

Forum Menschenrechte



Geschäftsstelle: Beate Ziegler
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel. 030 – 42 02 17 71
Fax. 030 – 42 02 17 72
e-mail: kontakt@forum-menschenrechte.de

Positionspapier

Zirkuläre Migration – Ansätze zur Regelung durch die Europäische Union

Der Begriff der zirkulären Migration taucht seit einigen Jahren in verschiedenen politischen Zusammenhängen auf und wird dabei mit recht unterschiedlichen Inhalten belegt¹. Das Papier versucht, die Komplexität des Themas und die unterschiedlichen Konzepte für zirkuläre Migration darzustellen und zu bewerten. Während die Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapitalinvestitionen und Informationen inzwischen sprichwörtlich ist und in der Tat fast keine nationalen Grenzen mehr kennt, kann von einem gleichen Prinzip für die Mobilität von Menschen keine Rede sein. Dies, obwohl aufgrund von Verfolgung und Kriegen Flüchtlinge ihre Herkunftsländer verlassen müssen. Außerdem sind viele Menschen aufgrund der schlechten allgemeinen Lebenssituation gezwungen, ihre Herkunftsländer zu verlassen. Hauptursachen für diese Form der Migration sind die asymmetrischen Wirtschaftsverhältnisse, eine weltweite Strukturpolitik zu Lasten sich entwickelnder Länder im Süden der Hemisphäre sowie eine europäische Wirtschafts- und Handelspolitik mit afrikanischen Ländern auf der Basis preissubventionierter Produkte². Hinzu kommen mangelnde demokratische Verfahren und innerstaatlicher Machtmissbrauch in den Ländern, aus denen sich Migranten, Migrantinnen und Flüchtlinge in Bewegung setzen. Der Bericht der Global

* Autoren: Theodor Rathgeber, Tim Schröder

¹ Zur „Flexibilität“ dieses Begriffes ebenso *Steffen Angenendt*, Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27 (April 2007) S. 2f., im Internet verfügbar unter <http://www.swp-berlin.org>.

² Vgl. *German Watch*, Impact of EU's agricultural trade policy on smallholders in Africa. Bonn 2007; *Jean Ziegler*, Report of the Special Rapporteur on the right to food. Vereinte Nationen, Menschenrechtsrat, Dokument Nr. A/HRC/4/30, Genf, 19. Januar. Zu den von eigenen Interessen geleiteten, geradezu diskriminierenden Unterschieden in der EU-Handels- und Wirtschaftspolitik gegenüber den USA, Asien und Afrika s. *Petra Pinzler*, Regeln gesucht. In: DIE ZEIT Nr. 50, 6. Dezember 2007, Hamburg, S. 36.

Commission on International Migration spricht davon, dass „in zu vielen Teilen der Welt [...] Migration zu einer Überlebensstrategie geworden [ist], die von Menschen verfolgt wird, die versuchen, bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, autoritären und korrupten Regimen sowie Arbeitslosigkeit und Armut zu entkommen.“³ Zusätzliche Wanderungsbewegungen zeichnen sich in Folge der Klimaveränderung und der damit einhergehenden Existenzgefährdung ab.

Solange diese Verhältnisse nicht verändert werden, wird der Entschluss zur Migration auch weiterhin weniger eine freiwillige als vielmehr eine fremdgesteuerte Entscheidung bleiben.⁴

Die verschiedenen Versuche einer Definition⁵ von zirkulärer Migration machen deutlich, dass es sich um einen Begriff handelt, der für sich genommen noch nicht viel aussagt und der sich wohl auch deswegen politisch einer gewissen Beliebtheit erfreut. Damit geht ein weiterer Vorteil für die Verwendung dieses Begriffs einher, kann er doch so im politischen Diskurs als Schlagwort verwendet werden, das bestimmte politische Ziele andeuten mag, mit dem tatsächlich aber möglicherweise ganz andere Interessen und Ziele verknüpft sind. Im Grunde genommen beschreibt der Begriff „zirkuläre Migration“ zunächst einmal nur eine gesteuerte Form von Migration, die einen gewissen Grad an Mobilität zwischen zwei Ländern zulässt.

Im folgenden werden zunächst Modelle zirkulärer Migration vorgestellt, die in der Vergangenheit in die politischen Debatten eingeführt wurden. Anschließend werden die menschenrechtlichen Anforderungen dargelegt, die an die Einführung einer gesteuerten Form von Migration zu stellen sind, und die vorgestellten Politikansätze werden anhand dieser Anforderungen bewertet.

Dabei geht es im Wesentlichen um drei thematische Bereiche, die einer Bewertung bedürfen und die dem zeitlichen Ablauf von Migration folgen: Erstens die Frage, welche Wege für eine gesteuerte, d.h. legale Migration nach Europa zugelassen werden und wie das Verhältnis zu schon völkerrechtlich verbindlich geregelten Fluchtmöglichkeiten ist, d.h. ungesteuerten Formen von Migration ist. Zweitens die Frage, welche Rechtsstellung Migrantinnen und Migranten während ihres Aufenthalts in Europa haben sollten und haben müssten sowie drittens die Frage nach geeigneten und ungeeigneten staatlichen Steuerungsmechanismen bei der Beendigung des Aufenthalts, und damit auch der Abschiebung von Migrantinnen und Migranten.

Eine Art Querschnittsthema ist schließlich bei allen drei Themen die Verbindung von zirkulärer Migration mit der Entwicklung der Herkunftsländer: Diese wird in der politischen Debatte häufig mehr behauptet als belegt und bedarf schon deshalb einer näheren Betrachtung. Es handelt sich deswegen um ein Querschnittsthema, weil es aus menschenrechtlicher Sicht bei der Beurteilung der Verbindung zwischen zirkulärer

³ Global Commission on International Migration, Migration in an interconnected world, s.o. Fn. 7, Kapitel 5 Pkt. 26.

⁴ Mutatis mutandis muss das Erfordernis der Freiwilligkeit im Prinzip auch für die Entscheidung der Migranten gelten, in ihr Herkunftsland zurückzukehren oder eben länger als zunächst beabsichtigt im Aufnahmeland zu bleiben, auch wenn aus entwicklungspolitischer Sicht eine Rückkehr kurzfristig Vorteile versprechen mag, so *Andreas Fisch*, Über Arbeitsmigration zur Entwicklung, s.o. Fn. 24. Ebensovienig wie es aber ein generelles Menschenrecht auf (grenzüberschreitende) Migration gibt, gibt es ein generelles Recht auf dauernden Aufenthalt in einem fremden Staat.

