

Antrag

der Abgeordneten Manuel Sarrazin, Josef Philip Winkler, Rainer Steenblock, Jürgen Trittin, Omid Nouripour, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Claudia Roth (Augsburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine zukunftstaugliche und menschenrechtlich fundierte Europäische Migrationspolitik

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die französische Regierung setzt im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) einen Schwerpunkt auf die Europäische Migrations- und Asylpolitik. Sie hat einen „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ ausgearbeitet, den die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat im Oktober 2008 verabschieden (aktuelle Version: EU-Ratsdokument 12626/08). Bestandteil des Paktes sind folgende Aktionsfelder:

1. die Gestaltung der legalen Einwanderung und Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaats und Förderung der Integration;
2. die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, insbesondere durch die Sicherstellung der Rückkehr der illegal aufhältigen Ausländer in ihr Herkunftsland oder in ein Transitland;
3. die Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;
4. die Schaffung eines Europas des Asyls sowie
5. die Schaffung einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.

Es ist zu begrüßen, dass die Staats- und Regierungschefs der EU derzeit verstärkt über die Grundpfeiler einer gemeinsamen europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik debattieren. Die humanitäre Lage an den EU-Außengrenzen, die Lebenssituation vieler Migranten und Migrantinnen in den Mitgliedstaaten sowie die Bedeutung der Migration für die wirtschaftliche und demographische Entwicklung der EU verlangen europäisches Handeln. Die migrationspolitischen Vorschläge der französischen Ratspräsidentschaft bilden jedoch keine angemessene Reaktion auf diese Herausforderungen. Die Maßnahmen, wie im Entwurf für den „Europäischen Migrations- und Asylpakt“ formuliert, sind überwiegend restriktiv und setzen auf eine Politik der verstärkten Abschottung und Abschiebepolitik. Es wird kein einziges in die Zukunft gerichtetes Projekt in der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik entwickelt. Dies ist angesichts

aktueller Vorschläge der EU-Kommission und des Berichts der Hochrangigen Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik erstaunlich (vgl. EU-Ratsdokument 11657/08).

Eine liberale und humane europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie den Interessen der betroffenen Migranten und Migrantinnen gerecht wird, auf die Bedürfnisse der EU-Mitgliedstaaten und der Herkunftsländer der Migranten und Migrantinnen eingeht. Davon ist die EU heute allerdings weit entfernt. Europa braucht neue, innovative Wege für eine legale und dauerhafte Einwanderung, nicht nur für hochqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer. Auch die Vereinfachung der rechtlichen Grundlagen für Pendelmigration würde einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung darstellen. Eine zukunftstaugliche europäische Integrationspolitik lernt aus den Fehlern der „Gastarbeiterpolitik“ des 20. Jahrhunderts und stärkt die Rechte und Teilhabemöglichkeiten von Migranten und Migrantinnen am gesellschaftlichen Leben in der EU. Hierfür ist es wichtig, dass alle Einwanderinnen und Einwanderer, deren Aufenthalt nicht spezifisch auf einen kurzen Aufenthalt begrenzt ist (wie z. B. bei Saisonarbeitskräften), Zugang zu Integrationsmaßnahmen haben. Maßstab für eine humane europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik ist ein lückenloser Schutz der Menschenrechte sowohl bei Außengrenzkontrollen als auch bei Abschiebungen. Dazu gehört auch, die parlamentarische Kontrolle der EU-Grenzschutzagentur Frontex. Auch die europäische Asylpolitik müsste sich noch stärker am internationalen Flüchtlingsrecht orientieren und gleichzeitig eine faire Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EU gewährleisten. Überbelastete Staaten brauchen eine angemessene Unterstützung. Die Beziehung zwischen der EU und den Herkunfts- und Transitländern bedarf einer wirklich solidarischen Partnerschaft, die die Bekämpfung von Fluchtursachen ernst nimmt. Rückführungsabkommen mit Drittstaaten, mit denen die EU bisher die Verantwortung alleine auf die Herkunfts- oder Transitstaaten abwälzt, sind kein angemessenes Instrument.

