



## Deutschland: Erster Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes

Nachdem die im Bundestag vertretenen Parteien und die im letzten Jahr eingesetzten Zuwanderungskommissionen der CDU und der Bundesregierung ihre Zuwanderungs- und Integrationskonzepte in den vergangenen Monaten vorstellten (vgl. MuB 9/00, 3/01), präsentierte nun auch Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) Anfang August seinen Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes. Die Diskussion um die konkrete Ausgestaltung von Zuwanderungsregelungen und Integrationsangeboten in Deutschland ist damit in eine entscheidende Phase getreten.

Anfänglich äußerten sich Vertreter fast aller Parteien positiv über den Referentenentwurf des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“. Inzwischen forderten jedoch einige Parteien und verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen zum Teil gravierende Änderungen und Nachbesserungen. Allgemein positiv bewertet wurde, dass der Entwurf aus dem Innenministerium zentrale Forderungen der Süßmuth-Kommission und der Oppositionsparteien aufgreift.

Der Gesetzentwurf sieht die Schaffung eines Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vor, an das ein Sachverständigenrat angegliedert werden soll. Das neue Bundesamt soll auf den Strukturen des derzeitigen Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in Nürnberg aufbauen.

Wie bereits angekündigt, will Schily das System der Aufenthaltstitel vereinfachen. Derzeit gibt es in Deutschland fünf Titel (Aufenthaltsberechtigung, -erlaubnis, -befugnis, -bewilligung, -gestattung) und die Duldung. Letztere begründet keinen rechtmäßigen Aufenthalt. Geduldete sind im Prinzip zur Ausreise verpflichtet, können jedoch aus

enthalten werden und eine unbefristete Niederlassungserlaubnis geben.

Schily schlägt vor, dauerhafte Zuwanderer vorrangig nach einem Punktesystem auszuwählen, wie dies beispielsweise die Zuwanderungskommission unter Vorsitz von Rita Süßmuth (CDU) empfohlen hatte (vgl. MuB 4/01). Das Alter, die Qualifikation und die Berufserfahrung des Bewerbers, sein Familienstand, Deutschkenntnisse sowie besondere Beziehungen zu Deutschland sollen die Kriterien für die Punktvergabe sein. Schily will in diesem Punktesystem Bewerber aus zukünftigen EU-Mitgliedsländern bevorzugen. Arbeitsmigranten, die über dieses Auswahlverfahren nach Deutschland kommen, sowie hochqualifizierte Zuwanderer sollen sofort die unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten. Für temporäre Arbeitsmigranten, Studenten und Auszubildende ist die Aufenthaltserlaubnis vorgesehen. Selbstständige sollen vorerst eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten, bei Erfolg wird dieser Status entfristet.

Asylbewerber sollen nach diesem Entwurf eine auf drei Jahre befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. Nach Ablauf dieser Frist soll der Asylgrund erneut überprüft werden. Besteht er zu diesem Zeitpunkt immer noch, dann soll das Niederlassungsrecht gewährt werden. Andernfalls würde eine Abschiebung erfolgen.

Ferner schlägt Schily vor, dass die Kirchen in Eigenverantwortlichkeit über die Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen entscheiden könnten, vorausgesetzt, sie kommen für die entstehenden Kosten auf. Der Paritätische Wohlfahrtsverband und die Evangelische Kirche kritisierten diese Pläne. Die Abwälzung der Kosten auf die Kirchen sei „unzumutbar“, so Stephan Reimers, Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche Deutschlands.

Heftiger Kritik waren auch Schilys Vorschläge zum Nachzugsalter für minderjährige Kinder von Zuwanderern ausgesetzt. Während Hochqualifizierte und anerkannte Asylbewerber das Recht haben sollen, ihre Kinder bis zum Alter von 18 Jahren nachholen zu dürfen, soll das Nachzugsalter für die Kinder anderer Migranten auf 12 Jahre gesenkt werden. Damit kommt Schily der CDU und CSU entgegen, die eine Absenkung von derzeit 16 Jahren auf 6, maximal 10 (CDU) bzw. generell 6 Jahre (CSU) gefordert hatten. Der Vorsitzende des Bundesausländerbeirats Memet Kilic nannte die geplante Senkung des Nachzugsalters „familienfeindlich“. Michael Glos (CSU), stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, hält hingegen ein hohes Nachzugsalter für „integrationsfeindlich“ und plädierte daher für ein einheitlich niedriges Alter. Schilys Vorschlag widerspricht einem Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion vom 10. Juli, demzufolge das Nachzugsalter auf 18 Jahre festgesetzt werden soll. Trotz der Differenzen si-