⁵ Zur „Flexibilität“ dieses Begriffes ebenso *Steffen Angenendt*, Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27 (April 2007) S. 2f., im Internet verfügbar unter <http://www.swp-berlin.org>.

Migration und Entwicklung auf die Wahrung der Menschenrechte der betroffenen Migranten ankommt, und zwar in allen Stadien des Migrationsprozesses - vor der Migration, während des Aufenthalts im Aufnahmeland und schließlich während und nach der Beendigung der Migration. Nimmt man den rechtebasierten Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit ernst, sollten Menschenrechte sowohl das Mittel als auch das Ziel von Entwicklung sein,⁶ und so muss dies auch im Rahmen zirkulärer Migration gelten.

I. Modelle zirkulärer Migration

Globale Definitionsversuche

Eine der ersten Definitionen zirkulärer Migration lieferten die Vereinten Nationen. Die 2003 vom Generalsekretär der Vereinten Nationen und einigen UN-Staaten eingesetzte Weltkommission für Internationale Migration hob in ihrem 2005 erschienenen Abschlussbericht das Potenzial der – wie sie es nannte – „temporären“ Migration für die wirtschaftliche Entwicklung von Herkunfts- und Aufnahmелändern hervor⁷: „Zirkulär“ bedeutet für Migranten in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, mehrfach aus- und einreisen zu können, unter Beachtung ihrer Menschenrechte durch die Herkunfts- und Aufnahmелänder. Während des Aufenthaltes im Aufnahmeland erwerben die Migranten Erfahrungen und Qualifikationen, die sie bei der Rückkehr zugunsten des Herkunftslandes einsetzen.

Europäische Politikansätze

Auch die Europäische Union hat die zirkuläre Migration für sich entdeckt. Wohl im Fahrwasser der entsprechenden globalen Diskussionen verwendet ihn die Europäische Kommission schon 2005, wobei sie darunter praktisch jede Art von Migration verstand, der eine Rückkehroption innewohnt, und damit vor allem entwicklungspolitische Zielsetzungen verband⁸. Dieser Ansatz verkehrte sich dann aber durch die Absorption der deutsch-französischen Initiative (s.u.) bald fast in sein Gegenteil. Schon beim Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2006 wurde die Zulassung zirkulärer Migration nicht mehr primär mit entwicklungspolitischen Vorteilen, sondern mit den Arbeitsmarktbedürfnissen der Mitgliedstaaten begründet⁹.

Im Sommer 2007 verfeinerte sich der argumentative Ansatz der Europäischen Kommission entsprechend, indem zirkuläre Migration zwar immer noch mit dem

⁶ Vgl. United Nations Development Programme, Human Development Report 2000, New York/Oxford 2000, S. 2: „In short, human development is essential for realizing human rights, and human rights are essential for full human development“.

⁷ Weltkommission für Internationale Migration, Herausforderung durch irreguläre Migration: Souveränität des Staates und Sicherheit, Berlin 2006, www.dgyn.de; Global Commission on International Migration, Migration in an interconnected world: New directions for action (Oktober 2005), im Internet verfügbar unter <http://www.gcim.org>.

⁸ Europäische Kommission, Mitteilung Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien vom 1. September 2005, KOM (2005) 390 endg., S. 7f.

⁹ Tagung des Europäischen Rates am 14./15. Dezember 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 16879/1/06 REV 1 vom 12. Februar 2007, Punkt 24.

ursprünglichen entwicklungspolitischen Ansatz der Kommission definiert wurde, dem Konzept aber mit dem Instrument der Mobilitätspartnerschaften ein innenpolitisches Dach gleichsam übergestülpt wurde¹⁰: Zirkuläre Migration soll nun nur mehr für Migranten aus solchen Herkunftsländern zugelassen werden, die eine „Mobilitätspartnerschaft“ mit der Europäischen Union abgeschlossen und sich damit zu einer sehr weitreichenden Kooperation bei der Steuerung legaler und der Verhinderung „illegaler Migration“ und damit auch die Verhinderung von Fluchtbewegung verpflichtet haben. Auch hier wird also wieder der Vorrang deutlich, den die Migrationskontrolle vor der Entwicklungspolitik genießen soll. Einen vorläufigen Abschluss hat die konzeptionelle Arbeit auf der Ebene der Europäischen Union mit der Verabschiedung der Schlussfolgerungen des Rates zu Mobilitätspartnerschaften und zirkulärer Migration am 10. Dezember 2007 gefunden¹¹, die vom Europäischen Rat Mitte Dezember 2007 zur Kenntnis genommen wurde¹².

Diese „Mobilitätspartnerschaften“ mit EU-Anrainerstaaten werden insbesondere mit nordafrikanischen Staaten ausgetestet. Im Gegenzug für die Kooperation dieser nordafrikanischen Staaten beim Grenzschutz und der Rücknahme irregulär im Zielland befindlicher Migranten und Migrantinnen sollen diesen Staaten Quoten für die legale temporäre Arbeitsmigration in die EU angeboten werden, wobei im wesentlichen qualifiziert ausgebildete Arbeitskräfte erwünscht sind. Dazu wäre einiges kritisch anzumerken, aber selbst von diesem restriktiven Ansatz in der Migrationspolitik ist kaum etwas umgesetzt worden. Dabei ist zumindest Deutschland für qualifiziert ausgebildete Migrantinnen und Migranten eher unattraktiv, weil sie zum einen eine relativ gering verbreitete Verkehrssprache beherrschen und zum anderen hohe bürokratische Hürden überwinden müssten¹³.

