

Am 3. Mai 2000 fand in den Räumen der Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund in Berlin das 8. Migrationspolitische Forum „Alternativen zur Abschiebungshaft“ statt. Das Forum wurde vom Forschungszentrum für Internationales und Europäisches Ausländer- und Asylrecht in Konstanz veranstaltet (N. Weiß).

Auf eine Einführung durch Prof. K. Hailbronner folgte ein Referat zum Thema: „*Problematik und Intention des Modellversuchs Landesunterkunft für Ausreisepflichtige des Landes Rheinland-Pfalz (LURP)*“. Der Leiter des Amtes für Ausländerangelegenheiten und der Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Flugabschiebung und Paßbeschaffung bei der Stadtverwaltung Trier, D. Martini-Emden, erläuterte die bisherigen Erfahrungen mit dem Modellversuch LURP. Hintergrund von LURP ist es, durch die Errichtung einer offenen Einrichtung für ausreisepflichtige ausländische Personen eine Alternative zur Abschiebehaft zu schaffen. Dort soll durch eine Kombination durch psychosozialer Betreuung und ausländerrechtlicher Beratung die Bereitschaft gefördert werden, bei der Paßbeschaffung mitzuwirken und letztendlich freiwillig auszureisen.

In diesen Modellversuch werden bis zu 100 Personen aufgenommen, für die eine vollziehbare Ausreisepflicht durchsetzbar ist, mit anderen Worten eine realistische Chance auf Beschaffung von Rückreisepapieren besteht.

Martini-Emden stellte die seit dem Start von LURP Ende 1999 gesammelten Erfahrungen dar. Demnach sind bislang 76 Personen für die Teilnahme am Modellversuch geeignet befunden worden, hiervon sind 34 Personen erschienen und nehmen am Modellversuch teil; der Rest ist untergetaucht. Von diesen 34 Personen hat bisher eine die freiwillige Ausreise angetreten. Insgesamt sei eine geringe Aufenthaltsfrequenz in den Einrichtungen zu beobachten. Es sei erstrebenswert, Menschen des betroffenen Personenkreises rascher als bisher in den Modellversuch zu integrieren, um frühzeitig einer hartnäckigen Identitätsverschleierung vorzubeugen.

Im Anschluß daran referierte P. Schatzer, Abteilungsleiter für Auswärtige Beziehungen der internationalen Organisation für Migration, zum Thema: „*Freiwillige Rückkehr*“. Hier wies er auf den neuen Ansatz im niederländischen Rückkehrprogramm REAN hin, durch frühestmögliche Informationen eines Asylbewerbers – vom Zeitpunkt der Stellung des Asylantrages an – auf Rückkehrmodalitäten aufmerksam zu machen.

Das nächste Referat wurde von O. Root gehalten. Der amerikanische Wissenschaftler sprach über das „*Appearance Assitance Program: An Alternative to Detention for Noncitizens in U.S. Immigration Removal Proceedings*“. Dieses Programm wurde für diejenigen Einwanderungsgruppen entwickelt, die – trotz der großzügigen Inhaftierungspraxis in den USA – aus den unterschiedlichsten Gründen nicht inhaftiert werden können.

Das „*Appearance Assitance Programm*“ soll sicherstellen, daß die betroffenen Personen ihren Verpflichtungen im jeweiligen Verfahren nachkommen, also etwa zu Anhörungsterminen erscheinen oder sich der Abschiebung stellen. Zu diesem Zweck werden die betroffenen Personen nicht nur bei der Einreise erfaßt, sondern auch während des gesamten Verfahrens von Mitarbeitern des Programms aufgesucht und betreut. Dies wird durch eine umfassende, computergestützte Datenverarbeitung – die bei der zuständigen Einwanderungsbehörde nach wie vor nicht existent ist – ergänzt. Zu den Bestandteilen des „*Appearance Assitance Programm*“ gehört es auch, die Einwanderer über Abläufe und Details des Rechts- und Verwaltungsprozesses zu informieren.

Root trug vor, daß über 80 % der Teilnehmer ihre Beteiligung am Verfahren konstant halten. Es zeige sich, daß viele Leute – sobald ihnen die richtige Kombination aus Information, Unterstützung und begleitender Kontrolle angeboten werde – sich zur Mitarbeit entschließen.

Das Migrationspolitische Forum wurde mit einem Vortrag zur Holländischen Rechtslage beendet. A. H. Straatman erläuterte „*The Dutch Deportation Policy*“.