Der Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, hat auf dem informellen Treffen der Innen- und Justizminister der EU am 7. Juli 2008 den Migrationspakt bedauerlicherweise begrüßt. Für eine zukunftstaugliche und menschenrechtlich fundierte Ausrichtung der Europäischen Migrationspolitik sind jedoch Nachbesserungen dringend geboten, für die sich die Bundesregierung in weiteren Beratungen einsetzen sollte.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

Arbeitsmigration

1. dafür Sorge zu tragen, dass der Rat endlich ein kohärentes Konzept zur Einwanderung entwickelt, welches im Stande ist, die Folgen des demographischen Alterungsprozess innerhalb der EU abzumildern. Hier stellen nationale Modelle zur sogenannten Punktmigration, die auf europäischer Ebene koordiniert werden, eine Möglichkeit dar. Es ist darauf zu achten, dass solche Einwanderungssysteme nicht Frauen bzw. Menschen mit Familienpflichten oder Menschen mit Behinderungen benachteiligen;
2. sich dafür einzusetzen, dass Arbeitskräfte, die in die EU einwandern, grundsätzlich immer die Möglichkeit haben sollen, ihren zunächst regelmäßig arbeits- und aufenthaltsrechtlich temporären Aufenthalt zu verlängern bzw. perspektivisch auch zu verfestigen. In diesem Sinne sollen auch künftig alle Einwanderinnen und Einwanderer Zugang zu Integrationsmaßnahmen haben. Hiervon ausgenommen werden sollten nur solche Personen, deren Aufenthalt (wie z. B. bei Saisonarbeitskräften) aufgrund der spezifischen Form dieses Arbeitsverhältnisses – von vorneherein zeitlich begrenzt ist;

3. dafür zu sorgen, dass die Verhandlungen im Rat über den Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zur Europäischen Bluecard (KOM(2007) 637) schnellstmöglich abgeschlossen werden, mit dem Ergebnis, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte auf möglichst unbürokratischem Weg attraktive Einreise- und Aufenthaltsrechte in der EU erhalten;
4. die in Vorbereitung befindlichen Richtlinienvorschläge über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitskräften und Auszubildenden sowie zur Regelung der Einreise, des befristeten Aufenthaltes und der Wohnsitznahme von innerbetrieblich versetzten Arbeitskräften im Rat zu unterstützen;
5. im Rat das Rechtssetzungsvorhaben der so genannten zirkulären Migration (vgl. KOM(2007) 248) zu fördern und zu unterstützen unter der Maßgabe, dass insbesondere
 - a) verbesserte Möglichkeiten für Migrantinnen und Migranten zur Geldüberweisung in die Herkunftsländer,
 - b) aufenthaltsrechtliche Erleichterungen (z. B. in Form einer Rückkehroption) für Migrantinnen und Migranten, die dauerhaft in der EU leben,
 - c) für ein eng umrissenes Segment der Arbeitsmigration (v. a. für Saisonarbeitskräfte, postgraduierte Studierende, Berufspraktikantinnen und -praktikanten, Teilnehmende an Forschungsprojekten bzw. Freiwilligendiensten) die Möglichkeit einer „privilegierten Mobilität zwischen ihrem Herkunftsland und einem EU-Mitgliedstaat“ (vgl. KOM(2007) 248), z. B. in Form von vereinfachten Zulassungsverfahren und Verfahren für eine mehrfache Einreise,geschaffen werden;