In europäischen Regierungskreisen schließlich erlangte die zirkuläre Migration Bedeutung vor allem durch eine deutsch-französische Initiative von Oktober 2006, mit der die beiden Innenminister Schäuble und Sarkozy eine neue europäische Migrationspolitik propagierten¹⁴. Danach sollen sich Migranten temporär, etwa drei bis fünf Jahre, zum Arbeiten in Europa aufhalten dürfen, um so durch den Erwerb von Kompetenzen zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beizutragen. Dem Ansatz mag zugute gehalten werden, dass er frühere Erfahrungen mit dem Brain Drain, der Abwanderung von Intelligenz, kritisch reflektiert. Vor allem der Kompetenzverlust im Gesundheits- und Ausbildungssektor der Herkunftsländer hatte sich negativ niedergeschlagen. Was hier jedoch als europäische Einwanderungskonzeption firmiert und teilweise mit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit rückgekoppelt ist, steht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der drastischen Bekämpfung der irregulären Migration und dem Bemühen, europaweit irregulären Migranten keinen nachträglichen legalen Status zu gewähren: In dem Papier der deutsch-französischen Initiative steht neben der stärkeren Zusammenarbeit der europäischen Staaten bei der Steuerung

¹⁰ Europäische Kommission, Mitteilung Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten vom 16. Mai 2007, KOM (2007) 248 endg., S. 7: „In Kapitel III sind Beispiele von Maßnahmen zur Erleichterung der zirkulären Migration aufgeführt, die die beteiligten Parteien [von Mobilitätspartnerschaften] vereinbaren können.“

¹¹ Draft Council Conclusions on Mobility Partnerships and Circular Migration in the Framework of the Global Approach to Migration, Ratsdokument 15737/07 vom 26. November 2007, die am 6. Dezember 2007 vom Rat der Justiz- und Innenminister und am 10. Dezember 2007 vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen verabschiedet wurden.

¹² Tagung des Europäischen Rates am 13./14. Dezember 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdokument 16616/1/07 REV 1 vom 14. Februar 2008, Punkt 17.

¹³ Vgl. Herbert Brückner / Sebastian Ringer: 2008; Petra Follmar-Otto: 2007; Steffen Angenendt: 2007.

¹⁴ Deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik (Oktober 2006), im Internet unter <http://www.proasyl.de> verfügbar (Archiv des Newsletters 117 von Oktober 2006).

legaler Migration gleichberechtigt die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung irregulärer („illegaler“) Migration.

II. Wege der Migration nach Europa: Was heißt „reguläre“ und „irreguläre“ Migration?

Bei ihrem übergreifenden Politikziel, irreguläre Migrationsbewegungen nach Europa möglichst zu unterbinden, verfolgt die Europäische Union schon seit längerem das Ziel, bei den Maßnahmen zur Steuerung bzw. Verhinderung von Migration die Herkunfts- und Transitländer von Migrantinnen und Migranten einzubinden, um diese Maßnahmen zu effektiveren. Nicht nur durch Sicherung der europäischen Außengrenzen, etwa durch die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, sondern auch durch Maßnahmen in den Herkunftsregionen soll die Migration nach Europa immer effektiver unterbunden werden.

Im Kontext zirkulärer Migration geht es daher in allen Vorschlägen auch darum, parallel zur Eröffnung einiger Wege der legalen Migration die irreguläre Migration konsequenter als bisher zu unterbinden. Als Maßnahmen werden dabei Initiativen zur Verhinderung irregulärer Migration durch gezielte Informationskampagnen, Anstrengungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen, eine Stärkung der Rolle der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, verstärkter Austausch von Informationen zwischen beteiligten Behörden sowie Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels genannt¹⁵. All dies soll nicht nur von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, sondern eben gerade auch von den kooperationsbereiten Drittstaaten umgesetzt werden.

Entgegen aller Erfahrungen wird suggeriert, man könne Migration derart steuern, dass sie entweder legal im Rahmen von Migrationsprogrammen stattfindet oder aber unterbleibt. In der Wirklichkeit jedoch findet Migration nach Europa in vielfältigen, gemischten Bewegungen statt, unter denen sich Menschen befinden, die nach den geltenden völkerrechtlichen Instrumenten schutzbedürftig sind. Dies ergibt sich vor allem aus dem Recht auf Zugang zu einem Asylverfahren, festgeschrieben in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem non-refoulement-Gebot, wie es beispielsweise in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention und in Art. 3 der UN-Konvention zur Verhütung der Folter enthalten ist. Diese Vorschriften verbieten, Menschen zurückzuweisen, wenn ihnen Tod, Verfolgung, Folter oder unmenschliche Behandlung drohen.

Dieser Verpflichtung werden die Mitgliedstaaten der EU nicht gerecht. Vielmehr verletzen sie in eklatanter Weise die völkerrechtlichen Verpflichtungen des non-refoulements insbesondere auf hoher See. Berichte von Flüchtlingen und von Nichtregierungsorganisationen zeigen, dass häufig nicht überprüft wird, ob sich unter den Zurückgewiesenen Personen befinden, die einen Schutzstatus in der EU erhalten müssten. Dass es sich bei einem relevanten Prozentsatz der Ankommenden um Schutzbedürftige handelt, zeigt sich daran, dass allein auf der italienischen Insel Lampedusa im Jahr 2006 rund 2.000 der auf dem Seeweg Eingereisten einen Asylantrag stellten. Das sind 60 % aller Asylanträge in Italien. Fast die Hälfte der Asylsuchenden wurde in Italien als Flüchtlinge im Sinne der GFK oder als anderweitig

¹⁵ Europäische Kommission, Kommunikation KOM (2007) 248 endg. v. 16. Mai 2007, s.o. Fn. 10, S. 4f.

schutzbedürftig anerkannt. Auch auf Malta erhält knapp die Hälfte derjenigen, die als Flüchtlinge mit dem Boot ankommen und einen Asylantrag stellen, eine Flüchtlingsanerkennung oder subsidiären Schutz.

Für Menschen, die nur unentdeckt eine Chance haben, europäischen Boden zu erreichen, erweist sich der Fluchtweg über das Mittelmeer und den Atlantik vor Westafrika als besonders gefährlich. Die Zahlen über die Toten im Mittelmeer schwanken sehr. Die spanische Regierung ging im Jahr 2006 davon aus, dass 6.000 Menschen vor den Kanaren ertrunken sind.