### Inhalt:

Deutschland: Erster Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes	1
Deutschland: Zahl der Asylbewerber erreicht Jahreshöchststand	2
Deutschland: Bilanz nach einem Jahr Green Card	3
Österreich: Neue Obergrenzen für Zuwanderer festgelegt	3
Europäische Union: Neuerungen in der Asylpolitik	4
Globaler AIDS- und Gesundheitsfonds in Gründung	4
USA: Strukturreform der Einwanderungsbehörde geplant	5
Literatur	6
Summer School (Call for Applications)	6
<i>Zusätzlich in der Internetausgabe:</i>	
<i>(www.demographie.de/newsletter)</i>	
Portugal: Legalisierung irregulärer Einwanderer	
Südpazifik: Streit um Aufnahme von Bootsflüchtlingen	

rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden. Die Duldung soll nach Schilys Vorstellungen abgeschafft werden. Kritiker fürchten, dass ein Teil derjenigen, die derzeit aus Deutschland nicht abgeschoben und daher geduldet werden, in die Illegalität gedrängt werden könnten. Ende Oktober 2000 wurden rund 267.000 Personen in Deutschland geduldet. In Zukunft soll es lediglich eine befristete Auf-

cherte das SPD-Präsidium dem Innenminister volle Unterstützung zu.

Auch die FDP erklärte, Schily parlamentarisch zu unterstützen. Der Parteirat von Bündnis 90/Die Grünen nannte den Entwurf „in dieser Form [...] nicht zustimmungsfähig“. Die Grünen kündigten an, beim Asylrecht und beim Nachzugsalter nachverhandeln zu wollen. Auch die Vorsitzende der von Schily eingesetzten Zuwanderungskommission Rita Stüssmuth (CDU) kritisierte, dass kein anderes europäisches Land solch ein niedriges Nachzugsalter hat. Ferner widerspricht dieses Vorhaben einem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission, das Nachzugsalter von Kindern EU-weit auf mindestens 18 Jahre festzulegen.

Der Referentenentwurf sieht auch die Einführung eines bundesweiten Integrationsprogramms vor, das vor allem Deutschkurse, die Vermittlung von Kenntnissen zur Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie zu den Lebensverhältnissen in Deutschland beinhalten soll. Die Kurse, getragen von öffentlichen und privaten Trägern, sollen innerhalb von sechs Monaten nach der Einreise absolviert werden. Für die Migranten besteht eine Teilnahmeverpflichtung, wenn sie sich „nicht auf einfache

Art in deutscher Sprache mündlich verständigen“ können und die Aufenthaltserlaubnis seit weniger als fünf Jahren besitzen. Sollten sie an den Kursen nicht teilnehmen, so werde die Ausländerbehörde sie in einem besonderen Termin auf ihre „Teilnahmeverpflichtung an dem Integrationskurs mit Nachdruck hinweisen und [...] insbesondere auf die möglichen Folgen [...] aufmerksam machen“. Die Nichtteilnahme soll dann bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden.

Nach erneuter heftiger Kritik vom Koalitionspartner und den Unionsparteien an Schilys Zuwanderungskonzept schaltete sich Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) persönlich in die Debatte ein und erklärte die Zuwanderungspolitik zur „Chefsache“. Schröder will mit den Koalitionsspitzen beraten, wie ein Konsens erreicht werden kann. Es gilt als unwahrscheinlich, dass ein Zuwanderungs- und Integrationsgesetz noch in diesem Jahr verabschiedet werden wird. *as*

Weitere Informationen:  
[www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/Gesetzentwurf.pdf](http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/Gesetzentwurf.pdf)

## Deutschland: Zahl der Asylbewerber erreicht Jahreshöchststand

Die Zahl der Asylbewerber in Deutschland erreichte im Juli dieses Jahres einen neuen Jahreshöchststand und den höchsten Stand seit September 1999. Nach Angaben des Bundesinnenministeriums stellten im Juli 8.093 Menschen einen Asylantrag, das waren 1.484 (+22,5%) mehr als im Vormonat bzw. 1.564 (+24%) mehr als im gleichen Monat des Vorjahres.

In den ersten sieben Monaten des Jahres wurden 48.884 Asylanträge gestellt. Verglichen mit dem Vorjahreszeitraum bedeutet dies eine Steigerung um 6.425 Anträge (+15,1%). Bis Juli wurden nach Angaben des Innenministeriums von 51.454 bearbeiteten Asylanträgen 2.379 (4,6%) anerkannt.

Die meisten Anträge wurden von Flüchtlingen aus dem Irak, der Türkei, der BR Jugoslawien und Afghanistan gestellt (siehe Grafik). Die Anerkennungsquote variiert je nach Herkunftsland. In den ersten sechs Monaten des Jahres wurden 16,6% aller afghanischen Asylbewerber,

