



Deutschland: Parteien positionieren sich in der Zuwanderungs- und Asyldebatte

In der anhaltenden Diskussion über die zukünftige Regelung von Zuwanderung und Asyl haben die Parteien in den vergangenen Wochen ihre Positionen präzisiert. In einer Reihe von Grundsatzpapieren legten sie ihre Vorstellungen zum Thema Einwanderungsgesetz, Integration und Asyl vor.

Von Bündnis 90/Die Grünen liegt seit Mitte November 2000 ein Beschluss des Parteirats vor. Die Zuwanderungspolitik soll auf einem 3-Säulen-Modell basieren, das folgende Zuwanderergruppen beinhaltet: 1. Arbeitsmigranten, 2. Zuwanderer, die aus politischen und humanitären Gründen aufgenommen werden (z.B. Kontingenzzuwanderer und Spätaussiedler), und 3. jene, deren Zuzug auf Rechtsansprüchen (Asyl, Familiennachzug) beruht. Während die 3. Säule nicht quotiert werden könne, da sich die Aufnahme aus bestehendem Recht ableitet, sei die Zuwanderung aus wirtschaftlichen, politischen sowie humanitären Gründen politisch steuerbar. Für die Zuwanderung von Arbeitskräften planen die Bündnisgrünen, den Bedarf alle 2 Jahre neu zu ermitteln und entsprechend zu quotieren. Die Obergrenzen für die 2. Säule sollen gemeinsam von Bundestag und Bundesrat ausgehandelt werden.

Beim Asyl schlägt die Partei eine Ausdehnung des Personenkreises vor, der dieses Recht in Anspruch nehmen kann. Zukünftig sollen auch „nicht-staatliche Verfolgung, Verfolgung im Rahmen von Bürgerkriegen, geschlechtsspezifische Verfolgung, erlittene Folter und Misshandlung zur Gewährung von Asyl führen, wie es in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen ist“.

Die CDU verabschiedete Anfang November eine Arbeitsgrundlage für ihre eigene Zuwanderungskommission, in der sie Eckpunkte ihrer zukünftigen Ausländerpolitik festhält. Entgegen ihrer früheren Haltung erkennt die CDU nun an, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Daher sei eine „Gesamtregelung der Zuwanderung“ nötig, die alle Gruppen von Zuwanderern einbeziehe. Die CDU befürwortet explizit die „gesteuerte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte“ und will

auch am Familiennachzug festhalten, wobei jedoch „dafür Sorge getragen werden [muss], dass nachziehende Familienangehörige bereit und vor allem im Hinblick auf ihre Sprachkenntnisse auch in der Lage sind, sich zu integrieren“. Sowohl CDU als auch CSU

wollen das Nachzugsalter für Kinder im Rahmen des Familiennachzugs senken.

Zentrales Ziel der Christdemokraten ist die Bekämpfung des Asylmissbrauchs, da hier „ungeregelte Zuwanderung“ stattfindet. Obgleich die CDU politischen Flüchtlingen auch weiterhin Schutz garantieren will, soll in Zukunft sichergestellt werden, dass „das Asylrecht wirklich nur den tatsächlich politisch Verfolgten zugute kommt“. Denn, so das Papier, „90% der Asylbewerber können sich letztlich nicht auf ‚politische‘ Verfolgung berufen“. Dabei verweisen die Christdemokraten auf die niedrige Anerkennungsquote bei den gestellten Asylanträgen. Auch die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sollen nach den Vorstellungen der CDU so beschleunigt werden, dass sie nach einem Jahr abgeschlossen sind.

Das Arbeitspapier der CDU verwendet beim Thema Integration den umstrittenen Begriff der Leitkultur. Ziel sei es, das Miteinander von Deutschen und Ausländern „auf dem Boden unserer Verfassungswerte und im Bewusstsein der eigenen Identität“ zu gestalten. In diesem Sinne sei „die Beachtung dieser Werte als Leitkultur in Deutschland“ zu verstehen.

Die CSU verweist in der gegenwärtigen Debatte auf ihre bereits im Juli 2000 festgelegten Eckpunkte zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung. Sie geht davon aus, dass Deutschland „kein klassisches Einwanderungsland“ ist und künftig auch nicht zum Einwanderungsland werden soll. Die Begrenzung der Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten sei unabdingbar, während die „maßvolle“ Zuwanderung von in Deutschland benötigten Fachkräften und Experten sinnvoll sei. Hierzu hält die CSU eine jährliche Quote für Arbeitsmigranten erforderlich.