Indem die Europäische Union versucht, Migration durch Kooperation mit Drittstaaten zu steuern, ignoriert sie, dass diese Staaten die Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten nicht achten. So wurde der Ukraine von Menschenrechtsorganisationen vorgeworfen, schutzbedürftige usbekische Flüchtlinge abgeschoben zu haben. Ebenso schiebt Libyen Flüchtlinge ab oder setzt sie in der Wüste aus und setzt sie lebensbedrohlichen Gefahren aus. Bei der Anwendung des Konzeptes der Externen Dimension lässt die Europäische Union menschenrechtliche Maßstäbe außen vor. Eine an den Menschenrechten orientierte Politik darf nicht Drittstaaten zur vorverlagerten Migrationskontrolle einsetzen, wenn diese die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht nicht beachten.

- *Eine Gefährdung des Flüchtlingsschutzes durch Konzepte der zirkulären Migration muss daher unterbleiben. Europas Grenzen müssen für Schutzsuchende wieder offen und überwindbar werden, dabei ist es Aufgabe der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, dies auch bei gemischten Wanderungsbewegungen stets sicherzustellen.*
- *Statt die technische Ausstattung der Grenzüberwachung oder die Errichtung von Abschiebungshaftanstalten finanziell zu fördern, sollte die Europäische Union auf Drittstaaten einwirken, dass diese die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten und das Flüchtlingsrecht beachten.*

III. Rechte von Migrantinnen und Migranten in Europa

Die von der deutsch-französischen Initiative wie von der Europäischen Union vorgestellten Konzepte zirkulärer Migration lassen mehr erahnen als erkennen, welche Rechte Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Migrationsprogrammen aufgenommen wurden, in Europa haben sollen. Ausdrücklich wird, da es ja um die Zulassung von Arbeitsmigration gehen soll, nur der Zugang der Migrantinnen und Migranten zum Arbeitsmarkt erwähnt, ohne dass dies aber näher ausgeführt würde. Europarechtliche Vorgaben für die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union existieren bislang nur in begrenzten Teilbereichen, deren Verallgemeinerung und Anwendung im Zusammenhang mit dem Konzept der „Zirkulären Migration“ noch nicht genannt worden ist. Zu nennen ist insbesondere die Richtlinie zum Familiennachzug¹⁶ und die Daueraufhältigen-Richtlinie¹⁷. Diese Richtlinien vermitteln den in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen unter bestimmten

¹⁶ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

¹⁷ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Voraussetzungen das Recht auf Familiennachzug sowie nach fünf Jahren einen Anspruch auf einen Daueraufenthaltstitel, der ihnen in der gesamten EU Freizügigkeit gewährleistet.

Es kann daher nur vermutet werden, dass mit der Zulassung rein temporärer Migration diese Rechte nach den bisherigen Richtlinien nicht gewährt werden sollen. Die Migrantinnen und Migranten erhalten vielmehr einen Sonderstatus als „neue Gastarbeiter“. Schon jetzt ist zu beobachten, dass Drittstaatsangehörige im Verhältnis zu Unionsbürgern durch das Ausländerrecht der EU-Staaten benachteiligt werden. Für die im Rahmen von Migrationsprogrammen aufgenommenen Migrantinnen und Migranten würden wiederum neue rechtliche Sonderregime geschaffen werden, die zu einer Aussonderung führen. Damit dies weder auf der Ebene der Europäischen Union noch in ihren Mitgliedstaaten geschehen kann, müssen bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung der Migrantinnen und Migranten menschenrechtliche Anforderungen konsequent und ohne Ausnahmen beachtet werden¹⁸. Darüber hinaus erscheint das beschriebene Konzept der zirkulären Migration als eine Wiederauflage des gescheiterten Gastarbeitermodells aus den 70er Jahren. Aus integrationspolitischer Sicht war es schon damals problematisch, Menschen nur für Arbeitszwecke nach Deutschland zu holen, ohne dabei zu gewährleisten, dass die Menschen dann auch ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagern können. Auf internationaler Ebene sind Migrantinnen und Migranten in ihren Rechten umfassend, insbesondere von den UN-Kernmensenrechtsverträgen, geschützt. Diese Verträge verpflichten die Vertragsstaaten, die Rechte aller Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dass diese Rechte auch für Migrantinnen und Migranten gelten, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Menschenrechtspakte. Bis auf wenige Ausnahmen werden die Rechte für jeden, der sich auf dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates aufhält oder aber unter seine Herrschaftsausübung fällt, verbürgt. Dies gilt ebenso für die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren Zusatzprotokollen. Die UN-Wanderarbeiterkonvention von 1990 kann, auch wenn sie bislang von keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union ratifiziert wurde, ebenfalls als inhaltlicher Maßstab für den Schutz der Menschenrechte von Wanderarbeitern herangezogen werden.

Die europäischen Staaten wären gut beraten, wenn sie die UN-Wanderarbeiterkonvention ratifizieren würden. Diese Konvention stellt ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der rechtlichen Lage von Wanderarbeitern weltweit dar, indem sie die sich bereits aus anderen Menschenrechtsverträgen ergebenden Rechte der Wanderarbeiter verstärkt und vervollständigt und sich den spezifischen Bedürfnissen von Wanderarbeitern in größerer Detailschärfe widmet als dies bei den anderen Menschenrechtsverträgen der Fall ist¹⁹.

In Anbetracht der besonderen Situation, in der sich Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Aufnahmeländern befinden, sind von den europäischen Aufnahmestaaten besondere Vorkehrungen zu treffen, um zu verhindern, dass die Verletzlichkeit der Migrantinnen und Migranten ausgenutzt werden kann und zu Diskriminierungen oder anderen Menschenrechtsverletzungen führt. Eine Pflicht zur Prävention ergibt sich dabei auch bei den nur als Abwehrrechten formulierten Menschenrechten aus diesen

¹⁸ Hierzu ausführlich *Petra Follmar-Otto*, *Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen*, Berlin 2007 S. 8, im Internet verfügbar unter <http://www.dimr.de>.

¹⁹ Vgl. *Katharina Spieß*, *Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen*, Deutsches Institut für Menschenrechte 2007.

Menschenrechten selbst²⁰. Im Arbeits- und Arbeitserlaubnisrecht muss es darum gehen, die Unabhängigkeit des (ohnehin befristeten) Aufenthaltsrechts vom konkreten Arbeitsplatz sicherzustellen, damit Migrantinnen und Migranten nicht durch die Drohung mit dem Verlust des Arbeitsplatzes dazu bewegt werden können, die ihnen zustehenden Rechte nicht auszuüben²¹.

