"Die Luxemburger Asylpolitik ist unkontrollierbar."

Ein Gespräch mit Françoise Kuffer

Nachdem das vorliegende Dossier längst in Planung war, erhielt das Thema in den letzten Wochen eine gewisse politische Brisanz dadurch, daß die Abgeordnete Françoise Kuffer ihren Austritt aus der LSAP u. a. mit ihrer Meinungsverschiedenheit über die Asylpolitik der Luxemburger Regierung, insbesondere des sozialistischen Außenministers, begründete. Der Konflikt war ein erstes Mal offenbar geworden, als Frau Kuffer sich im Parlament weigerte, die Konvention von Dublin über eine EG-weite Regelung der Asylprozedur mitzutragen. Dabei erklärte sie, daß sie schon damals nur unter Zwang für das Schengener Abkommen (vgl. "forum" Nr. 125/1991) gestimmt hatte. Aus Termingründen konnten wir die mutige Rede der Ostdeputierten nicht in der "forum"-Dezembernummer veröffentlichen. Inzwischen kann jeder interessierte Bürger sie im Kammerbericht (Compte rendu no 2/92-93, Kol. 500-508) nachlesen. "forum" unterhielt sich mit Françoise Kuffer über die Asylpolitik, aber auch über die Rolle der Abgeordneten im allgemeinen: Überlegungen, die sicher auch im Rahmen der "forum"-Serie über den Staat Interesse finden werden.

"forum": *Meine erste Frage: Wie schätzen Sie die Asylpolitik in Luxemburg ein, als liberal oder als restriktiv?*

Françoise Kuffer: Das erste Problem der Luxemburger Asylpolitik besteht darin, daß sie sehr schwer zu kontrollieren ist, da es nur eine Praxis und keine reglementarischen Texte gibt, an die der Minister oder die Verwaltung sich zu halten hätten. Es ist auch sehr schwer, an Informationen und Daten zu kommen, wie das Asylrecht in der Praxis gehandhabt wird. Ich kenne ein paar konkrete Fälle, die mich nicht zum Urteil kommen lassen, die Luxemburger Asylpolitik sei liberal. Das wird bestätigt von der Antwort, die der GAP-Abgeordnete Robert Garcia auf eine parlamentarische Anfrage erhielt: 1992 beantragten 120 Personen aufgrund der Genfer Konvention das Statut als politische Flüchtlinge in Luxemburg; einem einzigen Antrag wurde stattgegeben, 15 bleiben noch in der Schwebe, alle anderen wurden abgewiesen oder erübrigten sich aus einem anderen Grund *(vgl. die genauen Zahlen oben S. 12).* Da kann man m. E. nicht von einer sehr liberalen Handhabung sprechen.

"forum": *Hat sich die Praxis denn in den letzten Jahren verschärft? In der Vergangenheit wurde doch mehr als nur einem Antrag pro Jahr stattgegeben.*

Françoise Kuffer: Ich bin in der Tat der Meinung, daß die Praxis immer restriktiver wird. Das merkt man nur nicht so offen, weil die zahlreichen jugoslawischen Flüchtlinge zur Zeit im Land sind. Ich muß unterstreichen, daß die jugoslawischen Flüchtlinge keine politischen Flüchtlinge sind. Sie genießen ein Sonderstatut, das alle sechs Monate verlängert werden kann, oder nicht. Die rund 1700 Flüchtlinge aus ex-Jugoslawien dürfen also nicht über den einen politischen Flüchtling hinwegtäuschen, der 1992 anerkannt wurde.

"forum": *Ist diese Verschlechterung der Lage zu Ungunsten der Asylbewerber denn schon eine Folge der Abkommen von Schengen und Dublin?*

Internationale Verträge werden in der Regel blind ratifiziert.

Françoise Kuffer: Ich habe das Gefühl, daß die Regeln aus diesen beiden Konventionen schon vorher angewandt wurden. Ich wurde von ein paar Leuten kontaktiert, denen erklärt wurde, ihr Antrag auf Asyl sei hoffnungslos, da Luxemburg nicht das erste Land sei, in dem sie aus ihrer Heimat kommend in Europa ankamen. Dieser Grund ist ausdrücklich in den beiden Konventionen als Abweisungsgrund vorgesehen. Der Flüchtling muß im ersten Ankunftsland seinen Asylantrag stellen. Luxemburg wird also in Zukunft kaum noch Asylanträge zu bearbeiten haben, da es kaum direkte Flugverbindungen von hier mit Ländern der Dritten Welt, in denen die Menschenrechte verletzt werden, gibt. Dieses Prinzip aus den Abkommen von Schengen und Dublin wird sicher schon angewandt. Es dürfte auch die Hauptursache für die 100 Ablehnungen von Asylanträgen im Jahr 1992 sein.

