SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union: menschenrechtliche Anforderungen

Follmar-Otto, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Follmar-Otto, P. (2007). *Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union: menschenrechtliche Anforderungen.* (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 7). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316530

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Policy Paper

Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union

Menschenrechtliche Anforderungen

Petra Follmar-Otto

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserund**schmidt**
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Policy Paper No. 7
Berlin, April 2007

ISSN 1614-2187 (PDF)

Policy Paper

Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union

Menschenrechtliche Anforderungen

Petra Follmar-Otto

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union

Menschenrechtliche Anforderungen

Der Europäische Rat hat Ende 2006 beschlossen, einige Formen temporärer legaler Arbeitsmigration in die Europäische Union zu ermöglichen.[1] Auch Innenminister Wolfgang Schäuble ist im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft öffentlich für eine zeitlich begrenzte und politisch gesteuerte Arbeitsmigration eingetreten.[2] Diese Initiativen stehen einerseits im Kontext internationaler Überlegungen, bessere Rahmenbedingungen für temporäre Migration zu schaffen und damit einen positiven Beitrag zur Entwicklung in den Herkunftsstaaten zu leisten, zum Beispiel durch Geldüberweisungen der Migranten/innen und Qualifikationstransfer in die Herkunftsstaaten. Andererseits ist der Vorschlag des Rates ausdrücklich Teil einer Strategie, um – insbesondere die nordafrikanischen – Herkunfts- und Transitstaaten zur verstärkten Kooperation bei der Kontrolle illegaler Grenzübertritte und der Rücknahme illegal in die EU eingereister Arbeitsmigranten/innen zu bewegen.

Das vorliegende Papier skizziert die jüngsten Diskussionen um temporäre Migration im Kontext der Vereinten Nationen und der Europäischen Union und formuliert menschenrechtliche Anforderungen an die Rahmenbedingungen temporärer Migration.

I. Die Realität temporärer Migration[3]

Die Diskussion über Programme temporärer Migration ruft gerade in Deutschland unmittelbar die Assoziation mit der ‚Gastarbeiterpolitik' der 1960er Jahre hervor. Paradigmatisch für diese Politik der westeuropäischen Staaten steht das Diktum Max Frischs: ‚Wir riefen Arbeitskräfte, doch es kamen Menschen'. Die Folgen sind bekannt: Aus der von den Zielstaaten beabsichtigten temporären rotierenden Migration von Arbeitskräften wurde eine dauerhafte Immigration ganzer Familien. Für diese Gruppe wurden in Deutschland soziale Rechte erst mit Verspätung gewährleistet. Die Realität einer Einwanderungsgesellschaft wurde lange negiert, was zu Versäumnissen in der Antidiskriminierungs- und Integrationspolitik führte. Erst im Jahre 2004 wurde mit dem Zuwanderungsgesetz explizit anerkannt, dass die Bundesrepublik Deutschland sich seit den 1960er Jahren zu einem Einwanderungsland entwickelt hat, und im Aufenthaltsgesetz wurden Fragen von Integration geregelt. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das unter anderem Schutz vor rassistischer Diskriminierung im Arbeits-, Sozial- und Zivilrecht gewährleisten soll, trat nach jahrelangen Debatten im August 2006 in Kraft. Auch der von Bundeskanzlerin Angela Merkel initiierte Integrationsgipfel 2006, in dessen Nachfolge derzeit in einem Konsultationsprozess ein Nationaler Integrationsplan entwickelt wird, beschäftigt sich noch mit Fragen, die in der politischen Fehleinschätzung der so genannten Gastarbeitermigration ihre Ursachen haben.

1 Europäischer Rat (Brüssel) 14./15.12. 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16879/06, S. 9. Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (Justiz und Inneres): Migration: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 14./15.12.2006 – weitere Schritte; Dok.-Nr. 6193/1/07 REV 1.

2 Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 15.2.2007; Agenturmeldung KNA vom 31.1.2007; vgl. auch das Programm des Bundesministeriums des Innern zur EU-Ratspräsidentschaft, Living Europe Safely, S. 8.

3 Temporäre Migration kann als rotierende (d.h. Migranten/innen werden einmalig für einen begrenzten Zeitraum zugelassen; nach Ablauf des Zyklus wird eine neue Gruppe von Menschen zugelassen) oder als zirkuläre Migration (Wiederkehroptionen nach Ausreise werden ermöglicht) ausgestaltet werden. Pendelmigration ist eine besondere Form zirkulärer Migration, wenn die Migrierenden regelmäßig für relativ kurze Zeitspannen einreisen und immer wieder ins Herkunftsland zurückkehren. Für einen internationalen Überblick über Programme temporärer Migration vgl. Martin Ruhs, Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences and the need to make them work. International Labour Organisation, 2003.

Die aktuellen Überlegungen zu Formen und Bedingungen temporärer Migration mit Blick auf diese Erfahrungen pauschal als Wiederholung eines verfehlten migrationspolitischen Ansatzes abzutun, greift jedoch zu kurz. Zunächst muss man die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Realität von temporärer, zirkulärer und pendelnder Migration zur Kenntnis nehmen, die weltweit als legale wie als illegale Migrationsstrategie praktiziert wird.[4] In der Zeit von 1997 bis 2002 hat die Zahl temporärer Arbeitsmigranten/innen in den OECD-Staaten jährlich um etwa 9 % zugenommen.[5] Zum Anstieg zirkulärer und pendelnder Migration haben schnellere und kostengünstigere Reise- und Kommunikationsmittel sowie die Entwicklung transnationaler Communities beigetragen.[6]