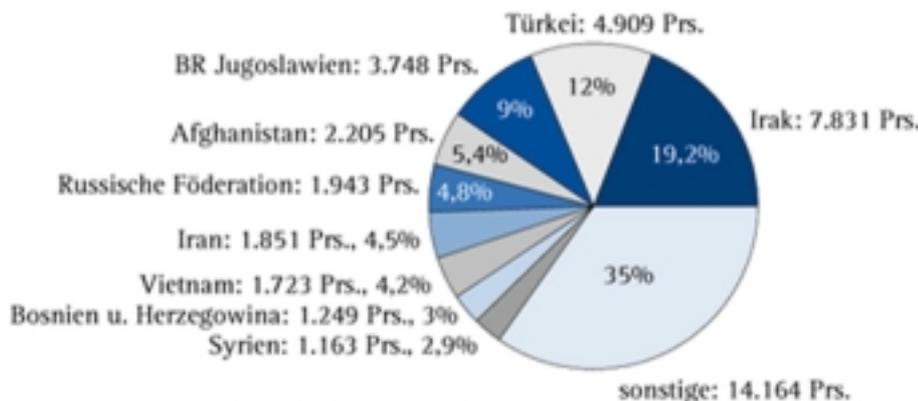
sind Kurden. Damit hat der Irak die Türkei als Hauptherkunftsland verdrängt. Auch die Zahl der Antragsteller aus der Bundesrepublik Jugoslawien stieg im Juli im Vergleich zum Vormonat um 12,1% auf 648 Personen. 39% der jugoslawischen Asylbewerber kamen im Juli aus dem Kosovo. 43% waren albanischer Volkszugehörigkeit, 35% waren Roma.

Seit dem Höchststand von 438.191 Anträgen im Jahr 1992 war die Zahl der Asylbewerber kontinuierlich gesunken. 1993 sank die Zahl nach dem so genannten Asylkompromiss und der Verschärfung der Anerkennungspraxis am deutlichsten. Danach gingen die Zahlen nur noch langsam von 127.937 (1995) auf 95.113 (1999) zurück. Im vergangenen Jahr verzeichnete das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) in Nürnberg 78.564 Anträge – die niedrigste Zahl seit 1987. In diesem Jahr könnte sich jedoch eine Trendwende abzeichnen.

Unter den westlichen Industrieländern hat Deutschland im ersten Halbjahr 2001 wieder die größte Zahl von Asylanträgen zu verzeichnen und damit Großbritannien von der Spitze verdrängt (vgl. MuB 1/01). Nach Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR) kommen die USA und Frankreich an dritter und vierter Stelle. Betrachtet man das Verhältnis der Asylanträge zur Größe der Wohnbevölkerung, dann lag Deutschland im Jahr 2000 im europäischen Vergleich nur auf Platz 12. Der höchsten Belastung unter diesem Kriterium waren Slowenien, Belgien und Irland ausgesetzt.

In einer Reaktion auf die gestiegenen Zahlen erklärte der stellvertretende CDU/CSU-Fraktionschef Wolfgang Bosbach (CDU), für ihn machen die steigenden Asylbewerberzahlen „eindrücklich deutlich, wie wichtig die Einbeziehung des Asylrechts in ein Gesamtkonzept für die Neuregelung des Zuwanderungsrechts ist“. Notwendig seien zunächst die Beschleunigung der Asylverfahren und die Beseitigung vielfältiger Abschiebungshindernisse, sagte Bosbach der dpa. Darüber hinaus müsse alles unterlassen werden, was den Anreiz erhöht, unter Berufung auf das Asylrecht aus wirt-

Asylerstanträge in Deutschland nach Herkunftsländern, 1. Halbjahr 2001



Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge

8,9% aller türkischen, 4,2% aller irakischen und 0,3% aller Asylbewerber aus der BR Jugoslawien als asylberechtigt anerkannt.

Auffällig ist der im Vergleich zum Vormonat starke Anstieg der Anzahl der Antragsteller aus dem Irak um 43,3% auf 1.906. 35% von ihnen

schaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen. *me*

Weitere Informationen: [www.unhcr.ch/statist/main.htm](http://www.unhcr.ch/statist/main.htm),  
[www.bafl.de/bafl/template/index\\_statistiken.htm](http://www.bafl.de/bafl/template/index_statistiken.htm)

## Deutschland: Bilanz nach einem Jahr Green Card

Seit dem 1. August 2000 vergeben die Arbeitsämter so genannte Green Cards an Fachleute aus dem Bereich der Informationstechnologie (IT). Dabei handelt es sich um auf maximal fünf Jahre befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse. Die Bundesregierung beabsichtigte, mit der Green-Card-Regelung bis zu 20.000 ausländische Fachkräfte aus dem IT-Bereich anzuwerben. Hintergrund war ein akuter Arbeitskräftemangel in dieser Branche. Ein Jahr nach Einführung der Regelung zogen Vertreter aus Wirtschaft, Politik und der Gewerkschaften nun eine Bilanz.

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (BfA) in Nürnberg wurden bis zum 24. August 2001 insgesamt 9.200 Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse für ausländische IT-Experten vergeben. Indische Staatsangehörige bilden dabei die größte Gruppe (1.935). Es folgen Personen aus Nachfolgestaaten der Sowjetunion (GUS und Baltikum, 1.281) sowie aus Rumänien (779). Die ausländischen Fachkräfte fanden bislang vor allem in westdeutschen Bundesländern eine Beschäftigung. So arbeiten in Bayern 2.654 Green-Card-Inhaber, in Hessen sind es 2.062. Danach folgen Baden-Württemberg (1.781) und Nordrhein-Westfalen (1.317). Für die neuen Bundesländer wurden bislang nur 385 Arbeitserlaubnisse erteilt.