Der Grundsatz der Familieneinheit und das Recht auf ein Familienleben, das unter anderem aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet werden kann, müssen auch für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Aufnahmeländern Geltung haben. Es muss daher auch für Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Migrationsprogrammen nach Europa kommen, der Familiennachzug möglich sein. Dies sehen die EU-Vorschläge bisher nicht vor. Ein „typisches“ Problem von Migrantinnen und Migranten, die zeitlich befristet in einem Aufnahmeland arbeiten, ist schließlich die Übertragbarkeit von Ansprüchen gegenüber Sozialversicherungen. Dies gehört zum Konzept der Weltkommission für Internationale Migration. Auch die UN-Wanderarbeiterkonvention enthält eine Anforderung, sich für eine solche Übertragbarkeit einzusetzen (Artikel 61).

- *Eine Ratifikation der UN-Wanderarbeiterkonvention durch alle EU-Mitgliedstaaten ist erforderlich, um sicherzustellen, dass menschenrechtliche Grundstandards für die Behandlung von Migrantinnen und Migranten gewährleistet werden. Die Konvention ergänzt die anderen menschenrechtlichen Schutzinstrumente.*
- *Migrantinnen und Migranten dürfen im Rahmen von zirkulärer Migration nicht gegenüber anderen regulär in Europa lebenden Drittstaatsangehörigen diskriminiert werden. Die Unabhängigkeit des Aufenthaltsrechts vom konkreten Arbeitsplatz muss gewährleistet sein, der Nachzug von Familienangehörigen muss möglich sein. Die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen nach einer Rückkehr ins Herkunftsland muss über konkrete Vereinbarungen gewährleistet werden. Es ist Zugang zu Integrationsinstrumenten des Ziellandes (Sprache, Arbeitsmarkt) und zu Bildung und Ausbildung zu gewähren.*
- *Auch die sozialen Rechte der temporären Migrantinnen und Migranten, insbesondere das Recht auf Arbeit, die Rechte in der Arbeit, das Recht auf Bildung und das Recht auf Gesundheit müssen geachtet und geschützt werden.*
- *Die Möglichkeit eines Daueraufenthaltsstatus muss von Anfang an gegeben sein.*

²⁰ Petra Follmar-Otto, Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen, Berlin 2007 S. 8.

²¹ Ibid.

IV. Rechte für Migrantinnen und Migranten bei freiwilliger Rückkehr

Aus Sicht der Migrantinnen und Migranten kann es gute Gründe geben, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Eine solche Rückkehr aufgrund eines freiwilligen Entschlusses sollte staatlich so gestaltet werden, dass die betreffenden Personen insbesondere keine sozialrechtlichen Nachteile erleiden. Rentenansprüche und sonstige Ansprüche aus Sozialversicherungen sollten nicht verloren gehen und auch im jeweils anderen Staat beansprucht werden können. Eine Rückwanderungspolitik sollte zudem Wiederkehroptionen einräumen oder die Aufenthaltsrechte flexibel ausgestalten²². Solche rechtebasierte Ansätze würden der Verletzung von Menschenrechten der Migrantinnen und Migranten vorbeugen. Zum Teil hat die Europäische Kommission diese bereits vorgeschlagen²³.

- *Der Ansatz, zirkuläre Migration primär über Rückkehrverpflichtungen steuern zu wollen, steht einer an Menschenrechten orientierten Politik entgegen. Eine einseitig auf erzwungene Rückkehr orientierte Migrationspolitik sollte deswegen unterbleiben. Abschiebungen dürfen auf keinen Fall erfolgen, wenn der Betreffende einen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung, Tod, Folter oder unmenschlicher Behandlung hat oder ihm ein Bleiberecht aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zusteht.*
- *Wollen Migrantinnen und Migranten freiwillig in ihr ursprüngliches Herkunftsland zurückkehren, sollte dies durch eine verbesserte Rechtsstellung erleichtert werden, etwa indem Wiederkehroptionen eröffnet werden, visa- und aufenthaltsrechtliche Instrumente flexibel ausgestaltet werden und die Freizügigkeit der Migrantinnen und Migranten insgesamt erhöht wird.*

V. Zwangsweise Rückführung von Migrantinnen und Migranten

Ein wesentlicher Bestandteil der innenpolitischen Anliegen, zu deren Umsetzung zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften dienen sollen, ist zweifelsohne die Erleichterung der zwangsweisen Rückführung von Drittstaatsangehörigen²⁴. Es ist kein Zufall, dass im Text der deutsch-französischen Initiative von Oktober 2006 gleich die erste Überschrift explizit die „Rückführung“ von Drittstaatsangehörigen und die Bekämpfung „illegaler Migration“ nennt²⁵ und dass die Mitteilung der Europäischen

²² Sicherlich kein probates Mittel ist die Unterzeichnung einer „persönlichen und schriftlichen Rückkehrverpflichtung“, wie sie *Frithjof Zenger*, *Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 1/2008, S. 4 fordert.

²³ *Ibid.* S. 12f.: Setzung von positiven Anreizen durch Aussicht auf künftige Möglichkeiten legaler Migration (d.h. Wiederkehroption), vereinfachte und beschleunigte Zulassungsverfahren für Bona-fide-Migranten, Unterstützung der beruflichen Wiedereingliederung im Herkunftsland.

²⁴ Ebenso *Andreas Fisch*, *Über Arbeitsmigration zur Entwicklung. Sozialethische Analyse des Konzepts ‚Zirkuläre Migration‘* (Schäuble/Sarkozy), in: Hermann-Josef Große Kracht; Christian Spieß (Hrsg.), *Christentum und Solidarität. Bestandsaufnahme zwischen Sozialethik und Religionssoziologie*, Paderborn 2008 (im Erscheinen) sowie *Petra Follmar-Otto*, *Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union*, s.o. Fn. 18, S. 13.

²⁵ Deutsch-französische Initiative, s.o. Fn. 14, S. 1.