Integrationspolitik

6. sich dafür einzusetzen, dass die EU ihre Anstrengungen intensiviert und ihre Mittel noch zielgerichteter dafür einsetzt, die hier lebenden Migrantinnen und Migranten bei einer umfassenden und gleichberechtigten Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen;
7. im Rat für eine signifikante Liberalisierung von Aufenthaltsregelungen einzutreten, denn ein sicheres Aufenthaltsrecht ist eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration;
8. sich im Rat für eine Umsetzung der Empfehlungen des Grünbuchs der EU-Kommission „Migration & Mobilität“ (KOM(2008) 423) einzusetzen. Ein koordinierter Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zur bestmöglichen Nutzung der Chancen sowie zur Bewältigung der Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme in einer Einwanderungsgesellschaft sollte mit dem Ziel begonnen werden, die Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten – gerade auch für Personen mit einem Migrationshintergrund – durchlässiger zu gestalten;
9. im Rat auf eine Klarstellung zu drängen, dass Sprachnachweise im Herkunftsland als Voraussetzung des Ehegattennachzugs unvereinbar sind mit der Familiennachzugs-Richtlinie der EU (2003/86/EG);
10. im Rat für einen Ausbau des europäischen Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrechts, insbesondere für Maßnahmen zum Schutz von Migrantinnen und Migranten, einzutreten;
11. gemäß den Forderungen des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2006 (P6_TA-PROV(2006)0318) mit den anderen Mitgliedstaaten zu vereinbaren, dass in allen Staaten der EU

- a) die jeweiligen Staatsangehörigkeitsrechte so liberalisiert werden, dass die Zahl von Einbürgerungen steigt;
 - b) das Familiennachzugsrecht so reformiert wird, dass nachgezogenen Ehegattinnen und ihren Kindern so früh wie möglich ein eigenständiger Aufenthaltsstatus und ein Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht wird;
 - c) die integrationsbezogenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht nur für Flüchtlinge, sondern auch für Asylsuchende zu intensivieren;
12. sich im Rat dafür einzusetzen, dass auf europäischer Ebene rechtliche Grundlagen langaufhältigen Drittstaatsangehörigen ein aktives und passives Wahlrecht ermöglichen;
 13. im Rat darauf zu drängen, dass die elf integrationspolitischen Grundprinzipien des Rates (vgl. EU-Ratsdokument 14615/04) endlich durch die von der EU-Kommission (KOM(2005) 389) angekündigten Vorhaben umgesetzt werden und dass auch die Verteilung der Mittel des „Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (EIF) auf den elf integrationspolitischen Grundprinzipien beruht. Auch sollte der EIF nicht mehr nur primär die Integration von Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern unterstützen, sondern künftig auch die der bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten;
 14. die Empfehlungen des Berichts der von der EU-Kommission eingesetzten „Hochrangigen Expertengruppe“ vom Dezember 2007 („Ethnic Minorities in the Labour Market – An Urgent Call for Better Social Inclusion“) aufzugreifen und hierüber dem Bundestag zu berichten;

Außengrenzpolitik

15. sich bei den auf EU-Ebene derzeit laufenden Verhandlungen um die so genannten praktischen Leitlinien zum Umgang mit sogenannten Bootsflüchtlingen durch den europäischen Grenzschutz dafür einzusetzen, dass sichergestellt ist, dass auf hoher See gerettete bzw. bei grenzpolizeilichen Kontrollen aufgegriffene Schiffbrüchige Zurückweisungsschutz entsprechend der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erhalten, so dass sie zunächst auf das Territorium entweder des flaggeföhrenden bzw. des nächst gelegenen Mitgliedstaates verbracht werden, um dort festzustellen, wer schutzbedürftig ist und wer rückgeföhrt werden soll (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9204);
16. in der Beratung über die Umsetzung der Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des Außengrenzschutzes (KOM(2008) 67, 68 und 69) sicherzustellen, dass es zu keiner Aufgabenüberschneidung zwischen Grenzschutz und Militär oder zu Verquickungen von ziviler und militärischer Infrastruktur kommt;
17. im Rat durchzusetzen, dass Angehörige von europäischen und Grenzschutzbehörden eine intensive Schulung hinsichtlich internationalen Menschenrechts- und Flüchtlingssschutzes erhalten;
18. im Rat einen Beschluss nach Artikel 208 EGV vorzuschlagen, der die Kommission auffordert, eine Klarstellung in Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie 2002/90/EG vorzuschlagen, so dass künftig niemand mehr – auch keine Kapitäne, die Menschen aus Seenot retten und diese im Hafen eines Mitgliedslandes absetzen – strafrechtlich wegen angeblicher Beihilfe zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt verfolgt wird, wenn das Ziel der Handlungen „die humanitäre Unterstützung der betroffenen Person ist“;
19. gegenüber den anderen Mitgliedstaaten einzufordern, dass die im Juli 2006 in Kraft getretenen Änderungen der Internationalen Konventionen „Safety

