

Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes für eine gemeinsame EU-Migrationspolitik

Vorstand Sozial- und Fachpolitik
Eva M. Welskop-Deffaa
Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner(innen):
Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl 0761 200-371
Telefax 0761 200-211
elke.tiessler-marenda@caritas.de

Anne Wagenführ-Leroyer
Telefon-Durchwahl 0761 200-701
Telefax +32 2 230 5704
Anne.Wagenfuehr@caritas.de

Datum 31.07.2018

Die Migrationspolitik der EU gehört zu den Politikfeldern, die aktuell besonders im Fokus der politischen Debatten und der Öffentlichkeit stehen. Dabei werden vor allem die Teilaspekte von (erzwungener) Flucht-Migration, der Verhinderung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts sowie der Schleuserkriminalität wahrgenommen. Dass die EU auch für die Gestaltung von Rahmenbedingungen anderer Formen der Zuwanderung und die Visumpolitik zuständig ist¹ und auf diesen Gebieten diverse Aktivitäten entfaltet hat,² findet weit weniger Beachtung.

Die Zukunft der EU wird - ebenso wie die ihrer Mitgliedsstaaten - auf absehbare Zeit durch die Globalisierung und auch davon geprägt sein, dass es weltweit aus unterschiedlichen Gründen zu mehr Migration kommen wird.³ Die Gestaltung von Migration gehört zu den zehn Prioritäten, die sich die Kommission für die nächsten Jahre gesetzt hat.⁴ Der zuständige Kommissar Dimitris Avramopoulos sah bei der Präsentation der Kommission zur Lage der EU im September 2017 die Zeit gekommen, die „nächsten Schritte für eine gerechte, stabile und realistische EU-Migrationspolitik zu tun.“ Es gelten die Möglichkeiten zur legalen Einreise auch zu Studien- oder Beschäftigungszwecken auszubauen.⁵

Der Deutsche Caritasverband fordert seit langem, die Möglichkeiten für legale Migration in die EU jenseits der Zugänge für Schutzsuchende zu erweitern. Der Deutsche Caritasverband begrüßt daher das von CDU/CSU und SPD noch für dieses Jahr angekündigte Fachkräfteeinwanderungsgesetz⁶ als ein wichtiges Instrument in der Gestaltung legaler Einreisemöglichkeiten auf nationaler Ebene. Dabei und bei der Entwicklung von Maßnahmen auf Ebene der EU sind die Würde und Sicherheit von Migrant(inn)en ebenso zu garantieren wie die Folgen für die Herkunftsländer zu berücksichtigen sind.⁷ Mit den hier vorgelegten Eckpunkten sollen essentielle Anforderungen an eine gemeinsame EU-Migrationspolitik formuliert werden.

Die große Zahl von Menschen, die in den letzten Jahren Schutz in der EU gesucht haben, sowie der Brexit haben dazu geführt, dass sich die EU noch einmal grundlegend über die Freizügigkeit innerhalb der EU verständigen muss(te).⁸ Die Freizügigkeit der Unionsbürger(innen) ist aus der Binnensicht der EU aber kein Thema der Immigration, sondern Teil der Binnen-Politiken. Entsprechend ist die Mobilität von EU-Bürger(innen) nicht Thema dieser Eckpunkte.

Die Politikansätze der EU

Die EU will ein attraktives Ziel für Student(inn)en, Forscher(innen) und Arbeitskräfte sein.⁹ Zur Gestaltung dieser Zuwanderung sind als konkrete Maßnahmen derzeit die Überprüfung des Blue-Card-Systems, der anderen bereits bestehenden Richtlinien zur legalen Migration¹⁰ und Erleichterungen bei den Heimatüberweisungen geplant.¹¹

Im „EU-Gesamtansatz Migration und Mobilität“ (GAMM) sind Migrationsfragen ein zentraler Aspekt in den außenpolitischen Beziehungen der EU. Mit Hilfe von Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten sollen die Chancen gesteuerter Migration und Synergien zwischen Migration und Entwicklung besser genutzt sowie illegale Einwanderung bekämpft werden. Ein Instrument des GAMM sind sogenannte Mobilitätspartnerschaften, die Migration mit Entwicklung, Grenzschutz und Migrationskontrolle in den Partnerländern koppeln.¹² Derzeit ist das vorrangige Ziel, die Zahl der in der EU ankommenden Menschen zu reduzieren und die Migrations- und Fluchtrouten über das Mittelmeer zu schließen.¹³ Überlegungen, einer größeren Zahl von Migrant(inn)en Perspektiven zu eröffnen, sind nicht erkennbar.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt es, dass auf Ebene der EU bei der Entwicklung der jeweiligen Politiken zwischen Flucht und humanitärer Aufnahme einerseits und anderen Formen der Migration andererseits unterschieden wird. Die Aufnahme von Schutzsuchenden ist ein völkerrechtliches und humanitäres Gebot, das nicht zur Disposition gestellt und nicht gegen die Zuwanderung von anderen Migrant(inn)en aufgerechnet werden darf. Bei der Gestaltung von Migration haben die EU und ihre Mitgliedsstaaten jenseits der humanitären Aufnahme Spielräume, die es kreativ zu nutzen gilt.