Legale temporäre Migration findet in den europäischen Staaten etwa in Form der Saisonarbeit in der Landwirtschaft und Gastronomie statt, bei werkvertragsgebundenen Arbeitnehmenden oder für längere Zeiträume bei einigen Gruppen von spezialisierten Arbeitskräften. Auch unter den Menschen, die illegal in Europa leben und arbeiten, gibt es temporäre und pendelnde Migranten/innen, etwa Frauen, die ihre Kinder im Herkunftsland bei Verwandten oder Freunden zurücklassen, um für einige Zeit in Europa zu arbeiten, sei es in der Sexindustrie, der Gastronomie oder der häuslichen Pflege.[7] Eine Untersuchung der Weltbank über die Situation von Migranten/innen aus Osteuropa und Zentralasien kommt zu dem Ergebnis, dass ein erheblicher Teil von diesen legale Möglichkeiten zur wiederholten temporären Migration einer längerfristigen Immigration vorziehen würden.[8]

II. Globale Migration als Thema der Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen hat sich durch verschiedene Übereinkommen zu Wanderarbeitnehmern der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)[9] und dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 ein rechtsverbindlicher Handlungsrahmen für Arbeitsmigration entwickelt, der jedoch Mängel in der Ratifikation durch klassische Zielstaaten von Migration aufweist. Neben diese rechtsverbindlichen Instrumente sind in den letzten Jahren eine Reihe rechtlich unverbindlicher Dokumente und Initiativen getreten. So verabschiedete die Internationale Arbeitsorganisation als Sonderorganisation der Vereinten Nationen 2004 einen rechtlich unverbindlichen *Action Plan on Migrant Workers.* Dieser soll einen multilateralen Handlungsrahmen für eine Politik zu Arbeitsmigration bilden, die rechtsbasiert ist, also von den Rechten der Arbeitsmigranten/innen ausgeht.[10]

Zudem wurden auf Initiative des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan hochrangige Konsultationsprozesse über internationale Migration in Gang gesetzt. Annan setzte eine Sachverständigenkommission, die *Global Commission on International Migration* (*GCIM),* ein. Die Kommission sollte einen Rahmen für die Formulierung eines kohärenten, umfassenden und globalen Umgangs mit internationaler Migration entwickeln. Das Ergebnis ihrer Beratungen wurde im Oktober 2005 in einem umfangreichen Bericht vorgestellt.[11] Der Bericht for-

4 Global Commission on International Migration (GCIM): Migration in an interconnected world: New directions for action. Oktober 2005. S. 31; ILO, International Labour Conference, Provisional Record Ninety-second Session, Geneva, 2004; Sixth item on the agenda: Migrant workers: Report of the working group on migrant workers, Ziff. 16.
5 OECD. Main trends in International Migration. OECD Paris, 2003.
6 ILO, a.a.O., Report of the working group on migrant workers, Ziff. 16.
7 Norbert Cyrus, Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland, Internationale Arbeitsorganisation 2005, S. 15 ff; Juanita Henning: Kolumbianische Prostituierte in Frankfurt. Ein Beitrag zur Kritik gängiger Ansichten über Frauenhandel und Prostitution; Freiburg im Breisgau 1997.
8 Ali Manssor / Bryce Quillin: Migration and Remittances. Eastern Europe and Former Soviet Union. World Bank 2007, S. 107 ff.
9 ILO-Übereinkommen 97, Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949; Übereinkommen 118, Übereinkommen über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit, 1962; Übereinkommen 143, Übereinkommen über Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, 1975.
10 ILO; International Labour Conference, Provisional Record Ninety-second Session, Geneva, 2004; Sixth item on the agenda: Migrant workers: Conclusions on a fair deal for migrant workers in a global economy; S.56 ff.
11 Global Commission on International Migration (GCIM): Migration in an interconnected world: New directions for action. Oktober 2005.

muliert sechs zentrale Handlungsansätze. Unter anderem empfiehlt die GCIM die Verstärkung positiver ökonomischer und entwicklungspolitischer Wirkung von Migration.[12] Die Kommission stellt einen Wandel in der Realität von Migration fest: Zu der permanenten Immigration seien Formen temporärer und zirkulärer Migration getreten. In diesen Formen liege ein erhebliches ökonomisches Potential für die Zielstaaten und Entwicklungspotential für die Herkunftsstaaten. Neben der enormen wirtschaftlichen Bedeutung der finanziellen Rücküberweisungen *(Remittances)* von Migranten/innen in die Herkunftsländer, welche die Summe weltweiter Entwicklungshilfe bei weitem übersteigt, wird die Förderung von zirkulärer und Rückkehrmigration explizit als ein entwicklungspolitisches Instrument benannt. Die Kommission empfiehlt eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für diese Form von Migration, insbesondere durch die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen und durch rechtliche und praktische Erleichterungen für flexible Wanderung zwischen Herkunfts- und Zielstaaten.[13] Darüber hinaus formuliert sie eine Reihe von Kriterien für effektive Programme temporärer Migration, die sie als Element eines umfassenden Ansatzes gesteuerter Migration ansieht.[14]

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen führte im September 2006 einen *Hochrangigen Dialog zu internationaler Migration und Entwicklung* zwischen Experten/innen und Staatenvertretern/innen durch, der auf dem Bericht der GCIM aufbaute. Großen Raum nimmt im Abschlussbericht die Frage der Gewährleistung der Menschenrechte im Migrationsprozess ein, insbesondere der Rechte migrierender Frauen.[15] Der Hochrangige Dialog zieht verschiedene Follow-Up-Aktivitäten nach sich, insbesondere sollen die Gespräche im Rahmen eines *Globalen Forums* fortgesetzt werden. Das erste Treffen dieses Forums wird im Juli 2007 auf Einladung der belgischen Regierung in Brüssel stattfinden.