of Life at Sea“ von 1974 sowie „Maritime Search and Rescue“ von 1979 eingehalten werden, wonach die Unterzeichnerstaaten Schiffen ein unverzügliches Anlegen und Absetzen von aus Seenot geretteten Personen ermöglichen müssen;

20. eine parlamentarische Kontrolle der Grenzschutzagentur FRONTEX sicherzustellen und eine bessere Zusammenarbeit von Frontex mit dem UNHCR einzufordern. Frontex muss seiner Dokumentations- und Informationspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten verantwortungsvoller nachkommen. Bisher arbeitet die Agentur intransparent und unkontrolliert und erhebt die erforderlichen Daten über operative Einsätze an den Seegrenzen nicht in einer Weise, in der sie aussagekräftig sind;

Flüchtlingspolitik

21. sich endlich an einer solidarischen innereuropäischen Verteilung von asylsuchenden Personen aktiv zu beteiligen und auf eine verbesserte und faire Aufteilung der finanziellen Kosten zwischen den Mitgliedstaaten hinzuwirken;
22. im Rat zu fordern, dass in allen Mitgliedstaaten der EU zumindest die Mindeststandards aus der Flüchtlingsaufnahme-Richtlinie (2003/9/EG) der Qualifikations-Richtlinie (2004/83/EG); und der Asylverfahrens-Richtlinie (2005/85/EG) gelten, damit Asylsuchenden ein vergleichbares Schutzniveau und ein faires Asylverfahren garantiert wird;
23. im Rat auf eine Änderung der sogenannten Qualifikations-Richtlinie (2004/83/EG) hinzuwirken, so dass Personen mit menschenrechtlichem Abschiebeschutz vollständig einbezogen sind;
24. im Rat auf eine Änderung der Flüchtlingsaufnahme-Richtlinie (2003/9/EG) hinzuwirken, die folgende Verbesserungen erreicht:
 - a) die Einbeziehung von Personen mit menschenrechtlichem Abschiebeschutz;
 - b) die Erhöhung der sozialen Aufnahmestandards;
 - c) die Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs;
 - d) die Reduzierung der Inhaftierungsmöglichkeiten;
 - e) die Verbesserung der Leistungsgarantien für schutzbedürftige Personen;
25. im Rat auf eine Änderung der Asylverfahrens-Richtlinie (2005/85/EG) hinzuwirken, mit der folgende Maßnahmen umgesetzt werden:
 - a) die Verbesserung der Qualität, Effizienz und Fairness von Asylverfahren;
 - b) die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für GFK-Flüchtlinge und Personen mit menschenrechtlichem Abschiebeschutz;
 - c) die Verbesserung des Umgangs mit sogenannten „mixed arrivals“ (von Flüchtlingen und Migranten) sowie
 - d) eine bessere Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte;
26. sich bei der anstehenden Überarbeitung der Dublin-II-Verordnung für die Festschreibung folgender Kriterien einzusetzen:
 - a) Personen, die in das Erstasylland zurückgeführt werden, müssen dort vollständige und faire Asylverfahren garantiert bekommen;
 - b) das Selbsteintrittsrecht sollte großzügiger als bisher angewandt werden. Hierbei sollte es auch einheitliche Regelungen zur Familienzusammen-