Auch die CSU will an einer Aufnahme von Ausländern aus humanitären Gründen festhalten und Asylmissbrauch stärker bekämpfen. Art. 16a Abs. 1 des Grundgesetzes, der politisch Verfolgten Asylrecht einräumt, soll durch eine institutionelle Garantie ersetzt werden. Ferner hält auch die CSU am Begriff der Leitkultur fest.

Nach Auffassung der FDP muss sich die Einwanderungspolitik „an den nationalen Interessen“ ausrichten. „Wer aufgenommen wird, sollte regelmäßig in der Lage sein, sich selbst zu unterhalten“, so die FDP in einer Mitteilung ihrer Bundestagsfraktion. Weiter heißt es in dem Papier: „Eine solche Einwanderungspolitik ist es schließlich, die die Integration und Akzeptanz der Zu-

Inhalt:

Deutschland: Parteien positionieren sich in der Zuwanderungs- und Asyldebatte	1
EU: Vorschläge für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik	2
WHO: Kampagne gegen armutsbedingte Krankheiten	2
USA: Bericht des INS zu illegaler Migration	3
UNHCR: Weltflüchtlingsbericht vorgelegt	4

Ausstellungsausgabe
THEATRUM NATURAE ET ARTIS,
 Martin-Gropius-Bau Berlin,
 10.12.2000 – 4.3.2001

wanderer erhöht.“ Die FDP tritt für den Erhalt des Grundrechts auf Asyl ein. Gleichzeitig weisen die Liberalen darauf hin, dass sich Zuwanderung und Asyl gegenseitig ausschließen sollten. Wer einen Asylantrag in Deutschland stellt, dürfe nicht zugleich einen Antrag auf Zuwanderung stellen. Dadurch erhofft sich die FDP einen deutlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen.

Mitte November 2000 stellte die stellvertretende PDS-Vorsitzende Petra Pau ein Thesenpapier zur Einwanderungspolitik ihrer Partei vor, in dem u.a. „offene Grenzen für Menschen in Not“ und „Rechtsansprüche auf Einwanderung“ gefordert werden. Hinsichtlich des Asylrechts hält die PDS am individuellen Grundrechtsprinzip fest. Das Asylrecht müsse deutlich von Einwanderungsregelungen getrennt bleiben. Des Weiteren fordert die PDS die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, des so genannten Flughafenverfahrens sowie die Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtursachen als Asylgrund.

Im Gegensatz zu allen anderen im Bundestag vertretenen Parteien hielt sich die SPD mit Äußerungen zur Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik in jüngerer Zeit zurück. Der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Dieter Wiefelspütz, erklärte, dass die SPD zunächst die Arbeitsergebnisse der von Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) einberufenen Zuwanderungskommission abwarten wolle. Wiefelspütz betonte zu-

dem, dass sich in absehbarer Zeit die Zuwanderung von Fachkräften nur „in Größenordnung der Green Card bewegen“ könne. Die Vorschläge der Kommission werden erst im Sommer 2001 vorliegen, so dass ein Zuwanderungsgesetz nach Aussagen von Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) noch vor der Bundestagswahl 2002 verabschiedet werden könnte. Im Bundesinnenministerium wird indes die Erarbeitung eines umfassenden Gesetzespakets über Zuwanderung und Integration noch vor der Bundestagswahl bezweifelt. Möglich sei jedoch eine Neuregelung von Vorschriften zur Einwanderung sowie eine Reform der Zuständigkeiten von Behörden.

Sowohl Bundeskanzler Gerhard Schröder als auch SPD-Generalsekretär Franz Müntefering lehnen die CSU-Forderung nach einer Umwandlung des individuell einklagbaren Grundrechts auf Asyl in eine institutionelle Garantie strikt ab. Sie betonten, dass das Asylrecht von der Debatte um ein Zuwanderungsgesetz klar getrennt werden müsse und eine Aufrechnung von Asylbewerber- und Einwandererzahlen nicht stattfinden dürfe. „Unsere Vorstellungen von Selbstachtung gebieten es, dass wir Flüchtlingen unabhängig von der notwendigen Zuwanderung Zuflucht gewähren“, so Schröder. Zudem sprach sich der Bundeskanzler für eine Harmonisierung des Asylrechts auf der Ebene der Europäischen Union aus. *Stefan Alscher, Antje Scheidler*

EU: Vorschläge für eine europäische Migrationspolitik

Ende November veröffentlichte die EU-Kommission eine endgültige Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament „über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ (KOM (2000) 757).