Unter den 9.200 Personen befinden sich 1.293 ausländische Studienabgänger deutscher Hoch- und Fachhochschulen, die nach Beendigung ihres Studiums in Deutschland mit der Green Card im Land bleiben konnten. 14% (1.119) der ausländischen IT-Fachkräfte sind weiblich. Mehr als die Hälfte der Experten (5.481) arbeitet in Betrieben mit bis zu 100 Beschäftigten.

Anfang August stellte das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (IW) eine Studie vor, die auf einer Befragung von 17 Unternehmen basiert. Demnach stößt die Green-Card-Regelung sowohl bei den Unternehmen als auch bei den ausländischen Fachkräften „überwiegend auf positive Resonanz“. Alle befragten ausländischen Fachkräfte bewerteten sowohl ihre Stellung innerhalb der Firma als auch die Beziehung zu Kollegen und Vorgesetzten als

„gut oder zufrieden stellend“. Probleme gebe es allerdings bei der Wohnungssuche und im Umgang mit Ämtern und Behörden.

Dass das Kontingent von 20.000 Arbeitserlaubnissen bislang erst knapp zur Hälfte ausgeschöpft wurde, wird u.a. auf das Mindestgehalt von 100.000 DM brutto zurückgeführt, das Fachkräften ohne formelle Qualifikation gezahlt werden muss. Auch die Befristung der Arbeitserlaubnis kann sich negativ ausgewirkt haben. Viele der Befragten gaben an, auch länger als fünf Jahre in Deutschland leben und arbeiten zu wollen. Die Attraktivität der Green Card dürfte außerdem vom zweijährigen Arbeitsverbot für die Ehepartner der Antragsteller beeinflusst werden. Ähnlich wie in den USA wird auch die abflachende Nachfrage nach IT-Experten den Zuzug von Fachkräften dieser Branche verlangsamen. Verschiedene deutsche IT-Firmen haben in den letzten Monaten Arbeitskräfte entlassen müssen.

Der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Dieter Schulte, sagte, die seiner Ansicht nach geringe Zahl an erteilten Arbeitserlaubnissen zeige, dass die Regelung ihr Ziel „erheblich verfehlt“ habe. Viele Menschen im Ausland hätten „immer noch ein sehr distanziertes Verhältnis zu Deutschland“. Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) bewertete die Regelung hingegen als Erfolg. Er verwies dabei vor allem auf die indirekten Beschäftigungseffekte. Durch die ausländischen IT-Fachkräfte seien zusätzliche Arbeitsplätze entstanden. Auch Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt schätzte die Green-Card-Regelung positiv ein. So sei es vor allem mittelständischen Unternehmen gelungen, den Mangel an IT-Fachkräften zu mildern. Gerd Andres (SPD), parlamentarischer Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium, erinnerte daran, dass die Green-Card-Regelung die „gegenwärtige Zuwanderungsdiskussion erst möglich gemacht“ habe. *vö*

Weitere Informationen:

IW-Studie unter [www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de) (im Archiv des Info-Dienstes iwd, Ausgabe 32, 9.8.2001)

## Österreich: Neue Obergrenzen für Zuwanderer festgelegt

Im August einigten sich Österreichs Regierungsparteien FPÖ und ÖVP auf neue Obergrenzen für die Zuwanderung aus Nicht-EU/EWR-Staaten (siehe Tabelle, S. 4). Die Obergrenzen werden einmal pro Jahr durch Verordnung der österreichischen Bundesregierung festgelegt. Für 2002 ist eine Ausweitung des Kontingents für so genannte „Schlüsselkräfte“ und deren Familienangehörige auf 2.400 Personen vorgesehen (2001: 1.613 Personen, +49%).

Jene Bundesländer, die eine gemeinsame Grenze mit einem der zukünftigen EU-Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas haben, sollen aus diesen Ländern zusätzliche „Schlüsselkräfte“ anwerben dürfen. Als solche gelten in Zukunft Personen mit besonderen Fähigkeiten, die mehr als 26.000 Schilling (ca. 3.700 DM bzw. 1.900 Euro) pro Monat verdienen. Andere Arbeitsmigranten sollen dagegen in näherer Zukunft nicht mehr mit der Perspektive eines

Daueraufenthalts rekrutiert werden. An ihre Stelle treten schon seit dem Jahr 2001 vermehrt Saisonarbeitskräfte, deren Aufenthalt auf sechs Monate beschränkt ist und höchstens einmal verlängert werden darf. Neu ist, dass Saisonkräfte zukünftig in allen Bereichen der Wirtschaft eingesetzt werden dürfen. Bisher war dies nur im Tourismus- und Gastgewerbe sowie in der Landwirtschaft möglich.