- führung geben – auch, um integrationspolitisch unsinnige Weiterwanderungen der Betroffenen zu vermeiden;
- c) es darf keine Überstellung in einen Staat durchgeführt werden, in dem die Gefahr der Nichteinhaltung internationaler Flüchtlings- und Menschenrechtsstandards besteht. In diesen Fällen sollte vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch gemacht werden und die Rücküberstellungen sind auszusetzen;
 - d) Antragstellerinnen und -steller, bei denen ein Verfahren nach der Dublin-II-Verordnung durchgeführt wird, haben ein Recht auf dieselben Aufnahmebedingungen wie andere Asylsuchende. Inhaftierung während des Asylverfahrens sollte nur in extremen Ausnahmefällen möglich sein;
 - e) Asylsuchenden sollte ein effektiver Rechtsschutz gegen Überstellungsentscheidungen nach der Dublin-II-Verordnung offen stehen;
27. im Rat für den Start eines europäischen Neuansiedlungs- bzw. Resettlement-Programm zu streiten (vgl. EU-Ratsdokument 13588/1/04, S. 15). Nagelprobe hierfür sollte eine baldige Neuansiedlung irakischer Flüchtlinge in der EU sein;
28. die Verbesserung der Aufnahmebedingungen besonders schutzbedürftiger Personen (wie z. B. minderjährige unbegleitete Flüchtlinge und Traumatisierte) auf die Tagesordnung zu bringen und im Rat eine europäische Aufnahmeregelung für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge einzusetzen zu beschließen;
29. sicherzustellen, dass ein Missbrauch der biometrischen Daten von Asylbewerbern, die in der Datenbank Eurodac gespeichert werden, um die Anwendung der Dublin-II-Verordnung zu erleichtern, verhindert wird. Dazu sollte die Bundesregierung in einem ersten Schritt klarstellen, welche Behörden zu welchem Zweck Zugriff auf die Datenbank haben;

Wahrung der Menschenrechte

30. sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass bei Abschiebungen menschenrechtliche Standards vollumfänglich gewährleistet werden;
31. sich dafür einzusetzen, dass die Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg (2004/573/EG) um die Schutzvorschriften ergänzt werden, die in den 20 Leitlinien des Europarates aus dem Jahr 2005 zu Fragen der obligatorischen Rückkehr (KOM(2005) 40) enthalten sind;
32. sich für eine Korrektur der Rückführungsrichtlinie einzusetzen – insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen zur Ingewahrsamnahme von Minderjährigen;
33. sich dafür einzusetzen, dass Menschen ohne Aufenthaltsrecht in allen EU-Mitgliedstaaten – ohne Behinderung durch Meldepflichten an die jeweiligen Ausländerbehörden – Zugang zu einer medizinischen Grund- bzw. Notfallversorgung erhalten und dass ihre Kinder ungehindert Kindergärten und Schulen besuchen können (vgl. Bundestagsdrucksache 16/445);
34. bei den Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag über „Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen“ (KOM(2007) 249), darauf hinzuwirken, dass Menschen ohne Aufenthaltsrecht, die von Schwarzarbeitgebern ausgebeutet wurden,
- a) effektive Möglichkeiten erhalten, ihre Ansprüche auf Lohnzahlung vor Gericht einzuklagen zu können,

- b) einen befristeten Aufenthaltstitel erhalten, wenn sie mit Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten,
 - c) nicht ohne Rückzahlung des Lohns abgeschoben werden dürfen bzw. dass Lohnrückzahlung notfalls auch nach einer Abschiebung erfolgen muss, und weiterhin darauf hinzuwirken, dass niemand strafrechtlich verfolgt wird, der Menschen ohne Aufenthaltsrecht hilft, in den oben genannten Fällen Klage zu erheben;
35. sich bei den Verhandlungen um Rückübernahmeabkommen in den EU-Gremien dafür einzusetzen, dass die Zustimmung von Drittstaaten zu so genannten Rückübernahmeabkommen nicht zur Voraussetzung für die Gewährung von Entwicklungshilfe gemacht wird. Hauptkriterien müssen sein, dass in den Drittstaaten die Menschenrechte eingehalten werden und eine demokratische Regierungsführung praktiziert wird;
36. endlich das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (UN-Wanderarbeiterkonvention) zu unterzeichnen und dem Bundestag zur Ratifikation vorzulegen.

Berlin, den 24. September 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