"forum": *Ist das denn von der Luxemburger Regierung so gewollt, oder beugt die Regierung sich bloß einem europäischen Druck in diese Richtung?*

Françoise Kuffer: Luxemburg ist wie jedes andere Land, das die beiden Verträge ratifiziert hat, frei, einen Antrag auch dann untersuchen zu lassen, wenn wir nicht erstes Kontaktland sind oder wenn der Betreffende schon in einem Nachbarland abgewiesen wurde. Das ist ausdrücklich vorgesehen. Die Abgeordnetenkammer hat auch in einer Motion die Regierung aufgefordert, bewußt von diesem Recht Gebrauch zu machen, da ja auf normalem Weg kaum noch Flüchtlinge zu uns kommen können, es sei denn sie springen mit dem Fallschirm aus dem Flugzeug.

"forum": *Dieser Wille scheint bei der Regierung also nicht zu bestehen. Hängt das nun daran, daß die Regierung oder die Verwaltung Angst hat vor einer Flüchtlingswelle im Falle wo wir "zu" liberal werden, oder üben die Nachbarstaaten informell Druck auf uns aus, um auch unsere Asylpolitik restriktiv zu gestalten.*

Françoise Kuffer: Ich kann mir nicht vorstellen, daß andere EG-Staaten in dieser Hinsicht Druck auf Luxemburg ausüben.

"forum": *Es ist also eine freie Entscheidung der Luxemburger Regierung.*

Françoise Kuffer: Ich nehme an. Ich weiß alllerdings nicht, inwieweit die Regierung sich dieser restriktiven Praxis bewußt ist oder ob nicht die Verwaltung eigenhändig in diese Richtung marschiert. Ich habe das Gefühl, daß es im Umgang mit den Flüchtlingen, z. B. auch was die ihnen ausgezahlten Tagessätze anbelangt, unwahrscheinlich viel Willkür gibt. Mir wurden Fälle vorgelegt, da verstehe ich mit dem besten Willen nicht, warum der eine 8 000 Franken erhält, der andere aber 16.000.

"forum": *Stimmt es, daß Flüchtlinge auch im Gefängnis untergebracht sind?*

Françoise Kuffer: Das stimmt in der Tat.

"forum": *Einer dieser Gefangenen hat doch beim Staatsrat Klage geführt und Recht bekommen. Nun soll die "mise à disposition" gesetzlich neu geregelt werden.*

Françoise Kuffer: Er hat aus formalen Gründen Recht bekommen, weil der Justizminister allein die Einweisung nach Schrassig verfügt hatte und nicht die Regierung in ihrer Gesamtheit. Das soll jetzt per Gesetz geändert werden, damit er es in Zukunft allein entscheiden darf. Dann darf der Betroffene "à la disposition du gouvernement" gestellt werden. Er muß dann in ein "établissement approprié" geführt werden. Und das bedeutet in der Praxis das Schrassiger Gefängnis. Mir wurde auf eine entsprechende Nachfrage geantwortet, es gebe keinen anderen Platz, der dafür geeignet sei. Nun weiß aber jeder, daß wenn es irgendein Staatsgebäude gibt, das überbevölkert ist, das in Schrassig der Fall ist.

Der fehlende politische Wille

"forum": *Die Asylpolitik war für Sie persönlich eine hochpolitische Frage. Sie begründeten Ihren Parteiaustritt u.a. mit der mangelnden Diskussion über die Asylpolitik. Ich bezweifele, daß es in einer anderen Partei viel anders ausgesehen hätte. Bedeutet das nicht, daß auf politischer Ebene der Wille nicht vorhanden ist, das Problem anders anzugehen?*

Françoise Kuffer: Die LSAP hat immerhin nach meinem Parteiaustritt auf ihrem Landeskongreß über die Asylpolitik diskutiert. Vielleicht hat gar mein Parteiaustritt mit dazubeigetragen. Auch die "Jeunesses socialistes" drücken in diese Richtung. Es hat auch vorher Diskussionen gegeben, etwa beim Schengener Abkommen. Lydie Err formulierte daraufhin eine Motion, die vom Parlament verabschiedet wurde. Aber die Regierung schert sich keinen Deut darum. In dieser Motion wurde z. B. festgehalten, daß nach sechs Monaten die Praxis erneut untersucht werden solle. Das geschah aber nicht. Ich finde, auch eine sozialistische Fraktion muß den Mut aufbringen zu sagen, diese Konvention sei für sie nicht tragbar.