Die Zahl der Familienangehörigen, die zu bereits in Österreich lebenden Ausländern (aus Nicht-EU-Staaten) nachziehen dürfen, wird im Jahr 2002 auf 5.400 gesenkt (2001: 5.490). Für diese nachziehenden Angehörigen gilt ein striktes 5-jähriges Arbeitsverbot, das von den Behörden verlängert werden kann. Dem Kontingent für Familiennachzug stehen derzeit 11.500 unerledigte Anträge gegenüber. Dies bedeutet eine durchschnittliche Wartezeit von mehr als zwei Jahren.

**Obergrenzen der Zuwanderung aus Nicht-EU/EWR-Staaten nach Österreich**

Kategorie von Migranten	2000	2001	2002
Schlüsselkräfte* (inkl. Familienangehörige)	1.010	1.613	2.400
andere Arbeitskräfte	1.000	815	-
ausl. Familiennachzug zu Ausländern in Österreich	5.000	5.490	5.400
nicht erwerbstätige Pers.	490	420	390
Kosovo-Flüchtlinge	518	-	-
Pendler	140	180	k.O.**
Saisonarbeiter	5.500	8.000	8.000
Erntearbeiter	k. O.	7.000	7.000
Sonstige	360	-	-
ausl. Studenten	k.O.	k.O.	k.O.
Nachzug von ausl. Familienangehörigen zu Inländern und EU-Bürgern	k.O.	k.O.	k.O.

\*) Ab 2002 ist eine regionale Aufstockung in Bundesländern mit Grenze zu EU-Beitrittskandidaten möglich.

\*\*) keine Obergrenze

Quelle: Bundeskanzleramt; BM f. Inneres; BM f. Arbeit und Soziales

Der dies-jährigen Zu-wanderungs-verordnung für das kom-mende Jahr gingen mona-telange Aus-einandersetz-ungen in-nerhalb der Re-gierungs-koalition vor-aus. Innen-mi-nister Ernst Strasser und Wirtschafts-minister Mar-tin Barten-stein (beide ÖVP) hatten sich für die Zu-las-sung von mehr qualifizierten

der unerledigten Anträge auf Familiennachzug ausgesprochen. Die FPÖ hingegen forderte eine erkennbare Senkung des Neuzuzugs. Die nun beschlossenen Kontingente für 2002 stellen einen Kompromiss zulasten des Familiennachzugs und zulasten der legalen Beschäftigung weniger qualifizierter Zuwanderer dar. An ihre Stelle sollen nun verstärkt Saisonkräfte sowie Arbeitspendler aus benachbarten Staaten Ostmitteleuropas treten. Für sie gibt es keine Perspektive auf Niederlassung in Österreich.

Einer Forderung der FPÖ folgend, soll im Herbst überdies ein so genannter Integrationsvertrag beschlossen und ab 2002 angewandt werden. Neuzuwanderer müssen sich darin verpflichten, binnen eines Jahres Deutsch zu lernen und Grundkenntnisse über Österreich zu erwerben. Nach 12 Monaten soll dies mit einem Test geprüft werden. Bei Nichtbestehen droht eine Kürzung von Sozialleistungen und im Extremfall der Entzug des Aufenthaltsrechts. Details des Integrationsvertrags sollen im Herbst zwischen den Koalitionsparteien ausgehandelt werden. Fest steht bereits, dass ausländische Zuwanderer die Kurse zum Teil selbst finanzieren müssen. *rm*

Arbeitsmigranten und einen zügigeren Abbau

## Europäische Union: Neuerungen in der Asylpolitik

Die Europäische Kommission verabschiedete Ende Juli dieses Jahres einen Vorschlag für eine Verordnung, die Kriterien und Verfahren der EU-Asylpolitik festlegt. Der Verordnungsvorschlag soll das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 durch ein gemeinschaftsrechtliches Instrument ersetzen. In diesem Übereinkommen ist geregelt, wer für die Prüfung eines Asylantrags, der in einem EU-Mitgliedstaat gestellt wurde, zuständig ist.

Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission basiert auf denselben Grundsätzen wie das Dubliner Übereinkommen und folgt im Wesentlichen den Vorschlägen, die zur Schaffung eines „gemeinsamen europäischen Asylsystems“ bereits im Oktober 1999 auf dem EU-Sondergipfel zur Innen- und Justizpolitik im finnischen Tampere unterbreitet wurden (vgl. MuB 8/99).

Der neue Verordnungsvorschlag zielt darauf ab sicherzustellen, dass jeder Asylbewerber Zugang zu den Verfahren der Flüchtlingseinrichtungen hat. Dazu gehört, dass die erforderliche Verbindung zu den Behörden hergestellt und zudem Bestimmungen festgelegt werden, die im Falle einer Fristüberschreitung Konsequenzen ermöglichen. Mehrfachanträge auf Asyl in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sollen zukünftig konsequenter verhindert sowie bestehende Defizite des Dubliner Übereinkommens beseitigt und Ungenauigkeiten korrigiert werden. Unter anderem werden Fristen für die verschiedenen Phasen des Verfahrens festgelegt bzw. präzisiert. Ferner wird festgelegt, welche Beweismittel erforderlich sind, um die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates bestimmen zu können.