Kommission über zirkuläre Migration, deren politische Vorgaben der Rat der Europäischen Union festgelegt hatte, ebenso verfährt²⁶. Dabei geht es nicht nur um die Rückkehr bzw. Abschiebung von Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Migrationsprogrammen in die Europäische Union gereist sind, sondern auch um alle sonstigen Migrantinnen und Migranten, die sich in Europa aufhalten.

Zur Konkretisierung dieses Anliegens nennen die Vorschläge das übliche Spektrum von Maßnahmen, mit denen die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht erreicht werden soll. Herkunftsstaaten, die sich an Programmen der zirkulären Migration mit einzelnen EU-Staaten beteiligen wollen, müssen danach Rückübernahmeabkommen mit der Europäischen Union abschließen und zusichern, auch im Einzelfall bei der Identifizierung und erzwungenen Rücknahme eigener und fremder Staatsangehöriger aktiv zusammenzuarbeiten, ob sie nun im Rahmen von Migrationsprogrammen nach Europa gereist sind oder nicht. Nationale Ausweispapiere müssen fälschungssicher gemacht werden, nach Möglichkeit durch Verwendung biometrischer Merkmale.

Die EU-Staaten ihrerseits sollen – so die Vorschläge der EU - bei Abschiebungen besser zusammenarbeiten, damit etwa Sammelabschiebungen einfacher organisiert werden können. Drittstaaten schließlich, die sich zu einer solchen Kooperation nicht entschließen können oder bei einer laufenden Zusammenarbeit „kooperationsunwillig“²⁷ werden, sollen nicht nur von Migrationsprogrammen ausgeschlossen werden, sondern auch Sanktionen zu befürchten haben. Zusätzlich sollen sich die EU-Mitgliedstaaten auch dazu verpflichten, „kollektive und voreilige Legalisierungen“ von irregulären Migrantinnen und Migranten, die in der Vergangenheit in einigen Mitgliedstaaten wie Spanien oder Italien stattgefunden haben, zukünftig „zu vermeiden“²⁸.

Eine europäische Migrationspolitik, die die erzwungene Rückführung von Migrantinnen und Migranten in den Vordergrund stellt, würde auch den Gesamtansatz einer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zunichte machen²⁹ und gleichzeitig könnten damit einhergehend menschenrechtliche Standards verletzt werden³⁰.

Genau das wäre aber der Fall, wenn die Zulassung legaler Migration nur um den Preis geschehen würde, dass gerade auch die Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Migrationsprogrammen nach Europa kommen, nicht lediglich ein nur temporäres Aufenthaltsrecht erhalten würden, sondern darüber hinaus einem unbedingten Rückkehrzwang ausgesetzt wären, der keinerlei Flexibilität zulassen würde. Hiermit würde der temporäre Status der im Rahmen zirkulärer Migration aufgenommenen Migrantinnen und Migranten von vornherein zementiert, was nicht nur einen Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe zur Folge hätte, sondern den Betroffenen auch keinen Raum für die Berücksichtigung eigener Interessen bei der Gestaltung ihrer Lebenssituation ließe.

Das Beispiel der früheren Gastarbeitermigration zeigt ebenso wie aktuelle Entwicklungen allzu deutlich, dass selbst in Fällen, in denen zunächst nur eine temporäre Migration beabsichtigt war, die Realität doch häufig eine andere war und

²⁶ Europäische Kommission, Kommunikation KOM (2007) 248 endg. v. 16. Mai 2007, s.o. Fn. 10, S. 4f.

²⁷ Deutsch-französische Initiative, s.o. Fn. 14, S. 3.

²⁸ Ibid. S. 2.

²⁹ Eine hierdurch bereits eintretende Entwertung bzw. Unglaubwürdigkeit konstatiert *Andreas Fisch*, Über Arbeitsmigration zur Entwicklung, s.o. Fn. 24.

³⁰ In diese Richtung *Petra Follmar-Otto*, Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union, s.o. Fn. 18, S. 13.

ist³¹. Außerdem ist nicht von vorneherein die Gefahr von der Hand zu weisen, dass Migrantinnen und Migranten bei einem strikt durchgesetzten Rückkehrzwang den Gang in die Illegalität einer Rückkehr vorziehen würden³².

Das Leben in der Illegalität hat sehr nachteilige Folgen für die Migrantinnen und Migranten sowie für ihre Kinder. Die Staaten können kein Interesse an einer dauerhaft irregulär auf ihrem Gebiet lebenden Bevölkerung haben.

In Hinblick auf die erzwungenen Rückführung ist zudem vorzubringen, dass sie in bestimmten Fällen ohnehin aus menschen- oder flüchtlingsrechtlichen Gründen strikt verboten ist. Zu nennen ist hier zunächst die Gefahr der Verfolgung im Herkunftsland, die auch erst nach der Ausreise entstehen kann, und bei deren Vorliegen die Genfer Flüchtlingskonvention eine zwangsweise Rückführung verbieten würde. Ähnliche Verbote sind einschlägig, wenn im Herkunftsland Tod, Folter oder unmenschliche Behandlung drohen³³. Menschenrechtlich relevant ist schließlich das Recht auf Achtung des Familien- und Privatlebens, das aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention folgt. Aus diesem Recht kann sich im Einzelfall eine rechtlich anerkannte Aufenthaltsverfestigung ergeben, die eine zwangsweise Rückführung ebenfalls verbieten würde.

VI. Zirkuläre Migration und Entwicklung

Es wurde bereits angedeutet, dass der Politikbereich Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der Migrationspolitik immer noch vorwiegend als Appendix auftritt. Im Unterschied zur Vielfalt an Positionspapieren des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu unterschiedlichen Politiksegmenten der Entwicklungszusammenarbeit existiert lediglich ein Grundsatzpapier zur Migration speziell in Afrika. Ebenso weisen die Denkschriften des wissenschaftlichen Beirats des Ministeriums keine vordringliche Beschäftigung mit dem Thema aus. Dies lässt den Schluss zu, dass die Dynamik in der Programmentwicklung zum Thema Migration in Deutschland nicht von den Prämissen der Entwicklungspolitik bestimmt wird, sondern von den Prämissen der Innenpolitik. In den europäischen Nachbarländern ist dies kaum anders.