1998 erklärte die niederländische Regierung, zukünftig eine restriktivere Flüchtlingspolitik zu betreiben. Zu diesem Zweck wurde das Ausländergesetz und die Repatriierungspolitik überdacht und neu formuliert. Das neue Ausländergesetz wird zur Zeit parlamentarisch beraten und soll im Januar 2001 in Kraft treten. Ziel der Neuregelung ist es, die Verfahren zu verbessern und kürzere Verweilzeiten zu erreichen, um so zukünftigen Einwanderern eine faire Bewertung ihrer Chancen bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu ermöglichen.

Die derzeitige durchschnittliche Verweildauer für Asylbewerber beträgt in den Niederlanden zwischen zwei bis drei Jahre. Die Rückführung wird mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr schwieriger, so daß es aus Sicht der niederländischen Regierung erforderlich ist, die Rückkehrentscheidung möglichst früh zu treffen. Bis September 1999 war die Einwanderungspolitik der Niederlande davon geprägt, daß abgelehnte Asylbewerber das Aufenthaltsrecht in den Niederlanden verloren und rechtlich zur Rückkehr in das Herkunftsland verpflichtet waren. Dabei ist man vorzugsweise auf freiwilliger Basis vorgegangen, behielt sich aber die Möglichkeit der zwangsweisen Rückführung vor. Diejenigen, die sich einer freiwilligen Rückkehr verweigerten, verloren den Anspruch auf soziale Leistungen. Nach geltendem holländischen Recht kann gegen die Verweigerung von Unterstützung Zivilklage eingeleitet werden.

Diese neue Rückführungspolitik wirft vor allem zwei Fragen auf:

1. Prinzipielle Erwägungen betreffen die Frage, ob eine Rückführung in bestimmte Länder zu einer bestimmten Zeit moralisch gerechtfertigt ist, wenn man die allgemeine Situation in diesen Ländern in Betracht zieht. Dies bezieht sich etwa auf Afghanistan, Angola, Burundi und Ruanda. Ausländer aus diesen Herkunftsstaaten werden nicht zurückgeführt, sondern erhalten einen vorläufigen Aufenthaltsstatus, der sie auch in den Genuß sämtlicher sozialen Leistungen versetzt. Einen solchen vorläufigen Aufenthaltsstatus erhalten auch diejenigen Ausländer, denen die Rückkehr aus anderen Gründen außerhalb ihres Einfluszbereichs nicht möglich ist. Die Rückführung wird in all diesen Fällen ausgesetzt, solange sich die Situation in den Herkunftsländern nicht gebessert hat.
2. Erwägungen praktischer oder technischer Natur beziehen sich auf Asylsuchende ohne Reisedokumente oder Identitätsnachweis, die nachgewiesenermaßen nicht bei der Ersatzdokumentenbeschaffung kooperieren und denen deshalb Sozialhilfeleistungen verweigert worden sind.

Die Mehrheit dieser Ausländer stammt aus Ländern wie China, Algerien, Ägypten, Irak, Iran, Nigeria oder Sri Lanka, die Rückführung nicht erleichtern oder zeitraubende Verfahren für die Beschaffung von Ersatzdokumenten vorsehen.

Bekanntlich wird ein Teil derjenigen, deren Unterstützungsleistungen beendet worden sind, ihren Aufenthalt in den Niederlanden illegal fortsetzen. Viele werden früher oder später nach dem Ausländergesetz inhaftiert werden, wenn sie im Rahmen polizeilicher Ermittlungen festgenommen werden. Von denjenigen wiederum, die nach dem Ausländergesetz festgenommen und inhaftiert worden sind, wird eine kleinere Zahl möglicherweise in die Herkunftsländer zurückkehren. Andere werden ausgewiesen; eine unbekannte Zahl erbittet möglicherweise in einem anderen europäischen Land Asyl.

Bis 1999 haben die niederländischen Behörden noch bestimmte Leistungen gegenüber diesen nicht kooperationswilligen Asylbewerbern erbracht. So wurde beispielsweise aktive Unterstützung bei der Beschaffung von Ersatzpapieren durch die zuständigen Botschaften geleistet. Das seit September 1999 angewandte neue holländische Rückführungsprogramm unterstreicht nachhaltig die eigene Verantwortlichkeit und Kooperationspflichtigkeit des einzelnen. Nach wie vor steht im Zentrum dieser Einwanderungspolitik die Erkenntnis, daß auf die Nichtzulassung als Einwanderer die rechtliche Pflicht zur unverzüglichen Ausreise folgt.