Um den Erfahrungen der Vergangenheit Rechnung zu tragen, beinhaltet der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission mehrere Neuerungen: Zukünftig wird jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union zur Verantwortung gezogen, wenn er Umstände duldet, die den illegalen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet ermöglichen. Ferner sind kürzere Fristen für den Umgang mit illegalen Migranten vorgesehen. Sie stimmen mit den Fristen überein, die für die Verfahren der Anerkennung als Flüchtling vorgeschlagen wurden. So wurde eine Verkürzung der Frist für einen Asylantrag in den Mitgliedstaaten von sechs Monaten auf 65 Arbeitstage festgelegt. Auch die Frist für die Beantwortung eines Aufnahmegesuchs wurde von drei Monaten auf einen Monat verkürzt. Außerdem sehen die neuen Bestimmungen vor, die Einheit der Familien von Asylbewerbern zu gewährleisten, soweit diese mit den Zielen der Asyl- und Einwanderungspolitik vereinbar ist.

Der Verordnungsvorschlag enthält zusätzlich ein Kriterium, das darauf abzielt, die räumliche Nähe zwischen unbegleiteten Minderjährigen und erwachsenen Familienangehörigen zu ermöglichen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags dem Mitgliedstaat zu übertragen, der zuvor schon andere Familienangehörige prüfte. Das Land, das im Rahmen eines regulären Verfahrens den Asylantrag eines vorher eingereisten Familienangehörigen prüft, über den noch nicht in erster Instanz entschieden worden ist, soll auch über die Asylanträge nachfolgender Familienangehöriger entscheiden. *gle*

## Globaler AIDS- und Gesundheitsfonds in Gründung

Auf dem G7-Gipfel, der Mitte Juli dieses Jahres in Genua stattfand, vollzog sich ein weiterer Schritt zur Gründung eines Globalen AIDS- und Gesundheitsfonds. Angesichts der immer stär-

ker werdenden Bedrohung durch die HIV/AIDS-Pandemie hatte die UN-Sondergeneralversammlung zu HIV/AIDS Ende Juni 2001 in einer „Declaration of Commitment“ empfohlen, einen glo-

balen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose zu gründen. Bereits auf dem Gipfel im Juli 2000 in Okinawa hatten sich die Staats- und Regierungschefs der G7-Staaten verpflichtet, bei der Bekämpfung von Infektionskrankheiten einen „Quantensprung zu erreichen und den Teufelskreis von Krankheit und Armut zu durchbrechen“ (vgl. MuB 9/00).

UNO-Generalsekretär Kofi Annan hatte auf einem Treffen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) im April 2001 zur Gründung eines Globalen Fonds für AIDS und Gesundheit aufgerufen. Er schätzte, dass jährlich ca. 10 Mrd. US-Dollar notwendig wären, um sowohl die Prävention zu stärken als auch die Behandlung bereits erkrankter Menschen auszuweiten. Mit der Senkung der Preise für anti-retrovirale Kombinationspräparate in Entwicklungsländern und der breiteren Verfügbarkeit von Nachahmermedikamenten (Generika) ist ein breiterer Zugang zu den lebensverlängernden Medikamenten zumindest in greifbare Nähe gerückt (vgl. MuB 3/01). Ein aktueller Artikel in der renommierten Zeitschrift *Science* schätzt den notwendigen Aufwand für ein globales AIDS-Programm auf 9 Mrd. Dollar jährlich.

Die G7-Staaten sagten auf dem Genua-Gipfel zu, 1,3 Mrd. US-Dollar für die Arbeit des Globalen AIDS- und Gesundheitsfonds bereitzustellen. Bis Ende August 2001 sind dem Fonds insgesamt bereits 1,4 Mrd. US-Dollar für seine Arbeit zugesagt worden. Großbritannien, Italien, Japan und die USA verpflichteten sich, die Arbeit des Fonds mit je 200 Mio. US-Dollar zu unterstützen. Im Vergleich dazu wird Deutschland nur 131 Mio. US-Dollar beitragen. Die private

Bill and Melinda Gates Foundation hat 100 Mio. US-Dollar zugesagt.

Eine von Annan initiierte Interims-Arbeitsgruppe mit vier bis sechs Fachleuten und einem Büro in Brüssel soll die offizielle Gründung des Fonds bis zum Ende des Jahres vorbereiten. Als Vorsitzenden der Arbeitsgruppe hat der UNO-Generalsekretär den bis vor kurzem amtierenden ugandischen Gesundheitsminister Chrispus Kiyonga eingesetzt. Er war von 1996 bis Juli 2001 verantwortlich für die Weiterführung der AIDS-Präventionsprogramme, die Uganda schon Anfang der 1990er Jahre als eines der ersten Länder Afrikas einführte. Die ugandischen Programme gelten als erfolgreich. Uganda ist eines der wenigen Länder, in denen die HIV-Prävalenz in den letzten Jahren zurückgegangen ist.