Menschenrechtlich relevant ist beim Verhältnis von Migrations- zu Entwicklungspolitik zweierlei: Die Partizipation von Migrantinnen und Migranten an der Vorbereitung und Konzeption von Migrationsprogrammen bis hin zur tatsächlichen Auswahl der für eine legale Migration in Frage kommenden Migrantinnen und Migranten und die politische Verpflichtung Europas, sich gerade bei der Zulassung legaler Migration auch gleichzeitig der Verantwortung für die Ursachen globaler Wanderungs- und Fluchtbewegungen bewusst zu sein und sie zu berücksichtigen.

Die Konzeption zirkulärer Migration nach europäischem Verständnis ist bislang die eines von Regierungen mit Regierungen zu vereinbarenden Instruments, etwa im

³¹ S. etwa *Dovelyn Rannveig Agunias, Kathleen Newland, Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward*, Migration Policy Institute Policy Brief (April 2007) S. 2, im Internet verfügbar unter <http://www.migrationpolicy.org>.

³² *Petra Follmar-Otto, Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union*, s.o. Fn. 18, S. 9.

³³ S. im Einzelnen oben unter II.

Rahmen der angedachten Mobilitätspartnerschaften. Sofern ein Dialog vorgesehen ist, soll es sich inzwischen nur noch um einen Dialog zwischen Behörden handeln³⁴, während in früheren Vorschlägen noch ein umfassenderer Dialog vorgesehen war³⁵. Richtig und menschenrechtlich geboten wäre stattdessen, alle Akteure am Prozess der zirkulären Migration aktiv einzubinden, wozu zunächst naturgemäß die Migrantinnen und Migranten selbst, dann aber auch Nichtregierungsorganisationen und Akteure der Zivilgesellschaft wie Gewerkschaften gehören sollten. Nur wenn die Migrantinnen und Migranten und gesellschaftliche Gruppen an der Ausgestaltung beteiligt sind, kann zirkuläre Migration als glaubwürdiges Instrument bestehen und verstanden werden. Sie von einer Teilhabe auszuschließen hieße, bei der Ausgestaltung zirkulärer Migration zu Ergebnissen zu gelangen, die im besten Fall einseitig und verzerrt, im schlechtesten Fall unglaublich und ineffektiv sind³⁶.

Aus entwicklungspolitischer Sicht handelt es sich um einen Ansatz, der soziale Akteure benennt; d.h. Migrantinnen und Migranten, die Rechte haben und Rechte einfordern können³⁷, also auch keine bloßen „agents of development“ sind. So enthält etwa die UN-Wanderarbeiterkonvention das Recht von Wanderarbeitern, über alle für die Migration und die Zulassung zur Beschäftigung im Aufnahmeland relevanten Umstände rechtzeitig informiert zu werden (Artikel 33, Artikel 37), eine ähnliche Verpflichtung enthält das Europaratsabkommen gegen Menschenhandel in Bezug auf die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen (Artikel 5). Wenn die Entscheidung zur Migration – ein entsprechendes staatliches Angebot vorausgesetzt – eine bewusste und freiwillige Entscheidung sein soll und keine „gesteuerte“ Entscheidung, die dem Einzelnen praktisch keine Wahl mehr lässt, setzt sie die umfassende Information und auch Partizipation der potentiellen Migrantinnen und Migranten voraus: Nur wenn eine Person ihre Rechte kennt, kann sie sie auch wahrnehmen³⁸.

Für die Konzeption zirkulärer Migration heißt dies insgesamt jedenfalls, dass sie nicht nur für die Aufnahmeländer und ihre migrationspolitischen Interessen Vorteile schaffen soll, sondern auch die Lebensbedingungen und damit die Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern verbessern muss, damit die Entscheidung für oder gegen die Migration von den Migrantinnen und Migranten selbst getroffen werden kann³⁹. Dies kann nur geschehen, wenn Mobilitätspartnerschaften oder Migrationsprogramme nicht isoliert angestrebt und vereinbart werden, sondern im Kontext eines Gesamtansatzes stehen, der etwa auch die Außen-, Wirtschafts- und eben die Entwicklungspolitik einschließt.

Entsprechende Ansätze für eine Verknüpfung der Politikbereiche sind in der jüngeren entwicklungspolitischen Fachdiskussion in Deutschland schon zu beobachten: Hier wird die Wechselbeziehung von Entwicklungs- und Migrationspolitik zum Gegenstand eines eigenen Politikansatzes mit eigenständiger Entwicklungsdynamik: Qualifizierte

³⁴ Europäische Kommission, Kommunikation KOM (2007) 248 endg. v. 16. Mai 2007, s.o. Fn. 10, S. 3.

³⁵ Europäische Kommission, Kommunikation KOM (2005) 390 endg. v. 1. September 2005, s.o. Fn. 8, S. 11: „Austausch mit sonstigen Beteiligten, insbesondere NRO, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft [...]“.

³⁶ Hierzu Amnesty International, Contribution to the Global Forum on Migration and Development, Brussels 10-11 July 2007, AI-Index POL 33/003/2007 (Juli 2007), S. 7.

³⁷ Im Ergebnis ebenso, wenngleich aufgrund einer sozialethischen Argumentation *Andreas Fisch*, Über Arbeitsmigration zur Entwicklung, s.o. Fn.24.

³⁸ Vgl. *Katharina Spieß*, Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen, Deutsches Institut für Menschenrechte 2007, S. 33.

³⁹ So jedenfalls im Ansatz auch die deutsch-französische Initiative, s.o. Fn. 14, S. 4: „[...] Bekämpfung von Fluchtursachen [...]“.

Arbeitskräfte sammeln zeitlich begrenzt im Aufnahmeland Erfahrungen, die sie bei der Rückkehr in das Herkunftsland verwerten. Sie können erneut migrieren und ihre Erfahrungen auffrischen. Die so gebildete Kompetenz wird durch Investitionshilfen, erleichterte Rücküberweisungen und Reintegrationsmaßnahmen gefördert. Das Herkunftsland erhält gleichzeitig Fördermittel, um seine institutionellen Rahmenbedingungen verbessern zu können, und zwar vornehmlich in den Bereichen Politik, Wirtschaft, rechtsstaatliche Verfahren, Ausbildung und soziale Infrastruktur⁴⁰.