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht Obergrenzen für die Zuwanderung vor, die sich an der Entwicklung von Bevölkerungsstruktur und Arbeitsmarkt in den Zielländern orientieren sollen. An die Stelle der bestehenden staatlichen Regelungen von Niederlassung und Arbeitsmarktzugang für Bürger von Nicht-EU-Staaten sollten einheitliche Regelungen treten. Wer zukünftig als Migrant in einen EU-Staat kommen darf, soll mit zunehmender Aufenthaltsdauer einen sichereren Aufenthaltsstatus und mehr Rechte erhalten. Am Ende soll eine Art „Zivilbürgerschaft“ für Angehörige von Drittstaaten stehen, wobei sich die Rechte und Pflichten dieser Langzeit-Zuwanderer weitgehend an jenen der EU-Bürger orientieren sollen.

Integraler Bestandteil der neuen Zuwanderungspolitik sollen energische Maßnahmen zur besseren Integration und zur Nicht-Diskriminierung ausländischer Migranten sein. Konkrete Vorschläge zu Kriterien der Auswahl und Aufnahme von Migranten sowie zu ihrer Rechtsstellung wird die Kommission Anfang 2001 vorlegen. Zugleich wird die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen gegen illegale Einwanderung, gewerbsmäßige Schleusung und Menschenhandel betont.

Schließlich verweist die EU-Kommission auf den Plan, Asylverfahren und Flüchtlingspolitik bis 2004 zu vereinheitlichen. Damit soll die angestreb-

te EU-weite Migrationspolitik verzahnt werden. Die Kommission erwartet durch geregelte Zuwanderung größeren Umfangs sowohl weniger illegale Migration als auch eine Entlastung der Asylverfahren. Die 15 Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, Länderberichte zur aktuellen Situation und zur prognostizierten Entwicklung von Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Zuwanderung zu produzieren. Diese sollen während der belgischen EU-Präsidentschaft Ende 2001 in Brüssel auf einer Sonderkonferenz diskutiert werden.

Heftig kritisiert wurden die Vorstellungen der Kommission sowohl von den britischen Konservativen als auch von Österreichs Kanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP).

Durch den Vertrag von Amsterdam verfügt die Europäische Union über Zuständigkeiten im Bereich von Migration und Asyl. Auf dem EU-Gipfel von Tampere im Oktober 1999 beauftragte der Rat der Staats- und Regierungschefs die EU-Kommission, konkrete Vorschläge zu diesem Politikbereich zu unterbreiten. Ein erster Schritt war der Vorschlag von EU-Justiz- und Innenkommissar Antonio Vitorino, das Recht auf Familiennachzug in allen 15 Mitgliedstaaten einheitlich zu regeln (vgl. MuB 6/2000). Im September 2000 beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs, einen Europäischen Flüchtlingsfonds einzurichten (vgl. MuB 7/2000). Ende November 2000 folgten nun die wesentlich weitreichenderen Vorschläge zu einer auf aktive Anwerbung ausgerichteten Migrationspolitik. *Rainer Münz*

WHO: Kampagne gegen armutsbedingte Krankheiten

Im Herbst 2000 startete die Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit einer Konferenz im Schweizerischen Winterthur ein neues 10-Jahres-Programm zur Bekämpfung der armutsbedingten Krankheiten Malaria, Tuberkulose und HIV/AIDS.

Das „Massive Effort“-Programm greift eine Initiative des G8-Gipfels vom Juli 2000 in Okinawa

auf. Die Staatschefs der G8-Staaten hatten dazu aufgerufen, bis zum Jahr 2010 weltweit die Zahl der Todesfälle durch Tuberkulose und die Verbreitung dieser Krankheit um 50% zu verringern. Gleichzeitig soll die gesundheitliche Belastung durch Malaria in diesem Zeitraum ebenfalls um 50% verringert und die Anzahl der HIV-Neuinfektionen