Die Arbeitsgruppe soll bis Anfang Dezember 2001 einen Vorschlag für die Struktur und die Arbeitsweise des Fonds erarbeiten. Über diesen Vorschlag soll dann auf einem Teilnehmertreffen, das den Fonds noch vor Mitte Dezember 2001 ins Leben rufen soll, entschieden werden.

Zu den wichtigen und schwierigen Entscheidungen des Gründungstreffens wird gehören, die Prioritäten zwischen verstärkten Anstrengungen in der AIDS-Prävention oder einem Ausbau der Programme zur Pflege Erkrankter festzulegen. Weder der in Okinawa formulierte „Quantensprung“ noch der Zugang von Millionen AIDS-Erkrankten zu lebensverlängernden Medikamenten lassen sich mit der immer noch schwachen Finanzierung des Globalen AIDS- und Gesundheitsfonds erreichen.

*Ralf E. Ulrich, Eridion GmbH*

## USA: Strukturreform der Einwanderungsbehörde geplant

Nach dem Amtsantritt des neuen Leiters der US-amerikanischen Einwanderungsbehörde INS (Immigration and Naturalization Service), James Ziglar, ist die Debatte um eine Strukturreform der Behörde neu entbrannt. Ziglar trat am 6. August die Nachfolge von Doris Meissner an, die bereits Mitte November 2000 aus dem Amt geschieden war.

Präsident George W. Bush (Republikaner) hatte schon im Wahlkampf angekündigt, dass die Umstrukturierung des INS eine wichtige Aufgabe seiner Amtszeit werde. Bush schlägt ebenso wie einige parteiübergreifende Gruppen innerhalb des Kongresses eine Aufteilung der Behörde in zwei Einrichtungen vor. Derzeit umfasst der INS zwei Aufgabenbereiche: Einerseits werden Serviceleistungen im Bereich Einwanderung, Asyl und Einbürgerung (Visa-Erteilung, Ausstellung von Green Cards, Naturalisierungen u.a.) angeboten. Andererseits ist der INS auch mit der Durchsetzung von Einwanderungspolitik betraut, d.h. die Behörde führt polizeiliche Aufgaben an den US-amerikanischen Grenzen sowie im Binnenland durch. Dazu gehören beispielsweise Grenzmanagement und -kontrolle, die Durchführung von Abschiebungen sowie die Festnahme und erkennungsdienstliche Behandlung von illegalen Migranten. Diese Teilbereiche sollen in Zukunft je eine selbstständige Behörde bilden. Bush unterstützt dabei einen Vorschlag der texanischen Kongressabgeordneten Sheila Jackson-Lee (Demokraten), das Amt eines assoziierten Generalstaatsanwaltes im Justizministerium einzurichten. Dieser hätte die Aufgabe, beide Behörden zu überwachen.

Ziglar, der am 27. April 2001 von Bush als neuer Leiter des INS nominiert wurde, bezeichne-

te eine Aufteilung des INS in zwei unabhängige Behörden als kontraproduktiv. Stattdessen schlug er vor, den INS in zwei Einheiten, also Service und polizeiliche Aufgaben, aufzuteilen. Beide Bereiche sollten jedoch weiterhin unter dem Dach einer Behörde bestehen bleiben. Andere Kritiker einer Teilung der Behörde befürchten, dass bei der Gründung zweier unabhängiger Behörden überdurchschnittlich viele Mittel in den Bereich der polizeilichen Aufgaben fließen würden.

Ziglar kündigte nach seinem Amtsantritt an, dass sein Arbeitsschwerpunkt auf einer Effizienzsteigerung der Behörde liegen werde. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es im INS einen Rückstau bei der Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen und Green Cards (1994: 1 Mio., 2000: 3,9 Mio.; vgl. MuB 6/99). Klienten des INS haben in vielen Fällen mit Wartezeiten von bis zu über zwei Jahren zu rechnen. Ziglar verfügt im Gegensatz zu seiner Vorgängerin Meissner über keine Erfahrungen im Migrationsbereich, dafür jedoch über langjährige Erfahrungen im Verwaltungsmanagement. Er hat sich eine Reduzierung der Bearbeitungsdauer bei wichtigen Entscheidungen wie Einbürgerungen und Green Cards auf maximal sechs Monate zum Ziel gesetzt.

Der INS hat über 34.000 Mitarbeiter und ein Jahresbudget von 4,8 Mrd. US-Dollar (rund 10,3 Mrd. DM). Präsident Bush kündigte an, das INS-Budget auf 5,5 Mrd. Dollar (rund 11,8 Mrd. DM) aufzustocken und 1.364 neue Stellen zu schaffen.