- *Daraus folgt für die Ausgestaltung zirkulärer Migration, dass dabei den Migrantinnen und Migranten, der Zivilgesellschaft und den Herkunftsländern nicht nur Raum für die Berücksichtigung eigener Interessen eingeräumt werden muss, sondern dass ihre konsequente Beteiligung für den Erfolg solcher Migrationsprogramme unerlässlich ist.*
- *Zirkuläre Migration muss auf informierten und tatsächlich freiwilligen Entscheidungen der Migrantinnen und Migranten beruhen. Migration als einziger Ausweg ist nicht nur meist eine Folge von Menschenrechtsverletzungen, sondern auch eine denkbar schlechte Ausgangslage für den weiteren Schutz der Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten während der Migration.*
- *Zirkuläre Migration sollte daher nicht als isoliertes Instrument etabliert werden, sondern in einem Gesamtansatz zur Förderung der Entwicklung der Herkunftsländer stehen. Das Ziel, durch zirkuläre Migration die Entwicklung der Menschenrechte in den Herkunftsländern voranzutreiben, muss in allen Politikbereichen der Beziehungen zwischen der Europäischen Union, den europäischen Staaten und den Herkunftsländern sichtbar sein.*

VII. Schlussbemerkung

So, wie zirkuläre Migration von den maßgeblichen politischen Akteuren in Europa derzeit verstanden und vorgestellt wird, handelt es sich um nicht viel mehr als eine politische Mogelpackung. Die Zulassung zirkulärer Migration wird vordergründig mit entwicklungspolitischen Erwägungen begründet, soll aber in Wahrheit nur den migrationspolitischen Interessen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Durchsetzung verhelfen. Bei den Innenministern befindet sich die Causa zirkuläre Migration daher auf absehbare Zeit nicht in besten Händen. Insbesondere Außen- und Entwicklungspolitiker sind aufgefordert, sich im Kontext der Migrationspolitik aus der Dominanz der Innenpolitik zu befreien. (Dennoch haben wir auch beim Thema zirkuläre Migration konkrete Forderungen an die Innenpolitiker.)

Darüber hinaus ist das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure gefragt, um Menschen in Bedrängnis und auf der Suche nach einer würdevollen Existenz beizustehen, um die Wahrung der Menschenrechte und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien und nicht zuletzt die Transparenz der Migrationspolitik sicherzustellen.

⁴⁰ Vgl. *Dietrich Thränhardt*, Entwicklung durch Migration. Ein neuer Forschungsansatz, in: *Aus Politik und Zeitgeschehen* 27/2005, S. 3-11.

Die Herausforderungen durch internationale Migration sind umfangreich und vielschichtig, schnelle oder einfache Antworten daher von der Einführung zirkulärer Migration allein nicht zu erwarten.

VIII. Zirkuläre Migration: Forderungen im Überblick

1. Eine Unterwanderung des Flüchtlingsschutzes durch Konzepte der zirkulären Migration muss unterbleiben. Europas Grenzen müssen für Schutzsuchende offen und überwindbar werden, dabei ist es Aufgabe der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, dies auch bei gemischten Migrationsbewegungen stets sicherzustellen.
2. Die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik, die durch die Etablierung von Mobilitätspartnerschaften und zirkulärer Migration gestärkt werden soll, ignoriert, dass in vielen Drittstaaten weder Flüchtlingsrecht noch Menschenrechte geachtet werden. Die Europäische Union sollte sich darauf konzentrieren, Schutzbedürftigen den Zugang nach Europa zu ermöglichen und sich an der Verantwortung für den weltweiten Flüchtlingsschutz maßgeblich beteiligen.
3. Die UN-Wanderarbeiterkonvention soll durch alle EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden.. Diese Konvention enthält menschenrechtliche Grundstandards für die Behandlung von Migrantinnen und Migranten, die andere menschenrechtliche Schutzinstrumente ergänzen und die auch die EU-Staaten anerkennen sollten.
4. Migrantinnen und Migranten dürfen im Rahmen von zirkulärer Migration nicht gegenüber anderen regulär in Europa lebenden Drittstaatsangehörigen diskriminiert werden. Das Aufenthaltsrecht muss vom konkreten Arbeitsplatz unabhängig sein, der Nachzug von Familienangehörigen muss möglich sein. Die Möglichkeit, einen Daueraufenthaltstitel zu erwerben, muss von Anfang an gegeben sein. Die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen nach einer Rückkehr muss gewährleistet werden. Der Zugang zu Integrationsinstrumenten des Ziellandes (Sprache, Arbeitsmarkt) und zu Bildung und Ausbildung ist zu gewähren.
5. Es ist menschenrechtspolitisch der falsche Weg, zirkuläre Migration primär über Rückkehrverpflichtungen steuern zu wollen. Eine einseitig auf erzwungene Rückkehr orientierte Migrationspolitik sollte deswegen unterbleiben. Abschiebungen dürfen auf keinen Fall erfolgen, wenn der Betreffende einen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung, Tod, Folter oder unmenschlicher Behandlung hat oder ihm ein Bleiberecht aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zusteht.
6. Wollen Migrantinnen und Migranten freiwillig in ihr ursprüngliches Herkunftsland zurückkehren, sollte dies durch eine verbesserte Rechtsstellung erleichtert werden, etwa indem Wiederkehroptionen eröffnet werden, visa- und aufenthaltsrechtliche Instrumente flexibel ausgestaltet werden und die Freizügigkeit der Migrantinnen und Migranten insgesamt erhöht wird.
7. Bei der Ausgestaltung einer künftigen europäischen Migrationspolitik muss den Migrantinnen und Migranten, der Zivilgesellschaft und den Herkunftsländern nicht

nur Raum für die Berücksichtigung eigener Interessen eingeräumt werden, ihre konsequente Beteiligung ist für den Erfolg solcher Migrationsprogramme vielmehr unerlässlich.

9. Der bisherige Ansatz einer „Zirkuläre Migration“ stellt sich als isoliertes Instrument dar, das nicht in einem Gesamtansatz zur Förderung der Entwicklung der Herkunftsländer stehen. Zu fordern ist, dass die Entwicklung der Menschenrechte in den Herkunftsländern von Migrantinnen und Migranten und in allen Politikbereichen der Beziehungen zwischen der Europäischen Union, den europäischen Staaten und den Herkunftsländern verfolgt wird.