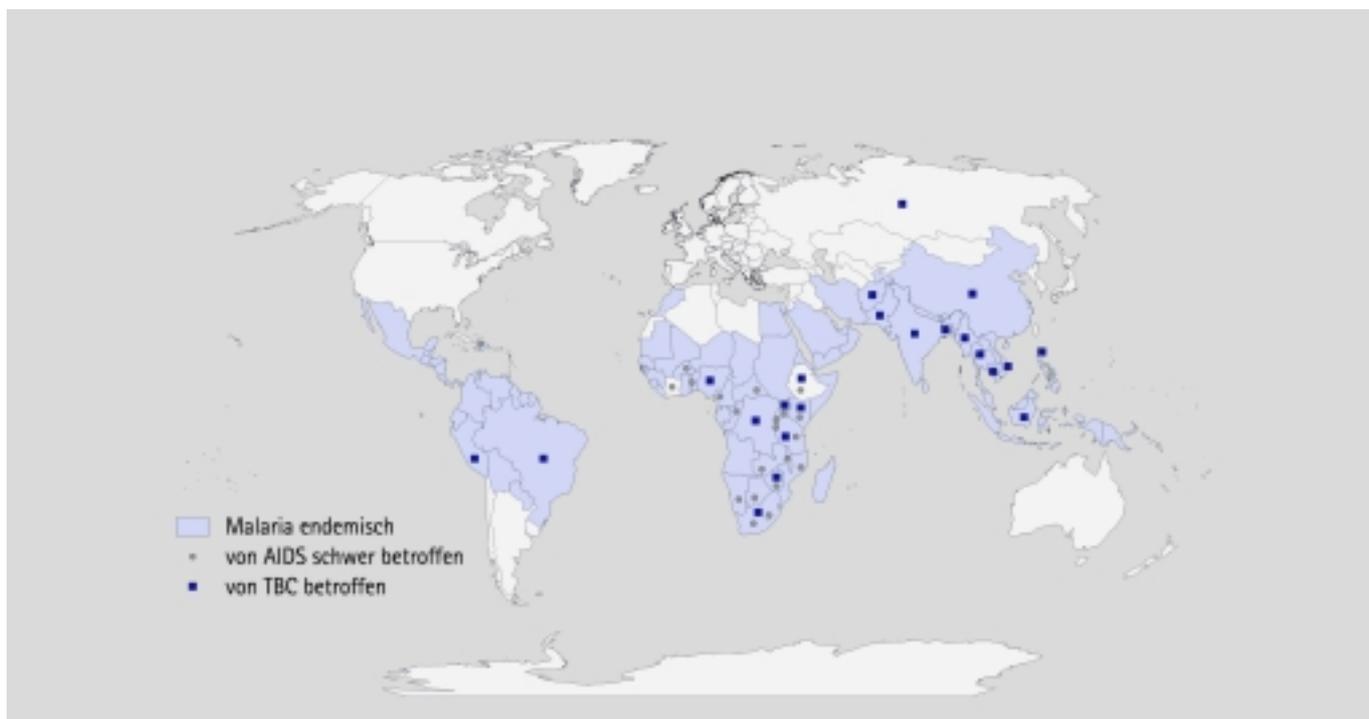
um 25% reduziert werden. Die G8-Staaten hatten sich verpflichtet, dafür zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Begründung für das „Massive Effort“-Programm und seine wesentlichen Elemente wurden im Juni 2000 von David L. Heymann (WHO) dem Komitee für Internationale Beziehungen des US-amerikanischen Repräsentantenhauses vorgetragen. Heymann wies darauf hin, dass Infektionskrankheiten weltweit rund 13 Mio. Todesfälle jährlich verursachen. Darüber hinaus sind sie auch ein wichtiges Hindernis für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in vielen Entwicklungsländern.

Heymann vertrat die These, dass mit einem moderaten zusätzlichen Aufwand viele Infektionskrankheiten zurückgedrängt werden könnten. Er

jährlich für Medikamente könnte die durch diese beiden Krankheiten verursachte Mortalität binnen fünf Jahren um die Hälfte verringern. Für die HIV/AIDS-Prävention würden weitere 2,5 Mrd. Dollar zusätzlich gebraucht. Dies schließt noch nicht die Kosten für die Pflege von AIDS-Kranken und die Versorgung von AIDS-Waisen ein. Diese Summen sind im Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nicht groß. Brundtland wies darauf hin, dass eine anhaltende öffentliche Unterstützung in den westlichen Staaten nötig ist, um „Massive Effort“ zu einem Erfolg zu führen.

Am Rande der Konferenz wurde auch Kritik am Ansatz der WHO deutlich. „Médecins sans frontières“ („Ärzte ohne Grenzen“) stellte in einer Medienkonferenz den technokratischen Optimismus



verwies auf die Erfolge bei der Ausrottung der Pocken und der Zurückdrängung von Kinderlähmung und Masern. Die Dringlichkeit für verstärkte Anstrengungen begründete er mit der Zunahme von Resistenzen, die früher oder später auch die entwickelten Länder erreichen würden.