Sobald die Ablehnung rechtskräftig festgestellt worden ist und der Bewerber nicht freiwillig ausreist, werden sämtliche Sozialhilfeleistungen eingestellt. Dementsprechend wird das neue Ausländergesetz auch keine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Entscheidung vorsehen, die Unterstützungsleistungen einzustellen.

Auf der anderen Seite räumt die neue Ausländerpolitik einer regelmäßigen Kommunikation mit dem Bewerber während des gesamten Verfahrens hohe Priorität ein. Von der Einreise an sollen regelmäßige Treffen mit Beamten der Einwanderungsbehörde und Polizisten dem Ausländer nachhaltig die Erkenntnis vermitteln, daß die legale Einreise und der Status als anerkannter Einwanderer nicht das naturgegebene Ergebnis eines Bewerbungsprozesses ist und das die Ablehnung den Bewerber rechtlich zur sofortigen Ausreise aus den Niederlanden verpflichtet. Sobald es sich klar herausgestellt hat, daß ein Bewerber keine Zukunft in den Niederlanden haben wird, sind die Beamten dazu angehalten, ihm dies eindeutig klar zu machen, ihm dabei aber gleichzeitig sämtliche Unterstützung der Behörden bei der Rückführung in Aussicht zu stellen.

Diese Unterstützung wird im wesentlichen durch die International Organisation for Migration (IOM), aber auch durch spezifische, auf die Rückführung ausgerichtete Trainingsprogramme (zu denken ist an die

Vermittlung von Computerfähigkeiten, Fremdsprachen, etc.) vermittelt.

Im Rahmen dieser neuen Rückführungspolitik wurde die Kooperation mit IOM intensiviert. Auch das Budget und die Mitarbeiterzahl von IOM in den Niederlanden wurde ausgeweitet. Seit 1997 steigt die Zahl der mit Hilfe von IOM zurückgeführten Menschen stetig an.

*Straatman* ging dabei im einzelnen zunächst auf die verschlechterten Bedingungen für Asylbewerber in den Niederlanden ein. Dies solle, wie er unumwunden zugab, die Attraktivität der Niederlande als Fluchtland verringern.

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen erläuterte er die rigide Abschiebungspolitik des Königreichs. Dabei spielt die Abschiebehaft eine zentrale Rolle. Gleichzeitig sei die gesetzliche Regelung bemüht, menschenrechtlichen Mindestanforderungen genüge zu tun.

Die hochkarätig besuchte Veranstaltung erbrachte intensive *Diskussionen* über die in den Vorträgen angesprochenen Fragestellungen, mit denen eine verstärkte freiwillige Rückkehr erreicht werden soll. Die Ausländerbeauftragte des Landes Berlin, *B. John*, sprach sich für eine Ergänzung von Paragraph 55 Abs. 3 AuslG um die Passage „oder die nicht freiwillig zurückkehren können“ aus. In Verbindung mit einer hierzu zu erstellenden Länderliste erschien es ihr so möglich, nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die zur obligaten Duldung führt, mit der Situation fertig zu werden. Daß es sich hierbei um einen Wunsch der Praxis handle, wurde von *Martini-Emden* bestätigt. Gegenargumente wurden nicht nur vom Vertreter des Bundesministeriums des Innern, sondern auch von *G. Renner*, Vorsitzender Richter am HessVGH, vorgebracht. Der vorgeschlagene Weg führe zu einer neuen Klassifizierung und schaffe eine weitere Aufenthaltskategorie und werde letztlich auch das Institut der Duldung auf. *Hailbronner* ergänzte, die Diskussion erinnere ihn an diejenige, die bei der Novellie-

rung des Asylbewerberleistungsgesetzes geführt worden sei. Letztendlich werde sich das Kriterium der Zumutbarkeit als entscheidend herausstellen.

Insgesamt wurde betont, daß in diesem Bereich ein Gesamtkonzept unerlässlich sei, um eine sowohl für die Flüchtlinge wie für die deutsche Gesellschaft erträgliche Lösung zu finden. Es müßten klare Signale zur Rückkehr ausgesendet werden. *John* unterstrich, daß die deutsche Politik in diesem Bereich auf einer Lebenslüge aufbaue und den Flüchtlingen nur Perspektivlosigkeit anbiete.