France et en Europe. Etat des lieux 2006. 6^{ème} rapport annuel de Forum réfugiés, juin 2006, Lyon,
http://www.forumrefugiés.org/pdf/action/rapport_asile/rapport_asile_2006.pdf
- Forum Réfugiés (ed.) (2007) : L'asile en France et en Europe. Etat des lieux 2007. 7^{ème} rapport annuel de Forum réfugiés, Juillet 2007, Lyon.
- France Terre d'Asile FTDA (2007) : Lettre de l'Observatoire de l'Intégration, N°25, Novembre 2007
- GISTI (2006): Etrangers en Guyane. Guyane étrangère à son entourage. Rapport de GISTI.
- GISTI (2006): Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France, Paris : La Découverte.

Offizielle Berichte und Dokumente

- ANAEM (2006) : État du Dispositif national d'accueil des demandeurs d'Asile et des Réfugiés en 2005.
http://www.anaem.fr/IMG/pdf/Accueil_en_2005.pdf
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme - CNCDH (2006): Les Conditions d'exercice du droit d'asile en France. La Documentation Française. Paris.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (2001) : Avis sur l'asile en France, CNCDH, Paris, 6 juillet 2001. http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=157
- Giraud, Annie / Marc Bonnefis (2007): Acquisitions et pertes de la nationalité française. Données Chiffrées et commentaires Année 2006. Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement /Direction de la Population et des Migrations (DPM)/ Sous-Direction des Naturalisations
http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_naturalisations_2006.pdf
- Haut Conseil à l'Intégration (2004) : Le contrat et l'intégration. Rapport à Monsieur le Premier Ministre, janvier 2004, 163 p. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000033/0000.pdf>
- Haut Conseil à l'Intégration / Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration (OSII) / Bray, Caroline, Costa-Lascoux, Jacqueline, Lebon, André (2004): Rapport 2002-2003. Paris, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000610/0000.pdf>
- Haut conseil à l'intégration (2006) : Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005, Paris. La Documentation française. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000272/0000.pdf>
- Martin-Ndiaye, Nathalie (2005): Le programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière. In : La Lettre de la Direction de Population et des Migrations, N°61 Décembre 2005, p. 3-4.
- Régnard, Corinne /DPM (2006): Immigration et Présence étrangère en France en 2005. Rapport annuel de la Direction de la Population et des Migrations DPM. Décembre 2006.
- UNHCR (2006): Asylum levels and Trends in Industrialized countries, 2006. Overview of Asylum Applications lodged in European and Non-European industrialized countries in 2006, March 2007, UNHCR Geneva, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/460150272.pdf>

Senats- und Parlamentsberichte

- Mariani, Thierry (2006): Rapport d'information relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, MARIANI Thierry. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, 2006, N° 2922, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2922.asp>
- Des Esgaulx, Marie-Hélène (2006): Rapport d'Information relatif au suivi des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, 5.4.2006, Assemblée nationale N°3012 http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3012.asp#P404_53796
- Des Esgaulx, Marie-Hélène (2005): Rapport d'information en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières), 6.7.2005, Assemblée nationale, n° 2448 http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2448.asp#P801_109204

2005: Rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration - Premier rapport établi en application de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003, Paris, Premier ministre: 2005 <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000182/0000.pdf>

Othily, Georges / François-Noël, Buffet (2006): Immigration clandestine: une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine, Rapport de commission d'enquête n° 300 (2005-2006), Assemblée nationale, 6.4.2006, http://senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-1_mono.html#toc305

Comité interministériel de contrôle de l'immigration CICI (2007) : Les orientations de la politique de l'immigration, Rapport au parlement - Décembre 2007. Quatrième rapport établi en application de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000765/0000.pdf>

Asylberichte der Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

<http://www.ofpra.gouv.fr>

OFPRA (2007) : Rapport d'activité 2006 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Paris, online unter : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000217/0000.pdf>

OFPRA (2006) : Rapport d'activité 2005 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Paris, online unter : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000331/0000.pdf>

OFPRA (2005) : Rapport d'activité 2004 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Paris, online unter : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000265/0000.pdf>

Commission des recours des réfugiés (CRR)

www.commission-refugies.fr/

2004/2005 : Rapport de la Commission des recours des réfugiés 2004, 2005

La Documentation Française

La Documentation Française (2007) : Dossier Immigration et Politique migratoire, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/immigration/immigration-clandestine.shtml>

Rechtliche Quellen (Gesetze, Verordnungen)

Rechtsdatenbank Legifrance, <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Asylgesetz vom 10. Dezember 2003 (LOI n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile) ; siehe http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?idDocument=JORFDOLE000017759942&type=general

Code de l'entrée et du séjour des étranger et du Droit d'asile CESEDA vom 24. Juli 2006 (LOI n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration) JORF n°170 du 25 juillet 2006 page 11047, texte n° 1; http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?cidTexte=JORFTEXT000000266495&dateTexte=

Code de l'entrée et du séjour des étranger et du Droit d'asile CESEDA, i.d.F. vom 20.11.2007 (LOI n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile); http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=42D3F52E07168701C1C4D073087A0D5D.tpdjo11v_3?idDocument=JORFDOLE000017758173&type=general

Dokumente europäischer Organisationen

Council of Europe (2000): « Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », Rapport, Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, Rapporteur: M. Carlos Luís, Portugal, Groupe socialiste, Doc.

8916, 22 décembre 2000,

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc00/FDOC8916.HTM>

Council of Europe Parliamentary Assembly (2006): The image of asylum-seekers, migrants and refugees in the media. Report of the Committee on Migration, Refugees and Population, Rapporteur: Mrs Tana de Zulueta, Italy, Socialist Group, Doc. 11011, 10 July 2006, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC11011.htm>

ECRI - European Commission against Racism and Intolerance (2005): Third report on France. Adopted on 25 June 2004, Strasbourg, 15 February 2005.

ECRI - European Commission against Racism and Intolerance (2005): Third report on the United Kingdom. Adopted on 17 December 2004. Strasbourg, 14 June 2005.

EU Kommission (2006): Third annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, 15.9.2006, SEC (2006) 1170, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/identification/doc/sec_2007_1184_en.pdf

EU Kommission (2007): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des Dublin-Systems, 8.6.2007, KOM(2007) 299 endg.