Die WHO-Generalsekretärin Gro Harlem Brundtland forderte in Winterthur zusätzlich 2 Mrd. US-Dollar jährlich für die Anstrengungen gegen Tuberkulose und Malaria. Eine weitere Milliarde

der WHO in Frage. Die Organisation wies darauf hin, dass bereits seit Jahren keine neuartigen Medikamente für Infektionskrankheiten mehr entwickelt wurden. Die Pharma-Industrie hätte die Forschung stark auf wirtschaftlich lukrative „Komfortmedikamente“ wie Viagra konzentriert und würde sich kaum noch mit Krankheiten befassen, denen vor allem Menschen in Entwicklungsländern zum Opfer fallen. *Ralf E. Ulrich*, Eridion GmbH
Weitere Infos unter: www.winterthurhealthforum.org

USA: Bericht des INS zu illegaler Migration

Ein im Oktober 2000 veröffentlichter Bericht des Immigration and Naturalization Service (INS) beschäftigt sich mit der illegalen Zuwanderung in die USA. Der Bericht der US-amerikanischen Einwanderungsbehörde erstreckt sich auf den Zeitraum zwischen 1987 und 1997.

So gab es nach Schätzungen des INS 1987 insgesamt rund 2 Mio. Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus. Bis Januar 1997 stieg die Zahl auf über 5 Mio. an. Dabei stammte diese Bevölkerungsgruppe zu 60% aus Mexiko, 24% aus anderen Staaten der westlichen Hemisphäre und 16% aus Staaten der östlichen Hemisphäre. Um welche Länder es sich dabei genau handelt, wird aus dem Bericht nicht deutlich.

1986 erfolgte im Rahmen des Immigration Reform and Control Act (IRCA) eine Amnestie, in deren Verlauf insgesamt 2,7 Mio. irreguläre Migranten einen legalen Aufenthaltsstatus erhielten. Nach Aussagen des Berichts war die illegale Zuwanderung nach IRCA am höchsten: 1987 kamen 580.000 Personen hinzu. 1989 stieg ihre Zahl auf 835.000 Personen, nahm danach kontinuierlich ab und betrug 1996 schätzungsweise noch 465.000 irreguläre Neuzuwanderer. Der Anteil mexikanischer Migranten lag dabei mit steigender Tendenz konstant über 50%.

Insgesamt kamen während des gesamten Berichtszeitraums 6,1 Mio. irreguläre Migranten in die USA. Bedingt durch Ausreise, Abschiebung,

Legalisierung und Todesfälle betrug der Nettozuwachs von 1987 bis 1997 jedoch nur 3 Mio. Erstmals präsentiert das INS Schätzungen zur Geschlechterproportion der illegal anwesenden Bevölkerung. Demnach waren von 5,1 Mio. undokumentierten Einwanderern (Stand Januar 1997) 2,3 Mio. (45%) Frauen.

Ursprünglich sollte der Bericht, der nach Angaben des INS noch nicht fertig gestellt ist, zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht werden. Jedoch gelang es dem Abgeordneten Lamar Smith (Republikaner) durch eine gerichtliche Verfügung, eine Kopie des Berichts zu erhalten und zu veröffentlichen. Hintergrund ist die Diskussion um eine erneute Amnestie (*Latino Immigrant and Fairness Act*) für Migranten, die sich illegal in den USA aufhalten (vgl. MuB 4/2000).

Nach Ansicht Lamars zeige der Bericht deutlich, dass die 1986 erfolgte Amnestie zu einem Anstieg illegaler Zuwanderung geführt habe. Mark

Krikorian, Direktor des Center for Immigration Studies (CIS), verwies darauf, dass nach der IRCA-Amnestie Legalisierte ihre Verwandten nachgeholt hätten und daher die Zahl der illegal anwesenden Personen wieder gestiegen sei.