Die Mitgliedsstaaten der EU haben allein oder im Rahmen einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik grundsätzlich das Recht, Einreise und Aufenthalt zu regeln.¹⁴ Die Regelungen müssen so gestaltet sein, dass Menschenrechte geachtet, humanitäre Standards umgesetzt und Perspektiven eröffnet werden, die ein Leben von Migrant(inn)en in Würde und Sicherheit ermöglichen.

Menschenrecht auf Auswanderung achten

„Jeder hat das Recht, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“.¹⁵ Dieses Menschenrecht gilt es im Rahmen der gemeinsamen EU-Migrationspolitik zu beachten. Entwicklungspolitik, Migrations- oder Handelsabkommen mit Herkunfts- und mit Transitstaaten dürfen nicht von Auswanderungskontrollen in diesen Ländern abhängig gemacht werden. Das individuelle Recht auf Auswanderung darf nicht mit rigiden Auswanderungsregelungen beschränkt werden, die die Inanspruchnahme eines Menschenrechts mit Sanktionen belegen.

Zuwanderung nicht nur für Fachkräfte ermöglichen

Viele Menschen, die derzeit aus weniger entwickelten Staaten in die EU einreisen wollen, sind potentielle Arbeitskräfte: Sie kommen teilweise illegal, weil ihnen legale Wege verschlossen sind, denn die Philosophie des Einwanderungsregimes stellt hohe Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Zuwandernden. Die legale Arbeitskräftemigration in die EU auf Fachkräfte und Hochqualifizierte zu reduzieren, ist ungenügend. In Abhängigkeit vom Bedarf in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern und Branchen muss Zuwanderung auch für weniger qualifizierte Erwerbspersonen ermöglicht werden.

Migration vom illegalen in den legalen Bereich verschieben

Es ist nicht möglich, illegale Zuwanderung in Gänze zu unterbinden. Verschärfungen der Zuwanderungsregelungen und Ausbau des Grenzschutzes führen vor allem dazu, diese für die Migrant(inn)en teurer und gefährlicher zu machen. Die Eröffnung legaler, gegebenenfalls temporärer Optionen und der Abbau bürokratischer Hemmnisse könnten zu einer Verschiebung innerhalb der Migration vom illegalen in den legalen Bereich führen.

Unterschiede in den Arbeitsmärkten und Sozialsystemen berücksichtigen

Die Zuwanderung von Arbeitskräften ist innerhalb der EU sehr unterschiedlich geregelt. Das ist auch der Unterschiedlichkeit der Arbeitsmärkte und der Sozialsysteme innerhalb der EU geschuldet. Eine gemeinsame EU-Migrationspolitik muss das berücksichtigen, auch wenn dies dazu führt, dass es bei der Arbeitskräftezuwanderung nur zu Mindeststandards kommt und nicht zu einer vollständigen Harmonisierung.

Individuelle Rechte sichern und Flexibilität ermöglichen

Ein fairer Umgang mit Ausländer(inne)n, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, gehört zu den Zielen der EU-Migrationspolitik.¹⁶ Wesentlich für die Ausgestaltung einer fairen Migrationspolitik ist es, die Bedürfnisse der Menschen, die sich legal in der EU aufhalten, gleichberechtigt zu berücksichtigen.

Es liegt im Interesse der Migrant(inn)en und der Zielstaaten, Zuwanderungsformen so zu gestalten, dass bei Veränderungen in der Lebenslage flexible Lösungen – beispielsweise Wechsel des Aufenthaltstitels – möglich sind. Bei einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik dürfen daher den Mitgliedsstaaten keine zu engen Vorgaben zur Ausgestaltung ihres Ausländerrechts gemacht werden. Es ist gleichzeitig darauf zu achten, dass das Ziel, auch Drittstaatler(inne)n ein hohes Maß an individuellen Rechten und an Gleichbehandlung zukommen zu lassen, dabei nicht verloren geht.