"forum": *Fehlt der politische Wille denn schon auf der Ebene der sozialistischen Fraktion, oder wird der christlich-soziale Koalitionspartner gefürchtet?*

Françoise Kuffer: Das Problem wird überhaupt nicht erkannt. In meiner ex-Partei hatte kein Abgeordneter außer Lydie Err und mir Schwierigkeiten, sowohl das Schengener als auch das Dubliner Abkommen abzusegnen. Man muß allerdings hinzufügen, daß internationale Verträge ohnedies offenbar niemanden interessieren. Sie werden in der Regel blind ratifiziert. In ihrem Grundsatzprogramm betont die LSAP zwar die Souveränität des Landes und fordert ein Mitspracherecht beim Aushandeln internationaler Abkommen, doch im Parlament ist das Interesse gleich null. Warum könnten wir nicht tun, was das niederländische Parlament tat, und Bedingungen an die Ratifizierung des Schengener Abkommens knüpfen? In Großbritannien gibt es im Unterhaus eine parlamentarische Kommission, die konsultiert werden muß, bevor der Außenminister einen Vertrag unterschreibt, und die kann dem Minister bindende Auflagen machen. Im Luxemburger Parlament gibt es kein Interesse für internationale Konventionen. Da sind keine Lorbeeren zu pflücken. Es handelt sich nicht um Regierungsprojekte. Und häufig sind nur Minderheiten davon betroffen, die elektoral nicht ins

Gewicht fallen. Beim Dubliner Abkommen äußerten nur Lydie Err und ich Bedenken, während Robert Angel die mangelhaften Regeln in Sachen Familienzusammenführung kritisierte. Außer mir stimmte aber kein Mehrheitspolitiker dagegen.

"forum": *Bei den Kammerdebatten um die Schengener Konvention wurde eine kritische Motion an die Adresse der Regierung mehrheitlich angenommen. Zum Beispiel wurde, wie vorhin erwähnt, die Regierung aufgefordert, möglichst extensiv von ihrem Recht Gebrauch zu machen, einen Asylantrag auch dann zu prüfen, wenn sie nicht dazu verpflichtet ist (etwa weil der Antragsteller zuvor in einem anderen Land war, oder weil er gar schon anderswo abgelehnt worden ist). Die Regierung wurde auch aufgefordert, die geplante europäische Harmonisierung der Asylpolitik "à un niveau le plus favorable possible pour les demandeurs d'asyle" anzustreben. Was geschah mit dieser Motion?*

Françoise Kuffer: Nichts. Ich habe den Eindruck, solche Motionen verschwinden einfach in einer Schublade. Auch auf der Ebene der Kammer werden sie schnell wieder vergessen.

"forum": *Bei der außenpolitischen Debatte Anfang Februar wurde aber die Asylpolitik angesprochen.*

Françoise Kuffer: Ja, hier wurde erneut in einer Motion eine Harmonisierung der Asylpolitik auf EG-Ebene gefordert. Der Satzteil, daß eine solche Harmonisierung auf der für die Antragsteller günstigsten Ebene geschehen soll, ist jetzt sogar weggefallen. Es bestand auch keine Bereitschaft seitens der Mehrheitsparteien, auf meine Anfrage hin, diesen in meinen Augen überaus wichtigen Satzteil erneut hinzuzufügen. Ich habe der Motion daher nicht zugestimmt. Der Außenminister sprach allerdings vom "niveau le plus favorable". Doch ich vermag nicht mehr daran zu glauben, wenn ich den ganzen Geist sehe, in dem diese Verträge abgefaßt sind. Da geht es eindeutig in Richtung "Festung Europa": die Binnengrenzen abschaffen, die Außengrenzen schärfer kontrollieren. Vielleicht soll es etwas mehr Solidarität zwischen Europäern geben - was immer das heißen mag -, aber weniger Solidarität mit allen, die nicht zur EG gehören.

"forum": *Aktive Solidarität mit den Ländern der Dritten Welt ist doch aber der einzige Weg, um in Zukunft Flüchtlingselend zu vermeiden und nicht von einer Flüchtlingswelle überrollt zu werden.*

Françoise Kuffer: Das ist selbstverständlich. Eine Festung Europa läßt sich gar nicht halten. Wie im Mittelalter die Festungen der Ritter und die Schlösser des Adels eines Tages doch gestürmt wurden, werden die Armen der Welt auch eine Festung Europa stürmen, wenn der Hunger sie treibt.