Befürworter der Amnestie hielten dem entgegen, dass die derzeit diskutierte Legalisierung fast ausschließlich solchen Immigranten zugute käme, die bereits seit den 1980er Jahren in den USA lebten. Während Befürworter schätzten, dass die Amnestie zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus von bis zu 1 Mio. illegaler Immigranten führen könnte, sprechen die Gegner von über 2 Mio. Personen. Präsident Bill Clinton (Demokraten) unterstützt die geplante Amnestie, während die Republikaner nur einer deutlich geringeren Zahl illegaler Immigranten einen legalen Aufenthaltsstatus gewähren möchten. *Veysel Özcan*

Der INS-Bericht ist online verfügbar unter: www.house.gov/lamarsmith/INSreport.pdf

UNHCR: Weltflüchtlingsbericht vorgelegt

Das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) übt in einem kürzlich vorgelegten Bericht scharfe Kritik an der Flüchtlingspolitik der Industrieländer und attestiert den westeuropäischen Staaten eine „nicht gekannte Abwehrhaltung“ gegenüber Asylsuchenden. Nach Schätzungen des Flüchtlingshilfswerks waren im vergangenen Jahr weltweit mehr als 22 Mio. Menschen auf der Flucht.

Ende November 2000 stellte die UN-Flüchtlingshochkommissarin Sadako Ogata gemeinsam mit Bundestagspräsident Wolfgang Thierse (SPD) den Bericht „Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt“ in Berlin vor. Aus Anlass des 50-jährigen Bestehens des UNHCR blickt die Organisation auf die humanitäre Arbeit der vergangenen Jahrzehnte zurück. Ogata, die zum Jahresende aus ihrem Amt scheidet, sieht in dem Jubiläum jedoch keineswegs Grund zu feiern. So hat sich die Lage der Flüchtlinge nach ihren Angaben in den 1990er Jahren dramatisch verschlechtert. Die für das Jahr 1999 erfasste Zahl von Menschen auf der Flucht ist mit 22 Mio. weltweit so hoch wie selten zuvor. Aufgrund einer erheblichen Dunkelziffer muss jedoch von mehr als 30 Mio. Flüchtlingen ausgegangen werden. Als Hauptursache für die gestiegenen Flüchtlingszahlen der letzten Jahre nennt der Bericht v.a. die Bürgerkriege in Tschetschenien, Osttimor sowie in Ex-Jugoslawien.

In Berlin kritisierte Ogata das „kontinuierliche Versagen“ im Kampf gegen die Gründe von Flucht und Vertreibung: „Humanitäres Handeln allein kann

keine Probleme grundsätzlich politischer Natur lösen“. Auch verurteilte sie die anhaltenden Diskussionen um die Aushöhlung des Asylrechts in den westlichen Ländern. Die immer restriktivere Asylpraxis zielt darauf ab, unerwünschte Zuwanderung einzudämmen. Eine repressive Flüchtlingspolitik hat jedoch zur Konsequenz, dass sich Verfolgung in die Hände von Schleuserorganisationen begeben, um illegal nach Europa einzureisen, so Ogata. „In Kombination mit der zunehmenden Tendenz der Staaten, Asylsuchende einzusperren, gelten sie in der öffentlichen Wahrnehmung immer häufiger als Kriminelle“.

Auch das finanzielle Engagement der westlichen Länder ist rückläufig. So haben sich die Zuwendungen Deutschlands an das UNHCR innerhalb der letzten zehn Jahre nahezu halbiert.

Gemeinsam mit Thierse plädierte Ogata für die Beibehaltung des Asylrechts, das ihrer Meinung nach das „wichtigste Instrument des Flüchtlingsschutzes“ der internationalen Gemeinschaft darstellt. Es dürfe nicht zugelassen werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention ausgerechnet an ihrer Geburtsstätte in Frage gestellt wird. *Sammi Sandawi*

Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Hrsg.): *Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt*, 384 S., Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, Bonn, ISBN 3-8012-0298-4, Preis: 36,- DM. Die englische Ausgabe des Berichts ist online verfügbar unter: www.unhcr.ch/sowr2000/toc2.htm

Impressum

Migration und Bevölkerung

Herausgeber: Rainer Münz, Ralf Ulrich

Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität Berlin

Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

Tel. (030) 2093-1918, Fax: (030) 2093-1432, e-mail: MuB@sowi.hu-berlin.de

Redaktion: Antje Scheidler (verantw.), Rainer Münz, Stefan Alscher, Gustav Lebhart,

Veysel Özcan, Sammi Sandawi

Die Herausgabe des Newsletters Migration und Bevölkerung wird vom German Marshall Fund of the United States (GMF) gefördert.

Für das Zustandekommen der Präsenz in der Ausstellung „Theatrum Naturae et Artis“ danken wir der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung, Hannover; der Freudenberg-Stiftung, Weinheim/Bergstraße und dem German Marshall Fund of the United States, Berlin/Washington, DC.

Dieser Newsletter und alle bisher erschienenen Artikel sind online verfügbar:

www.demographie.de/newsletter

Online