III. Der Gesetzgebungs- und Diskussionsstand in der Europäischen Union

In der Europäischen Union konnte bislang kein Konsens für eine umfassende Regelung der Arbeitsmigration in die Union hergestellt werden. Zwar wurde durch den Amsterdamer Vertrag der Politikbereich Asyl und Einwanderung in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft, die so genannte erste Säule überführt[16] und damit eine Regelungskompetenz der Gemeinschaft auch für die legale Zuwanderung in die Union geschaffen. Einigkeit auf Unionsebene konnte aber bislang lediglich über die Rechte von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen sowie über den Familiennachzug hergestellt werden.[17] Alle Versuche, europaweite Regelungen für die legale Arbeitsmigration in die Staaten der EU zu schaffen, sind gescheitert[18], mit Ausnahme des Zugangs eng umrissener Gruppen von Drittstaatsangehörigen[19]. Eine umfassende Regelung ist auf absehbare Zeit nicht wahrscheinlich, da viele Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, weiterhin auf dem Primat der Nationalstaaten zur Steuerung der Arbeitsmigration beharren und der Gemeinschaft nur koordinierende Funktion zubilligen.[20]

Mit dem *Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung,* den die Kommission 2005 auf der Grundlage des Haager Programms erstellt hat, verabschiedet sie sich vorerst von dem Ansatz, die Zugangsbedingungen für alle Drittstaatsangehörigen umfassend zu regeln.[21] Die Kommission schlägt vor, in einer allgemeinen Rahmenrichtlinie einige Rechte solcher legal

12 GCIM, a.a.O., S. 23 ff.
13 GCIM, a.a.O., S. 17 f. und 31.
14 GCIM, a.a.O., S. 18.
15 UN, Generalversammlung, Dok. A/61/515: Summary of the High-level Dialogue on international Migration and Development.
16 Art. 63 Nr. 3 a) EGV.
17 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.
18 Zuletzt Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001) 386 endgültig.
19 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst; Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.
20 Siehe etwa die Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik, Bundesministerium des Innern 2006, S. 3 f., der sich das Vereinigte Königreich, Italien, Polen und Spanien angeschlossen haben.
21 Mitteilung der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, 21.12.2005, KOM (2005)669 endgültig.

beschäftigter Drittstaatsangehöriger zu regeln, die (noch) keinen Anspruch auf eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung haben. Diese Rahmenrichtlinie würde Regelungen für den Aufenthalt der Gruppe legaler Arbeitsmigranten/innen treffen, die sich seit weniger als fünf Jahren rechtmäßig in der Union aufhalten, und die daher nicht von der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige erfasst werden. Daneben sollen gemeinsame europäische Zugangsbedingungen für wenige klar begrenzte Gruppen von Arbeitnehmern/innen in vier spezifischen Richtlinien festgelegt werden, für Hochqualifizierte, Saisonarbeitnehmer/innen, innerbetrieblich Versetzte und bezahlte Auszubildende. Erste Vorschläge für die entsprechenden Richtlinien will die Kommission im Laufe des Jahres 2007 vorlegen.[22]

Parallel zur Entwicklung des strategischen Plans beschäftigte sich die Kommission mit den Wechselwirkungen zwischen Zuwanderungs- und Entwicklungspolitik und der Frage, wie Kohärenz zwischen beiden Politikfeldern hergestellt werden kann. Diese Diskussion wurde durch die bereits beschriebenen Entwicklungen im Rahmen der Vereinten Nationen angeregt, etwa durch die Arbeiten der GCIM und des Hochrangigen Dialogs. Im September 2005 legte die Kommission die Mitteilung *Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien* vor.[23] Dieses Dokument behandelt die möglichen positiven Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung der Herkunftsstaaten. Die Kommission schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, darunter die Erleichterung von Geldüberweisungen von Migranten/innen in die Herkunftsländer, die Einbeziehung der in der EU ansässigen Diaspora-Mitglieder in entwicklungspolitische Maßnahmen durch deren temporäre oder virtuelle Rückkehr, die Nutzung temporärer und zirkulärer Migration als entwicklungspolitisches Instrument sowie die Verringerung von Effekten des Brain-Drains, des Abwanderns von Expertise aus den Herkunftsländern. Programme temporärer und zirkulärer Migration werden als Motor für Entwicklung in den Herkunftsländern propagiert und zugleich wird auf die notwendigen Verbesserungen der Rahmenbedingungen hingewiesen. Empfohlen werden etwa die Sicherung von Rückkehrrechten für zirkulär Migrierende, die Anerkennung von Qualifikationen in den Zielländern und die Übertragbarkeit von Rentenversicherungsansprüchen.[24] Ende 2006 verständigte sich der Europäische Rat auf erste Schritte zur Verstärkung der Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik.[25]

Im Oktober 2006 stellten die Innenminister Deutschlands und Frankreichs eine *Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik* vor, die von den sechs größten EU-Staaten[26] aufgegriffen wurde. Kernpunkte der Initiative sind die Stärkung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, die gemeinsame Durchführung von Rückführungen, die Nutzung zirkulärer Migration als migrations- und entwicklungspolitisches Instrument, die Aushandlung von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und den Herkunftsstaaten sowie die Einführung einer Europäischen Unterstützungsagentur für die nationalen Asylbehörden. Der Fokus des Papiers liegt insgesamt auf der Bekämpfung der illegalen Migration durch die Verstärkung der Unionsgrenzen und die Intensivierung von Rückführungen durch die Mitgliedsstaaten und die Rückübernahme durch die Herkunftsstaaten[27]. Der Vorschlag von Programmen zirkulärer Migration eröffnet daneben auch Wege legaler Migration in die EU. Zugleich wird aber an der nationalstaatlichen Steuerung der Arbeitsmigration festgehalten. Betont wird auch, dass die Rückkehr temporärer Migranten/innen unter anderem durch Rückübernahmegarantien der Herkunftsländer sichergestellt werden müssen.