"forum": *Ein gravierender Mangel der Luxemburger Asylpolitik ist ja das Fehlen einer schriftlich fixierten Prozedurregelung. War in der Motion nicht auch eine solche Reglementierung verlangt worden?*

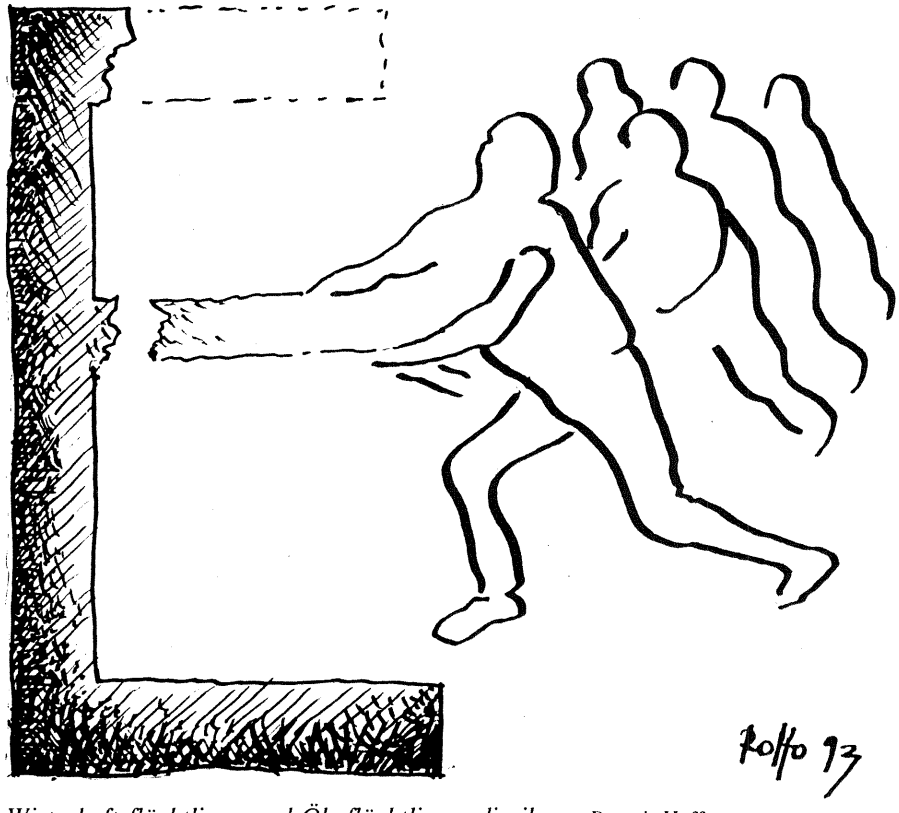
Françoise Kuffer: Doch, aber mir ist nicht bekannt, daß inzwischen ein entsprechendes Gesetz in Ausarbeitung sei. Es ist immer noch der Beamte, der ohne Kontrolle weitreichende Entscheidungen für das Leben und die Sicherheit der Asylbewerber treffen darf. Damit will ich diesen Personen keinen Vorwurf machen. Die rechtlose Situation ist ihnen bestimmt auch nicht angenehm.

"forum": *Lange Zeit wurde behauptet, das Fehlen einer schriftlichen Reglementierung erlaube auch ein flexibleres Handhaben der Bestimmungen.*

Françoise Kuffer: Das stimmt im Prinzip, aber es ermöglicht auch eine total restriktive Praxis. Keine Reglementierung bedeutet immer Willkür, keine Möglichkeit zur Kontrolle.

Asylpolitik und Entwicklungshilfe

"forum": *Außer den politischen Flüchtlingen und den Menschen, die aus einem Kriegsgebiet flüchten und aus humanitären Gründen eine begrenzte Aufenthaltsgenehmigung erhalten, gibt es noch sogenannte*



Romain Hoffmann

Wirtschaftsflüchtlinge und Ökoflüchtlinge, die ihre Heimat verlassen, weil sie dort an Hunger sterben oder die Natur nicht mehr bewohnbar ist, weil z.B. die Wüste sich ausdehnt oder der Meeresspiegel steigt. Sind wir auf solche Flüchtlingswellen vorbereitet?

Françoise Kuffer: Überhaupt nicht. Man muß sich in der Tat die Frage stellen, ob Menschen, denen es aus welchem Grund auch immer dreckig geht, nicht den berechtigten Wunsch haben dürfen, anderswo leben zu dürfen, wo sie bessere Lebenschancen erwarten.