Ein Mehr an Zuwanderung darf nicht dazu führen, Arbeitnehmerrechte und Sozialstandards zu unterlaufen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass diese gewährleistet sind. Grundsätzliche Standards wie das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, Zugang zu sozialen Leistungen, zu Bildung und Weiterbildung und zu medizinischer Versorgung gilt es zu sichern und auszubauen.

Familienzusammenführung zur Grundregel machen

Für die gelingende Integration im Zielstaat ist die Familienzusammenführung in hohem Maße förderlich. Das Recht auf Familienzusammenführung darf sich nicht an „Aufnahmekapazitäten“¹⁷ des Ziellandes orientieren. Die Genehmigung der Familienzusammenführung muss vielmehr „die Grundregel“ sein. Die Richtlinie zur Familienzusammenführung von 2003¹⁸ sollte derart überarbeitet werden, dass es für alle Inhaber(innen) von Aufenthaltstiteln mit Bleibeperspektive ein Recht auf Familienzusammenführung ohne Wartefristen gibt. Anforderungen an Sprachkenntnisse sind so zu gestalten, dass sie die Integration fördern, ohne den Familiennachzug zu behindern.

Zugang zum Daueraufenthalt erleichtern

Freizügigkeit innerhalb der EU bringt nicht nur für EU-Bürger(innen), sondern auch für Drittstaatler(innen) einen wesentlichen Zuwachs an Freiheit. Sie ist ein wichtiger Wachstums- und Wohlfaktor für die EU-Mitgliedsstaaten.¹⁹ Derzeit sind nur Drittstaatler(innen), die über einen EU-Daueraufenthalt²⁰ verfügen, für längere Aufenthalte in der EU freizügigkeitsberechtigt. Die Voraussetzung für den Erwerb dieses Daueraufenthaltsrechts liegt bei fünf Jahren regulären Aufenthalts. Gleichzeitig müssen Antragsteller(innen) für sich und ihre Familie über ausreichenden Wohnraum verfügen und es muss der Lebensunterhalt des Antragstellers und seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen durch feste und regelmäßige Einkünfte gesichert sein, was die ununterbrochene Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen oder einer vergleichbaren Alterssicherung umfasst. Diese Anforderungen dürfen nicht zu Barrieren werden und müssen differenziert behandelt werden. Mit Blick auf den Wohnraum dürfen keine überzogenen Forderungen daran gestellt werden, wann dieser als ausreichend gilt. Bei der Alterssicherung sollten migrationsbedingte Brüche in der Erwerbsbiographie berücksichtigt und Beiträge in ein Alterssicherungssystem nicht für die volle Zeit der Aufenthaltsfrist gefordert werden. Es sollten vielmehr 48 Monate in 5 Jahren reichen – die mit dem Daueraufenthaltsrecht verbesserten Beschäftigungschancen sind für die Vermeidung von Altersarmut wichtiger zu werten als die nicht selten realitätsferne Anforderung ununterbrochener Beitragszahlung für die ersten fünf Jahre des Aufenthalts. Bei der Lebensunterhaltssicherung sollte es bei Flüchtlingen, Opfern von Menschenhandel und Personen in vergleichbaren Situationen ausreichen, wenn der Lebensunterhalt überwiegend aus eigenen Mitteln gesichert ist. Für diesen Personenkreis sollte darüber hinaus die notwendige Aufenthaltsfrist verkürzt werden können.

Chancen temporärer Migration nutzen

Auch temporäre Migration muss rechtlich gut gestaltet werden. Die Arbeitskräfte müssen fair behandelt und bezahlt werden und ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat muss möglich sein. Es gibt bereits Modelle temporärer Migration wie etwa die Saisonarbeit und die Pendelmigration von live-in-Pflegekräften, deren Regulierung im Sinne der entsprechenden ILO-Konventionen schrittweise vorankommt. Die Nutzung solcher Modelle in geordneter Form kann die Chance bieten, den Druck zur illegalen Migration zu mindern und auch weniger gut qualifizierten Migrant(inn)en Zugänge zur legalen gesicherten Arbeitsmigration zu eröffnen.

Gerade bei temporärer Zuwanderung kann das Zulassungsverfahren durch Abkommen mit Herkunftsstaaten gestrafft und vereinfacht werden. Derartige Abkommen dürfen allerdings nicht zu einem generellen Ausschluss bestimmter Gruppen, Religionen oder Herkunftsregionen führen. Es muss möglich sein, solche Abkommen auf EU-Ebene (ggf. im Rahmen weitergehender Abkommen wie z.B. Mobilitätspartnerschaften), aber auch auf nationaler Ebene als binationale Abkommen zu schließen.