Die deutsch-französische Initiative ist in die Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2006 und in das Ratstreffen der Justiz- und Innenminister im Februar 2007 eingeflossen. Der Europäische Rat beauftragte die Kommission, bis Juni 2007 ausführliche Vorschläge über die Verbesserung der legalen Migration zwischen EU und Drittländern sowie zur Verbesserung der Information darüber vorzulegen.[28] Aus nichtöffentlichen Beratungsdokumenten werden die

22 2007: Kommissionsvorschläge zu Rahmenrichtlinie und Richtlinie für Hochqualifizierte;
2008: Kommissionsvorschlag zur Richtlinie für Saisonarbeiter/innen
2009: Kommissionsvorschläge zu Richtlinien für innerbetrieblich Versetzte und bezahlte Auszubildende.
23 KOM (2005) 390 endg.
24 KOM (2005) 390 endg., S. 7 ff und Annex 5, S. 26-31.
25 Europäischer Rat (Brüssel) 14./15.12. 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16879/06, S. 7 f.
26 Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien.
27 Wie nichtöffentliche Dokumente zeigen, sollen jedoch auch Rücknahmeverpflichtungen von Transitstaaten erreicht werden, siehe unten Fn. 30.
28 Europäischer Rat (Brüssel) 14./15.12.2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16879/06, S. 9.

genaueren Umrisse der angestrebten Partnerschaftsabkommen mit den Herkunfts- und Transitstaaten deutlich: Dabei wird auf das ‚Prinzip des Gebens und Nehmens' abgestellt, das heißt befristete Aufenthaltserlaubnisse und Quoten für den Arbeitsmarktzugang in einzelnen EU-Staaten werden für die Kooperation der Herkunfts- und Transitstaaten bei der Grenzsicherung und die bedingungslose Rücknahme eigener und Drittstaatsangehöriger gewährt. Möglichkeiten temporärer Migration sollen als Anreiz für den Abschluss von Rücknahmeübereinkommen der Herkunfts- und Transitländer eingesetzt werden, nachdem die Union seit Jahren erfolglos versucht hatte, eine Reihe vor allem nordafrikanischer Staaten zum Abschluss derartiger Abkommen zu bewegen.[29] Zugleich wird die uneingeschränkte nationale Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Zulassung zum Arbeitsmarkt und die Festsetzung von freiwilligen Quoten festgehalten.[30]

IV. Menschenrechtliche Anforderungen an die Gestaltung der Rahmenbedingungen temporärer Migration

1. Vermeidung von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel befördernden Strukturen

Die Ermöglichung temporärer Migration birgt das Potential, in gewissem Umfang illegaler Arbeitsmigration vorzubeugen.[31] Damit bietet sie auch die Chance, die Gefahr von Ausbeutung, Menschenhandel, Zwangsarbeit und sklavereiähnlichen Bedingungen zu verringern, der illegale Migranten/innen angesichts ihres prekären Status in besonderem Maße ausgesetzt sind. Insofern kann sie ein menschenrechtliches Präventionspotential besitzen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Gefahr von Ausbeutung und Menschenhandel auch in bestimmten legalen Formen temporärer Arbeitsmigration erhöht ist, nämlich dann, wenn Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis der Arbeitsmigranten/innen an einen spezifischen Arbeitgeber gebunden sind und ein Arbeitgeberwechsel nicht möglich ist. Dies ist in Deutschland vielfach nach den Tatbeständen der Beschäftigungsverordnung (BeschV) üblich, etwa bei Saisonarbeiter/innen (§ 18 BeschV) oder Spezialitätenköchen (§ 26 Abs. 2 BeschV).[32] Die Gefährdung kann durch weitere Faktoren erhöht sein, etwa durch die Kürze des Aufenthalts, fehlende Sprachkenntnisse und fehlende Informationen.[33] Besonders extreme Fälle solcher Abhängigkeit wurden bei ausländischen Hausangestellten ausländischer Diplomaten in Deutschland dokumentiert.[34]

Die Menschenrechte enthalten nach modernem Verständnis nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat, sondern umfassen auch positive Verpflichtungen im Sinne von Schutz- und Gewährleistungspflichten. Im Kontext jüngerer völkerrechtlicher Verträge zu Menschenhandel wie dem Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel[35] und der Europaratskonvention

29 Derzeit bestehen lediglich Rückübernahmeübereinkommen der EG mit Hongkong, Macao, Sri Lanka und Albanien.

30 Council of the European Union, Note from the Presidency: Outcome of the informal JHA Council meeting, Dresden, 14-16 January 2006- Migration; Dok.-Nr. 5539/07; Rat der Europäischen Union: Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (Justiz und Inneres): Migration: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 14./15.12.2006 – weitere Schritte; Dok.-Nr. 6193/1/07 REV 1.

31 Für ein volkswirtschaftliches Modell zu den Wechselwirkungen legaler temporärer Migration und illegaler Migration vgl. Karen Heimbüchel / Oliver Lorz: Temporary Immigration Visas, URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=964858.

32 Zwei Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung bei Spezialitätenköchen wurden auf der Jahrestagung Illegalität 2006 durch das LKA Berlin berichtet. Nach der BeschV ausdrücklich zulässig ist ein Arbeitgeberwechsel innerhalb der Aufenthaltszeit nur bei Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen, § 21 BeschV. Zu den unter der Geltung des AuslG für Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ausgenutzten „Künstlerinnenvisa", in denen regelmäßig das Erlöschen der Aufenthaltsgenehmigung mit Beendigung der Beschäftigung beim jeweiligen Arbeitgeber als Nebenbestimmung festgelegt war, vgl. Ulrike Mentz, Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem, Frankfurt am Main 2001, S. 174 ff.

33 Vgl. die Fälle in Cyrus, a.a.O., S. 15 ff, zu Au Pairs in der Hausrabeit, Saisonarbeitenden in der Landwirtschaft, Werkvertragsarbeitnehmer im Baugewerbe.

34 Vgl. die Eingabe der Nichtregierungsorganisation Ban Ying e.V. an den UN-Frauenrechtsausschuss CEDAW von 2003, http://www.ban-ying.de/pageger/start.htm, unter Publikationen/Download. Die aufenthaltsrechtliche Bindung an eine/n Arbeitgeber/in wurde hier durch verschiedene Faktoren verstärkt: Zum einen sind die Arbeitgeber durch ihre diplomatische Immunität der deutschen Straf- wie auch Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit nicht unterworfen; die Betroffenen haben daher nicht die Möglichkeit, in Deutschland Ansprüche gegen diese durchzusetzen. Die Abhängigkeit wird weiter erhöht durch die Praxis der Dokumentenvergabe für die Angestellten (sog. Protokollausweise) durch das Auswärtige Amt an die Diplomaten und durch die Verpflichtung der Betroffenen, im Haushalt der Diplomaten zu wohnen. Das Auswärtige Amt hat diese strukturelle Gefährdung mittlerweile erkannt und durch eine Reihe von Änderungen in der Praxis (Festsetzung arbeitsrechtlicher und weiterer Mindeststandards und Androhung von Sanktionen bei Nichteinhaltung in einer Verbalnote, Ermöglichung von Arbeitgeberwechseln in Fällen von Ausbeutung) den Schutz von Betroffenen vor Ausbeutung verbessert, siehe die Dokumente in der Broschüre: Ban Ying e.V., Information for domestic workers, working for diplomats. Berlin, Oktober 2003.

35 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000. Das Zusatzprotokoll wurde von allen EU-Staaten ratifiziert.

gegen Menschenhandel[36] sind die Vertragsstaaten explizit Verpflichtungen zu Prävention, effektiver Strafverfolgung, Opferschutz und Opferrestitution eingegangen. Aus der Pflicht zur Prävention lässt sich herleiten, dass Staaten Strukturen, die Menschenhandel begünstigen, ermitteln und im Rahmen ihrer Möglichkeiten beseitigen müssen.

Empfehlung: *Aufenthalts- und Arbeiterlaubnisse für temporäre und zirkuläre Migration sollten – wie es auch die GCIM empfiehlt[37] – an Aufenthaltszeiträume, nicht an das Bestehen eines konkreten Arbeitsverhältnisses gebunden sein. Die Möglichkeit des Arbeitgeberwechsels innerhalb des Aufenthaltszeitraums muss gegeben sein. Vor diesem Hintergrund muss auch die deutsche Verwaltungspraxis bei den derzeit nach § 18 Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit der Beschäftigungsverordnung zugelassenen Gruppen von Arbeitsmigranten/innen überprüft werden.*

2. Eröffnung von Wiederkehroptionen zur Vermeidung von Illegalität

Wenn Programme temporärer und zirkulärer Migration nach Ablauf des Aufenthaltszeitraums keine realistischen Wiederkehroptionen vorsehen, sondern auf eine rotierende temporäre Migration setzen, besteht die Gefahr, dass Migranten und Migrantinnen über den Zeitraum der Berechtigung hinaus im Zielland bleiben, weil sie fürchten, nach einer Ausreise ins Herkunftsland nicht zurückkehren zu können. Eine Studie der Weltbank bewertet das Fehlen von Wiederkehroptionen in bilateralen Abkommen als einen Grund für aufenthaltsrechtliche Illegalität, die Staaten unter anderem aus ökonomischen Gründen vermeiden sollten.[38] Ein illegaler Status erhöht, wie bereits dargestellt, die Verletzlichkeit für Ausbeutung, Menschenhandel, Zwangsarbeit und sklavereiähnliche Verhältnisse.

Empfehlung: *Staaten sollten zirkulären und pendelnden Migranten/Innen Wiederkehroptionen eröffnen, um Illegalität durch Überschreitung der Aufenthaltsfrist entgegenzuwirken und um Situationen, die eine besondere Verletzlichkeit für Ausbeutung, Menschenhandel, Zwangsarbeit und sklavereiähnliche Zustände begründen, zu vermeiden.*

3. Staatliche Informationspflichten über die Bedingungen von Migration und die Rechte in den aufnehmenden Staaten

Menschenrechtsübereinkommen setzen nicht nur dem Staatshandeln Grenzen, sondern enthalten auch positive Handlungspflichten für Staaten. Die Staaten müssen Bedingungen schaffen, damit Menschen ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen und durchsetzen können. Dazu gehören auch Informationspflichten des Staates.

Für die besondere Situation von Migranten/innen haben jüngere Menschenrechtsübereinkommen die allgemeinen Informationspflichten der Staaten weiter konkretisiert. So verpflichtet das Europaratsabkommen gegen Menschenhandel seine Vertragsstaaten, genaue Informationen über die Bedingungen für legale Einreise und legalen Aufenthalt zu verbreiten (Art. 5 Abs. 4). Diese Verpflichtung steht im Kontext der Präventionspflichten. Auch die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien normiert umfassende Informationspflichten gegenüber allen Migranten/innen über die Rechte nach der Konvention, die Voraussetzungen von Einreise und Aufenthalt und die Rechte und Gepflogenheiten im Aufenthaltsstaat (Art. 33 der Konvention).[39] Diese Auskünfte sollen kostenlos und in einer für die Migranten/innen verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt werden. Die Bedeutung umfassender Informationen bereits vor der Einreise temporärer Migranten/innen wird auch von der GCIM betont.[40]

Zu den durch Art. 7 des Sozialpakts gewährleisteten Rechten in der Arbeit zählt auch das Recht auf angemessenen Lohn. Während dieses Recht in den Staaten der EU durch innerstaatliches Arbeitsrecht gesichert ist, stellt sich für temporäre Migranten/innen häufig die Frage nach der tatsächlichen Durchsetz-

36 Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (ETS Nr. 197); derzeit ratifiziert von 4 Staaten, gezeichnet von weiteren 29 Staaten. Sie wird nach 10 Ratifikationen in Kraft treten.
37 Auch die GCIM spricht sich für die Möglichkeit des Arbeitgeberwechsels aus, a.a.O., S. 18.
38 Mansoor / Quillin a.a.O., S. 107, 109.
39 Vgl. Spieß, Katharina: Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Deutsches Institut für Menschenrechte 2007, S. 33. Die Konvention wurde bislang von den Staaten der EU weder gezeichnet noch ratifiziert; soweit sie die allgemeinen Menschenrechtsabkommen für Migranten/Innen konkretisiert, kann sie aber für diese als Auslegungshilfe herangezogen werden, vgl. Spieß, S. 46.
40 GCIM, a.a.O., S. 18.

barkeit von Lohnansprüchen, wenn die angemessene Entlohnung für tatsächlich geleistete Arbeit durch den Arbeitgeber verweigert wird.[41] Informationspflichten spielen daher in Bezug auf die Rechte in der Arbeit eine besondere Rolle.

Empfehlung: *Bei der Ermöglichung temporärer Migration müssen die Staaten ihren menschenrechtlichen Informationspflichten nachkommen. Sie müssen in für die Hauptgruppen von Migranten/innen verständlicher Sprache umfassend über die Möglichkeiten legaler Einreise, des Aufenthalts und der Arbeitsaufnahme sowie über die Rechte im Aufenthaltsstaat, insbesondere die Rechte in der Arbeit, informieren. Diese Informationen sollten durch Botschaften und Konsulate vor der Einreise, durch Sozial- und Ordnungsbehörden während des Aufenthalts und durch Botschaften und Konsulate nach der Ausreise verbreitet werden.*[42]

4. Gender-resonanter Ansatz

Ein seit Jahrzehnten durchgängiger Trend ist die Feminisierung der Migration. Laut Weltbevölkerungsbericht 2006 sind weltweit 95 Millionen der 191 Millionen internationalen Migranten/innen Frauen.[43] In den stärker entwickelten Regionen der Welt sind sogar 51 % der Migranten/innen weiblich.[44] Frauen migrieren überwiegend zum Zweck der Einkommenssicherung, also als Arbeitsmigrantinnen, nicht als Familienangehörige.[45] Häufiger als männliche Migranten sind sie Ernährerinnen minderjähriger Kinder, die entweder im Herkunftsland zurückbleiben und von den Rücküberweisungen ihrer Mütter leben, oder die mit der Migrantin ins Zielland reisen. Überproportional sind Migrantinnen in informellen oder wenig geregelten Sektoren der Arbeitsmärkte der europäischen Zielstaaten vertreten, in denen die Gefahr von Ausbeutung und Gewalt besonders hoch ist, etwa in der Sexindustrie, der Hausarbeit und der Gastronomie. Dagegen arbeiten männliche Migranten in europäischen Zielstaaten oft unter gefährlichen Arbeitsbedingungen, etwa im Baugewerbe.

Die Diskriminierungsverbote in den allgemeinen Menschenrechtsverträgen[46] verpflichten die Staaten nicht nur, direkte Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts zu unterlassen, sondern verbieten auch indirekt diskriminierende Regelungen und Maßnahmen. Die Frauenrechtskonvention[47] konkretisiert den Schutz von Frauen auch vor vermeintlich neutralen Regelungen und Maßnahmen mit diskriminierenden Wirkungen.[48]

Empfehlung: *Staaten müssen die besondere Situation von Frauen und Männern in der temporären und zirkulären Migration berücksichtigen. Bei der Erfüllung staatlicher Informationspflichten müssen die spezifischen Arbeitsbedingungen und die unterschiedliche Erreichbarkeit berücksichtigt werden.*

5. Mitzugsrechte für Familienangehörige

Die zeitliche Perspektive temporärer Migration kann sehr unterschiedlich sein; das Spektrum reicht von wenigen Monaten der Saisonarbeit im Jahr über Formen pendelnder Migration für längere Zeiträume bis zur Migration für bis zu fünf Jahren. Zwar lässt sich aus dem Menschenrecht auf Familienleben, insbesondere Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), kein generelles Recht auf Familiennachzug zu legalen Migranten/innen ableiten. Allerdings ist das Ausmaß staatlicher Verantwortung, Familiennachzug insbesondere bei bereits bestehender Ehe und Elternschaft zu gestatten, unter Abwägung der Umstände des Einzelfalls sowie der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Einschränkung des Rechts auf Familienleben zu bestimmen.[49] Ein genereller Ausschluss des Mitzugs von Angehörigen der Kernfamilie, also der Ehegatten und minderjäh-

41 Vgl. die Berichte in Informationen des Europäischen Verbands der Wanderarbeitnehmer, EVW-Info 1-7, http://www.emwu.org/deutsch/deutsch.htm.
42 Vgl. im Einzelnen Spieß a.a.O., S. 78.
43 Deutsche Stiftung Weltgesellschaft, DSW-Presse-Info v. 06.09.2006: Weltbevölkerungsbericht 2006.
44 Commission on the Status of Women (CSW), High level panel on the gender dimensions of international migration, 14/15.09.2006, UN-Dok E/2006/27, E/CN.6/2006/15, Ziff. 3.
45 ILO, a.a.O., S. 56, Ziff. 2.
46 Art. 26 Int. Pakt über bürgerliche und politische Recht; Art. 2 Abs. 2 Int. Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.
47 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 (CEDAW).
48 Vgl. die Definition von Diskriminierung in Art. 1.
49 EGMR, Urteil v. 28.05.1985, Antragsnr. 9214/80 *(Abdulaziz u.a. v. UK)*; Urteil v. 21.12.2001, Antragsnr. 31465/96 *(Sen v. Niederlande)*; Urteil v. 1.12.2005, Antragsnr. 60665/00 *(Tuquabo-Tekle v. Niederlande)*.

rigen Kinder, erscheint daher für längerfristige temporäre Aufenthalte aus der Perspektive des Rechts auf Familienleben unzulässig.

Empfehlung: *Bei längerfristigen Aufenthalten sollte der Mitzug der Kernfamilie ermöglicht werden. Bei kürzeren Aufenthalten sollten durch die Erleichterung von Ein- und Ausreisemöglichkeiten und die Einräumung von Wiederkehroptionen die Verantwortung von Eltern berücksichtigt werden, die ihre Kinder im Herkunftsland zurücklassen.*

6. Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit während des Aufenthalts

Die sozialen Menschenrechte, wie sie insbesondere im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) verankert sind, gelten für alle Menschen, die sich unter der Hoheitsgewalt der Vertragsstaaten befinden, seien es eigene oder fremde Staatsangehörige. Für alle muss der diskriminierungsfreie Zugang zu sozialen Leistungen, etwa der Gesundheitsversorgung, der Sozialversicherung, zu Maßnahmen zur Sicherung eines adäquaten Lebensstandards sowie zu Bildung gewährleistet sein.

Im Hinblick auf die Situation von temporären Migranten/innen, die sich häufig nur für kürzere und mittlere Zeiträume im Zielland aufhalten, stellen sich verschiedene Probleme im Hinblick auf den Zugang zum Gesundheitssystem: Sie haben besondere Informationsbedürfnisse über die Leistungssysteme, es können Sprachbarrieren bei der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung bestehen, und nicht zuletzt stellt sich auch die Frage nach kulturell sensiblen Angeboten. Falls Programme temporärer Migration den Abschluss einer privaten Krankenversicherung voraussetzen, muss geklärt werden, wie eine elementare Gesundheitsversorgung bei Ausfall der Versicherung oder Umgehung der Versicherungspflicht sichergestellt werden kann.

Nach der Auslegung des Rechts aus Gesundheit aus Art. 12 des Sozialpakts treffen den Staat besondere Pflichten, um bestimmten Gruppen, darunter Migranten/innen, die tatsächliche Wahrnehmung des Rechts auf Gesundheit zu ermöglichen.[50] Der Zugang zur Gesundheitsversorgung muss unabhängig vom Aufenthaltsstatus sichergestellt werden.[51] Auf die Realität einer Migrationsgesellschaft müssen die Staaten mit einer Diversifizierung und multikulturellen Öffnung ihrer sozialen Leistungssysteme reagieren, etwa durch Angebote der Sprachmittlung, kultursensible Angebote und Fortbildung medizinischen Personals über kulturell unterschiedliche Gesundheits- und Krankheitskonzepte.[52] Informationen und Leistungsangebot müssen den geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Bedarf berücksichtigen.[53]

Empfehlung: *Der tatsächliche Zugang temporärer Migranten/innen zur Gesundheitsversorgung und die Angemessenheit der Leistungen müssen unter anderem durch die Bereitstellung von Informationen, Angeboten der Sprachmittlung und kultursensiblen Angeboten sichergestellt werden.*

7. Umgang mit Sozialversicherungsansprüchen nach Rück- oder Weiterwanderung

Soziale Menschenrechte haben nicht nur während des Aufenthalts temporärer Migranten/innen im Zielstaat Bedeutung, sondern auch während der Rück- oder Weiterwanderung. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Frage nach dem Umgang mit im Zielland erworbenen Rentenansprüchen und anderen Sozialversicherungsansprüchen. Art. 9 des UN-Sozialpaktes garantiert den diskriminierungsfreien Anspruch auf Zugang zu sozialer Sicherheit und Sozialversicherung. Abhängig beschäftigte Wanderarbeitnehmer/innen erbringen üblicherweise Leistungen in die Sozialversicherungssysteme der Zielstaaten. Ungeklärt ist in vielen Fällen aber, wie sie die dadurch erworbenen Ansprüche nach Ablauf ihres temporären Aufenthalts geltend machen können.

In den Dokumenten der Europäischen Union und der Vereinten Nationen wird die Übertragbarkeit oder Erstattung von Rentenansprüchen als eine zentrale Voraussetzung für das Gelingen von Programmen temporärer und zirkulärer Migration behandelt.[54] Weltweit arbeiten weniger als 25 % der Migran-

50 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health, Ziffer 37.
51 UN-Sozialausschuss, a.a.O., Ziffer 34.
52 UN-Sozialausschuss, a.a.O., Ziffer 12 c); Europarat: Recommandation of the Commmittee of Ministers to member states on health services in a multicultural society, beschlossen am 8.11.2006.
53 UN-Sozialausschuss, a.a.O., Ziffer 20, 21.
54 EU, Mitteilung der Kommission: Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien, KOM (2005) 390 endg., S. 7f. und 27; GCIM, a.a.O., S.18 f.; ILO, Action Plan, Ziff. 13.

ten/innen in Ländern, in denen die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen durch bilaterale oder multilaterale Übereinkommen geregelt ist.[55] Die ILO hat sich in ihrem *Action Plan on Migrant Worker*s die Förderung von Abkommen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen zum Ziel gesetzt.[56] Auch die UN-Wanderarbeitnehmerkonvention fordert die Staaten auf, sich um eine gerechte Regelung der Sozialversicherungsansprüche für projektgebundene Arbeitnehmer/innen zu bemühen.[57]

Empfehlung: *Die Frage der Sozialversicherungsansprüche temporärer Migranten/innen muss geklärt werden. Im Rahmen des Gestaltungspielraums der Vertragsstaaten kann dies etwa durch Regelungen für die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen in bilateralen oder EU-Abkommen mit den Herkunftsstaaten, die Erstattung erworbener Rentenanwartschaften bei Rück- oder Weiterwanderung oder durch treuhänderische Verwaltung der Ansprüche geschehen.*

8. Kein Unterlaufen des Flüchtlingsschutzes und anderer internationaler Schutzstandards

Vorschläge temporärer Migration stehen in einem politischen Kontext, der auf die Abwehr illegaler Migration und die Stärkung der Außengrenzen abzielt. So soll zum Beispiel nach den Plänen der Deutsch-Französischen Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik, die in Beschlüsse des Rates Eingang gefunden haben, die Zulassung temporärer Migration in Absprachen und Abkommen mit den Herkunfts- und Transitstaaten eingebettet werden, die deren Kooperation beim Schutz der europäischen Außengrenzen festschreiben.[58]

Empfehlung: *Die Einräumung bestimmter Quoten für legale temporäre Arbeitsmigration darf nicht zu einer Aushöhlung des Flüchtlingsrechts, insbesondere des Rechts auf Zugang zu einem Asylverfahren, und des Rechts auf anderen internationalen Schutz gegen Zurückschiebung und Abschiebung führen. Die Verstärkung des Grenzschutzes darf nicht zu Verletzungen des Menschenrechts auf Ausreise aus einem Land führen.*[59]

9. Kein Ausschluss der Aufenthaltsverfestigung in individuellen Fällen, in denen diese menschenrechtlich geboten ist

Politische Vorschläge zu temporärer Migration betonen das Interesse der Staaten, die Rückkehr temporärer Migranten/innen nach Ablauf ihrer Aufenthaltszeit sicherzustellen. Dies wird einerseits verbunden mit Anreizsystemen für die Rückkehr wie Rückkehr- und Integrationsprogrammen, andererseits mit Zwangsmaßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bzw. Rücknahmeverpflichtungen der Herkunftsstaaten.[60]

Die Gestaltungsfreiheit der Staaten, im Rahmen ihrer Migrationssteuerung Bedingungen für Einreise und Aufenthaltsdauer von Migranten/innen festzulegen, findet ihre Grenze jedoch in menschenrechtlichen Gewährleistungen. Wesentlich sind dabei der Schutz vor Ausweisung und Abschiebung, insbesondere abgeleitet aus dem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK), dem Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) und dem Recht auf Familien- und Privatleben (Art.8 EMRK), sowie Ansprüche auf Aufenthaltsverfestigung aus dem Recht auf Familien- und Privatleben (Art. 8 EMRK).

Empfehlung: *Das Recht temporärer Migranten/innen, sich im Einzelfall auf menschenrechtliche Ansprüche auf Abschiebungsschutz und Aufenthaltsverfestigung zu berufen, darf weder rechtlich noch praktisch beschränkt werden. Diese Ansprüche dürfen auch nicht durch Rücknahmevereinbarungen mit den Transit- und Herkunftsländern umgangen werden.*

V. Fazit

Angesichts der Realität temporärer, zirkulärer und pendelnder Migration erscheint es sinnvoll, einen gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen für die Bedingungen dieser Formen von Arbeitsmigration zu schaffen. Dieser Rahmen muss die bisherigen Erfahrungen reflektieren und beachten, welche Strukturen temporärer Migration zu Gefährdungen der Menschenrechte von Migranten/innen führen kön-

55 GCIM, a.a.O., S. 18.
56 ILO, a.a.O., Ziff. 24.
57 Art. 61 Abs. 3 der Konvention. Zur Anwendbarkeit vgl. Fn. 37.
58 Siehe im Einzelnen oben III.
59 Vgl. die Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte zu menschenrechtlichen und europarechtlichen Anforderungen an den Schutz der EU-Außengrenzen: Weinzierl, Ruth / Lisson, Ursula, i.E.
60 Deutsch-Französische Initiative, a.a.O., S. 4.

nen. Aus allgemeinen menschenrechtlichen Verpflichtungen ebenso wie aus jüngeren Menschenrechtsinstrumenten, die sich spezifischer auf die Rechte von Migranten/innen beziehen, lassen sich eine Reihe von Anforderungen an die Gestaltung der Rahmenbedingungen von temporärer Migration formulieren. Von Bedeutung sind dabei insbesondere die Pflicht, Gefahren von Ausbeutung und Menschenhandel vorzubeugen, die Gewährleistung der Durchsetzbarkeit sozialer Rechte sowie die Übertragbarkeit sozialer Ansprüche. Die Menschenrechte setzen auch einem generellen Ausschluss des Familiennachzugs und der Aufenthaltsverfestigung in Systemen temporärer Migration Grenzen.

In den Dokumenten der Europäischen Union haben diese menschenrechtlichen Rahmenbedingungen bislang keine angemessene Beachtung gefunden. Vielmehr besteht durch die Verknüpfung der Zulassung temporärer Migration mit Rücknahmeverpflichtungen der Transit- und Herkunftsstaaten und der zunehmenden Verstärkung der Außengrenzen Grund zur Befürchtung, dass flüchtlings- und menschenrechtliche Standards unterlaufen werden könnten.

Nicht zuletzt können Regelungen temporärer Migration nicht die einzige Antwort auf die Frage nach der Schaffung eines Rahmens legaler Arbeitsmigration in die EU sein. Sie können – ganz im Sinne der Empfehlungen der Global Commission on Migration – nur ein Element in einem Set von Handlungsansätzen zum Umgang mit der internationalen Migration darstellen.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de