"forum": *Wir können andererseits aber auch nicht alle Hungernden der Dritten Welt bei uns aufnehmen.*

Françoise Kuffer: Sicher nicht, aber wir müßten dafür Sorge tragen, daß diesen Ländern die Möglich-

keit gewährt wird, selbst auf die Beine zu kommen, ihre eigene Bevölkerung zu beschäftigen und zu ernähren.

"forum": *Die Regierung brüstet sich, die Kredite für Entwicklungshilfe in den letzten Jahren wesentlich erhöht zu haben.*

Françoise Kuffer: Es geht nicht nur um die Entwicklungshilfe und das Geld, das wir zu dem Zweck zur Verfügung stellen. Selbst wenn wir die 0.7% des Staatshaushaltes zur Verfügung stellten, die wir vor Jahrzehnten versprochen haben - wir kommen derzeit aber noch nicht einmal auf die Hälfte dieses Betrags - , bleibt das nichts im Vergleich zu den Profiten, die wir aus dem ungleichen Handel mit der Dritten Welt ziehen. Dieses finanzielle Almosen ändert nichts an den ungerechten Welthandelsstrukturen. An unserer Wirtschaftspolitik hat sich aber noch nie etwas in diesem Sinne geändert.

Dieses finanzielle Almosen ändert nichts an den ungerechten Welthandelsstrukturen. An unserer Wirtschaftspolitik hat sich aber noch nie etwas in diesem Sinne geändert.

"forum": *Dazu ist heute eine sozialistische Partei nicht mehr imstande?*

Françoise Kuffer: Nicht mehr imstande und vor allem nicht gewillt. Auch die sozialistische Partei träumt heute vom großen Wirtschaftswachstum, zuallererst im eigenen Lande. Nationale Politiker haben ohnedies selten die Tendenz, sich Gedanken über die Entwicklung in der Dritten Welt zu machen.

Die Ohnmacht des Politikers

"forum": *Ist es überhaupt denkbar, in unserer parlamentarischen Demokratie eine Mehrheit zu bekommen, die sich um Weltpolitik sorgen würde? Ist es nicht ein konstitutiver Nachteil der parlamentarischen Demokratie, daß die Politiker national und elektoral denken müssen?*

Françoise Kuffer: Das ist offensichtlich. Natürlich müßte heute eine Erd- und Weltpolitik betrieben werden. Alles andere ist eigentlich sinnlos. Aber der Politiker möchte hier im Lande wiedergewählt werden, und er sorgt sich natürlich prioritär um die Zukunft seiner Wähler. Das hängt ganz klar am System. Das gilt auch für innere Sozialgesetze. Beim RMG-Gesetz wird nur sehr vorsichtig reformiert, weil eben nur eine Minderheit betroffen ist und größere Bevölkerungsteile der RMG-Regelung eher mißtrauisch gegenüberstehen.

"forum": *Eine ganz persönliche Frage nach drei Jahren aktiver Politik: Sind solche Erfahrungen nicht dermaßen entmutigend, daß man die politische Betätigung am liebsten an den Nagel hängen möchte?*

Françoise Kuffer: Mit Momenten schon ...

"forum": *Ich möchte nicht auf das Verhältnis zwischen Françoise Kuffer und der LSAP eingehen, sondern allgemeiner fragen: Hat ein Mensch, der gewisse Ideale in der Politik vertreten möchte, eine Chance?*

Françoise Kuffer: Man fühlt sich in der Tat größtenteil machtlos. Als positiv empfinde ich nur, daß ich einiges öffentlich sagen kann, zu grundsätzlichen Problemen Stellung beziehen kann. Doch etwas durchsetzen, dazu hat man keine Möglichkeit. Aber das Reden ist auch wichtig. Ich bin überzeugt, daß man den Leuten alles verständlich machen kann, daß man sie auch manchmal erschüttern, wachrütteln muß. Diese Möglichkeit muß man als Politiker nutzen. Aber letzten Endes ist die Macht der Politiker sehr gering.

"forum": *Der Einfluß der Regierung ist immer noch größer. Oder ist es nicht eher noch die Verwaltung, die die Macht hat.*

Françoise Kuffer: Die Verwaltung und die Wirtschaft.

"forum": *Das sagte erstaunlicherweise am 31. Januar auf Radio ARA sogar eine Viviane Reding: In Luxemburg entscheide die Wirtschaft, wo es lang gehe, auch wenn viele Bürger sich dessen nicht bewußt seien. Ich bedanke mich recht herzlich für das Gespräch.*

Das Gespräch führte Michel Pauly am 10. Februar 1993.

Romain Hoffmann