Indessen drohten die Abgeordneten James Sensenbrenner und George Gekas (beide Republikaner), die INS-Reform mit dem von den Regierungen Mexikos und der USA angestrebten Gastarbei-

terabkommen zu verknüpfen. Solange keine Umstrukturierung des INS auf den Weg gebracht sei,

würde der Kongress eine Verabschiedung des Gastarbeiterabkommens verhindern (vgl. MuB 2/01). *sta*

## Literatur

Das im vergangenen Sommer erschienene Buch *Managing Migration*, herausgegeben von Bimal Gosh, setzt sich mit dem Thema internationaler Migrationssteuerung vor dem Hintergrund wachsender Wanderungsbewegungen und immer komplexer werdender Wanderungsmuster auseinander. Es geht um die Frage, ob multilaterale Anstrengungen unternommen werden können bzw. müssen, um internationale Migration zu beeinflussen und zu steuern.

In neun Aufsätzen von renommierten Wissenschaftlern werden die einzelnen Aspekte internationaler Migrationsbewegungen, die Auswirkungen zunehmender Globalisierung und mögliche Steuerungsinstrumente untersucht. Henk Overbeek beispielsweise führt aus, dass die heutigen internationalen Regelungen im Bereich Migration unzureichend sind und den aktuellen Wanderungsbewegungen der vergangenen zwei Jahrzehnte nicht mehr Rechnung tragen können. Die rechtlichen Grundlagen, auf denen die Aufnahme von Flüchtlingen basiert, entstanden aus den Erfahrungen des Nationalsozialismus und Stalinismus. Allgemeinverbindliche Standards zu Familiennachzug und Arbeitsmigration gibt es nicht, da sie streng nationalstaatlich geregelt sind.

Internationale Migration wird hier als multidimensionales Phänomen verstanden. Daher nähern sich die Autoren dem Thema aus verschiedenen Fachrichtungen, so zum Beispiel aus juristischer, wirtschafts-, politik- und sozialwissenschaftlicher Perspektive. Die interdisziplinäre Studie kommt zu dem Ergebnis, dass internationale Wanderungsströme gesteuert werden müssen, basierend auf dem Prinzip der so genannten „regulated openness“. Gosh stellt in seinen Schlussbetrachtungen ausführlich das NIROMP (New International Regime for Orderly Movements of People) vor, ein Projekt, das 1997 in Genf angestoßen wurde. Damals nahmen 14 Herkunfts- bzw. Aufnahmeländer teil, um gemeinsam über internationales Migrationsmanagement zu verhandeln.

Allen, die sich für die Themen internationale Wanderungen und globales Migrationsmanagement interessieren, bietet diese Publikation eine anspruchsvolle Diskussion über die Steuerungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene. Bimal Gosh (Hg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* New York, 2000, Oxford University Press. ISBN 0-19-829764-5, Bestellungen unter: [www.oup.com](http://www.oup.com); Preis £ 45,00.

## Summer School (Call for Applications)

Humanity in Action - Internationale Sommerkurse 2002:

Im Juni 2002 wird das internationale Programm von Humanity in Action auf Deutschland ausgeweitet. Bisher gibt es dieses Programm in den Vereinigten Staaten, Dänemark und den Niederlanden. Die vierwöchigen Sommerschulen führen insgesamt 60 Studierende aus diesen vier Ländern zusammen. Ziel ist es, in einen intensiven und anregenden Gedankenaustausch zu Fragen von Menschen- und Minderheitenrechten zu treten.

Die Sommerschule besteht einerseits aus Vorträgen und Exkursionen. Im zweiten Teil werden die Teilnehmer in binationalen Teams selbst-

ständigen Recherchen nachgehen und gemeinsam ein Paper verfassen.

Das vierwöchige Programm wird von Humanity in Action USA ([www.humanityinaction.org](http://www.humanityinaction.org)) und Humanity in Action Deutschland veranstaltet und finanziell getragen. Die Teilnehmer werden auf Basis schriftlicher Bewerbungen ausgewählt. Sie erwartet ein anspruchsvolles und internationales Programm, das in Berlin, Kopenhagen, New York und Washington D.C. stattfindet.

Interessenten können sich bis zum 1. Dezember 2001 für die Sommerschule 2002 bewerben. Nähere Informationen für deutsche Bewerber gibt es unter: [www.demographie.de/HiA](http://www.demographie.de/HiA)

### 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](mailto:MuB@sowi.hu-berlin.de)  
Homepage: [www.demographie.de](http://www.demographie.de)

Redaktion: Antje Scheidler (verantw.), Rainer Münz, Stefan Alscher, Marcus Engler, Gustav Lebhart, Veysel Özcan

ISSN: 1435-7194

Die Herausgabe des Newsletters *Migration und Bevölkerung* wird vom German Marshall Fund (GMF) gefördert. Die darin veröffentlichten Beiträge geben nicht unbedingt die Ansicht des GMF wieder. Der Abdruck von Artikeln, Graphiken und Auszügen ist bei Nennung der Quelle erlaubt. Um die Übersendung von Belegexemplaren wird gebeten. Der Newsletter wird auf 100% Recyclingpapier gedruckt.

Dieser Newsletter und alle bisher erschienenen Artikel sind online verfügbar:

### Online

[www.demographie.de/newsletter](http://www.demographie.de/newsletter)