Positive Effekte auf die Herkunftsländer fördern

Die positiven Effekte der Migration auf die Herkunftsländer wie Geldüberweisungen und Wissenstransfer ließen sich dadurch stärken, dass mehr Zuwanderung aus ärmeren Ländern zugelassen wird.²¹ Um den Effekt zu stärken, sollten Geldüberweisungen durch entsprechende EU-weit verbindliche Maßnahmen erleichtert und verbilligt werden.

Entwicklungspolitisches Engagement von Migrant(inn)en bzw. von Zusammenschlüssen der Migrant(inn)en sollten durch entsprechende EU-Programme in geeigneter Weise unterstützt werden.

Hier – wie insgesamt bei der EU-Entwicklungspolitik – ist darauf zu achten, dass nicht indirekt in interne Konflikte eingegriffen wird oder gewachsene Strukturen gefährdet werden. Herkunftsländer sollten dabei unterstützt werden, sich trotz oder sogar durch Abwanderung wirtschaftlich und gesellschaftlich weiter zu entwickeln und so die Zukunftsperspektiven für die jeweilige Bevölkerung zu verbessern.

Soziale Sicherung gestalten

Immer mehr Menschen weisen in ihrer Erwerbsbiographie Phasen der Beschäftigung in einem Drittstaat auf – das gilt sowohl für Menschen, die aus der EU zum Zwecke der Erwerbstätigkeit phasenweise in einen Drittstaat migrieren als auch für Menschen, die in die EU migrieren, um hier zu arbeiten. Die soziale Sicherung, gerade die Alterssicherung am Ende solcher mobiler Erwerbsbiographien kann Lücken aufweisen, wenn es an Sozialversicherungsabkommen fehlt.²² Migration kann eine Ursache für Altersarmut sein. Die Zusage der Säule sozialer Rechte „Jeder Mensch im Alter hat das Recht auf Mittel, die ein würdevolles Leben sicherstellen“,²³ muss auch für Menschen gelten, die nicht ihr ganzes Erwerbsleben in einem Land der EU verbracht haben.

Endnoten

¹ Art. 79 AEUV

² Übersicht über Dokumente und Rechtssetzungsakte der EU im Kontext Migration, Asyl und Integration: http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security/2301.html?root=2301&locale=de

³ Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas, Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025, 1. März 2017, S. 11

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_de

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_de.htm

⁶ Ergebnisse des Koalitionsausschuss vom 5.6.2018,

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsausschuss-180705_0.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=15483

⁷ Deutscher Caritasverband, Grundlagen einer humanen Asyl- und Migrationspolitik der EU, Freiburg 15.5.2006; Deutscher Caritasverband, Legale Zuwanderung ermöglichen – Eckpunkte zur Arbeitskräftemigration, Freiburg Juli 2012

⁸ Vgl.: Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas (En. 3), S. 11

⁹ Mitteilung der Kommission - Die Europäische Migrationsagenda, Brüssel 13.5.2015, COM(2015) 240 final

¹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_de#aktuelle-nachrichten

¹² Informationen zum GAMM: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en

¹³ Lage der Union 2017 – Kommission präsentiert nächste Schritte hin zu einer entschlosseneren, wirksameren und gerechteren Migrations- und Asylpolitik der EU, 27.09.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_de.htm; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_de.htm; Mitteilung der Kommission, Beitrag der Kommission zu der Aussprache der EU-Führungsspitzen über das weitere Vorgehen in Bezug auf die externe und die interne Dimension der Migrationspolitik, 7.12.2017 COM(2017) 820 final

¹⁴ Art. 1 Abs. 2 Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 19.12.1966

¹⁵ Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948

¹⁶ Haager Programm, Amtsblatt der EU vom 3.3.2005 C 53/4

¹⁷ vgl. Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, vom 24. September 2008 [nicht im Amtsblatt veröffentlicht], S. 6, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2013440%202008%20INIT>

¹⁸ Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

¹⁹ vgl. Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (En. 17), S. 2

²⁰ Richtlinie 2003/109/EG vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

²¹ <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/wir-brauchen-legale-wege-nach-europa>

²² vgl.: Antworten des Deutschen Caritasverbandes auf die Fragen der Vorsitzenden der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ zur Vorbereitung des Fachgesprächs mit den Wohlfahrtsverbänden am 4. Juli 2018, S. 3 f., <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/07-02-2018-heute-fuer-morgen.-von-bismarcks-klassenversicherung-ueber->

²³ Europäische Säule sozialer Rechte, Kap III, Nr. 15 b, proklamiert am 17.11.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf