

# MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGS- POLITIK FAIR UND MENSCHEN- RECHTSORIENTIERT GESTALTEN

# 10



Flüchtlinge zu schützen ist eine rechtlich bindende Pflicht und eine humanitäre Verantwortung, der Deutschland und die EU gerecht werden müssen. Unabhängig von der Flüchtlingsaufnahme muss Migration<sup>1</sup> im Interesse der Gesellschaft in Deutschland, der Migrant\_innen und der Herkunftsgesellschaften gestaltet werden.

Die Konzepte zur legalen Zuwanderung sind in Deutschland und auf der Ebene der Europäischen Union (EU) vorrangig auf qualifizierte Arbeitsmigrant\_innen, Student\_innen und zunehmend auch Auszubildende ausgelegt. Ansonsten ist die Migrationspolitik stark von der Abwehr unerwünschter Migration und deren

Bekämpfung geprägt. Für Schutzsuchende ist eine legale Einreise nur in wenigen Fällen möglich und niedrig- oder unqualifizierte Arbeitsmigrant\_innen haben geringe Chancen auf einen legalen Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Die Familienzusammenführung ist je nach Aufenthaltsgrund des Zusammenführenden

1 Einen großen Anteil an den Migrationsbewegungen nach Deutschland hat die Ein- und Auswanderung von EU-Bürger\_innen, die in allen EU-Mitgliedstaaten Freizügigkeit genießen. Soweit sie sich innerhalb der EU bewegen, handelt es sich um Binnenmigration bzw. -mobilität, deren Regulierung den Mitgliedstaaten entzogen ist. Deshalb wird hier nur die – freiwillige sowie erzwungene – Migration aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten angesprochen.

den nur begrenzt möglich oder ausgeschlossen (dazu Kapitel 7.3). An dieser grundsätzlichen Ausrichtung wird sich wohl auch künftig nichts Wesentliches ändern.<sup>2</sup>

Die Ausweitung legaler Zugangsmöglichkeiten ist nach Auffassung der Caritas aus verschiedenen Gründen geboten. Mit Blick auf Flüchtlinge und Vertriebene sowie bei der Familienzusammenführung ist dies eine humanitäre und rechtliche Pflicht. Aber auch im Kampf gegen unerlaubte bzw. illegale Migration<sup>3</sup> und zur Bewältigung von Arbeitskräftemangel können und müssen weitere Möglichkeiten der legalen Zuwanderung eröffnet werden.

Neben seinen völker- und menschenrechtlichen Bindungen ist das deutsche Ausländer- und Asylrecht seit 1999 maßgeblich unionsrechtlich geprägt. Die Visapolitik ist für Kurzaufenthalte vollständig vergemeinschaftet, es gibt eine gemeinsame europäische Asylpolitik (dazu unten Punkt 10.4) mit entsprechenden Rechtssetzungsakten. Auch die gemeinsame Migrationspolitik ist ein Themenfeld, an dem die EU weiterarbeiten wird. Hier wird darauf zu achten sein, dass die Rechte und Interessen von Migrant\_innen gleichwertig zu den Interessen der EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.<sup>4</sup>

## 10.1 Menschenrechte schützen, Vertrauen bewahren

**Einwanderungsregelungen stehen in einem weiten Ermessen der Staaten, müssen aber auch die Rechte von Migrant\_innen beachten. Dies gilt insbesondere für die Menschen- und die Grundrechte.**

In der Wissenschaft und in politischen Diskussionen ist umstritten, inwieweit es ein Menschenrecht auf Einwanderung gibt. Darf der Zufall des Geburtsortes über die Lebensperspektiven entscheiden? Oder sollte es eine weltweite Freizügigkeit geben? Menschenrechtlich begründen lässt sich ein Recht auf Einwanderung nicht, lediglich ein Recht auf Auswanderung: Auch Art. 13 der Allgemeinen Erklärung

der Menschenrechte kennt nur das Recht „sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen“ und „jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“. Dies lässt sich mit den berechtigten Eigeninteressen der jeweiligen Gesellschaften rechtfertigen, die es gegen die Interessen der Zuwanderungswilligen abzuwägen gilt. Staaten haben weitgehende Rechte auf Zugangsbeschrän-

2 Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 137 ff.: Will zwar einen Paradigmenwechsel, hält aber an stark regulierter Migration, Ausbau von Grenzschutz und Verhinderung von irregulärer Migration fest.

3 Als illegale Migration werden hier und im Folgenden Migrationsbewegungen bezeichnet, die dem Wortsinn entsprechend gesetzwidrig bzw. ohne rechtliche oder behördliche Genehmigung stattfinden.

4 Zu den Positionen des Deutschen Caritasverbandes zu Gemeinsamen EU-Migrationspolitik: <https://www.caritas.de/fuer-profis/presse/stellungnahmen/07-31-2018-eckpunkte-fuer-eine-gemeinsame-eu-migrationspolitik>

kungen, die jedoch nicht völlig beliebig sind.<sup>5</sup> Grenzen der staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich für Deutschland aus dem Grundgesetz (GG) und den Menschenrechten. Dazu gehören etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).

Das Menschenrecht auf Auswanderung ist als solches anerkannt. Es gibt aber Staaten, die die Ausreise verbieten oder an unzumutbare Bedingungen knüpfen. Die Inanspruchnahme dieses Menschenrechts darf nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes auch im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen mit dem Ziel der Migrationskontrolle oder zur Bekämpfung von Schleusungen in den Herkunfts- und Transitländern nicht ohne weiteres beschränkt werden.<sup>6</sup> Ein einseitiges Setzen auf Abwehr und Kontrolle kann nicht nur zur Missachtung der menschenrechtlichen Verpflichtungen, sondern auch zu Erpressbarkeit führen, wie beispielsweise die Vorgänge 2020 an der Grenze zwischen Griechenland und der Türkei und 2021 an der belarussischen Grenze zu Polen, Lettland und Litauen zeigen.

Mit Blick auf Schutzsuchende gibt es unterschiedliche Normen, die den staatlichen Gestaltungsspielraum einschränken. In Deutschland gibt es für politisch Verfolgte das Grundrecht auf Asyl (Art. 16 a GG). Die GFK verbie-

tet es, politisch Verfolgte direkt oder indirekt in ein Land abzuschieben, wo Gefahr für Leib und Leben droht (Refoulement-Verbot). Die Richtlinie 2011/95/EG sieht ebenfalls vor, politisch Verfolgten Schutz zu gewähren. Den sogenannten subsidiären Schutz erhalten nach dieser Richtlinie Menschen, die vor einer ernsthaften Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt durch Krieg oder Bürgerkrieg fliehen.

Wesentliche Menschenrechte mit migrationsrechtlicher Relevanz sind der Schutz vor Folter und vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie der Schutz des Privat- und Familienlebens, die in der EMRK festgeschrieben sind, sowie die UN-Kinderrechtskonvention. Diese Rechte sind bindend und müssen nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch in der Rechtsanwendung berücksichtigt werden.

Werden bestehende Rechte beschränkt, wie in der Vergangenheit beispielsweise bei der Einbeziehung der Angehörigen von Spätaussiedler\_innen in den Aufnahmebescheid oder mehrfach beim Familiennachzug, hat das nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Betroffenen. Derartige Gesetzesänderungen sind auch geeignet, das Vertrauen in den Rechtsstaat zu verspielen. Der Deutsche Caritasverband wendet sich daher seit Jahren gegen derartige Einschränkungen und eine Rücknahme einmal gewährter Rechte.

5 Ausführlich: Deutsche Bischofskonferenz (Hg.) Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ (2005): Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit, Bonn 2005, S. 4.

6 vgl. Beitrag des Deutschen Caritasverbandes vom 4.5.2021 zur Öffentlichen Konsultation zum EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021 - 2025)

## 10.2 Verantwortung über Grenzen hinweg wahrnehmen

Eine verantwortungsvolle Migrationspolitik muss Migrationsursachen (einschließlich der Gründe für Flucht und Vertreibung) und auch die Folgen im Blick haben, die Migration für die Lebensbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten der Herkunftsländer hat.

Im Kontext von Migration beziehungsweise ihrer Kontrolle wird immer wieder die Forderung laut, man müsse an den Ursachen für Migration und Flucht ansetzen. Die EU und auch Deutschland versuchen seit längerem die Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen, um „auf die durchgängige Berücksichtigung von Migrationsfragen hinzuwirken“<sup>7</sup>. Flucht- und Migrationsursachen sollen u.a. durch Investitionen in Afrika bekämpft und Migrationsbewegungen mit Hilfe von Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten gesteuert werden.

Es wäre vor allem im Interesse der Betroffenen wünschenswert, wenn es gelänge, die Ursachen von Flucht oder erzwungener Migration wie Krieg, politische Verfolgung, Perspektivlosigkeit, Armut oder Umweltzerstörung zu beseitigen. Doch dürfte dies allenfalls auf lange Sicht gelingen. Zu den vielfältigen Ursachen für Flucht und Migration kommen weitere Faktoren hinzu, die die Wahl des Weges und des Ziellandes beeinflussen, wie beispielsweise bestehende Migrationsrouten oder fehlende Perspektiven im Erstaufnahmeland. Daher ist ein umfassendes und kohärentes Vorgehen in der Entwicklungszusammenarbeit notwen-

dig, das unabhängige Institutionen und die Zivilgesellschaft bei der Entwicklung von Maßnahmen einbezieht.<sup>8</sup> Die stärkere Förderung der Gleichberechtigung und die Stärkung von Frauen sind bei Maßnahmen der Migrationspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit unverzichtbar<sup>9</sup>.

Versuche, durch Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten Migration zu kontrollieren oder zu verhindern, sind vor diesem Hintergrund nicht nur bedenklich, sondern auch nicht zielführend. Die Zusammenarbeit orientiert sich nicht am Bedarf von Migrant\_innen oder der Herkunfts- und Transitstaaten, sondern am Kontrollbedürfnis der EU. So sind auch Partner denkbar geworden, die für schwere Menschenrechtsverletzungen Verantwortung tragen. Maßnahmen werden wenig bewirken, wenn sie vorrangig auf Grenzsicherung und Migrationskontrolle durch Einschränkungen des Rechts auf Auswanderung setzen. Entwicklungspolitik und zwischenstaatliche Zusammenarbeit müssen sich stattdessen darauf ausrichten, Lebensbedingungen zu verbessern, den Klimawandel zu bekämpfen, Umweltressourcen zu sichern und Konfliktprä-

7 Erklärung von Malta, abgegeben von den Mitgliedern des Europäischen Rates, über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute, Valletta, 3. Februar 2017

8 vgl.: Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen, Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung, Berlin 2021

9 so auch: Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, Resolution der UN-Generalversammlung, verabschiedet am 19. Dezember 2018, A/RES/73/195

vention und Konfliktlösung mehr Beachtung zu schenken.<sup>10</sup> Transit- und Erstzufluchtsländer sollten – so von ihnen gewünscht – bei der Versorgung und Integration von Flüchtlingen und anderer Migrant\_innen unterstützt werden.<sup>11</sup>

Entwicklungszusammenarbeit führt nicht automatisch zu mehr Perspektiven und erfolgreiche Entwicklung führt nicht zwingend zu mehr Freiheit, weniger Unterdrückung oder zu weniger Migration. Kurz- und mittelfristig kann ein gestiegener Lebensstandard sogar zu mehr Mobilität führen, da diese erst durch eine gewisse finanzielle Leistungsfähigkeit ermöglicht wird.<sup>12</sup> Entsprechend stammt die Mehrheit der internationalen Migrant\_innen aus Ländern, die im weltweiten Durchschnitt eher ein mittleres bis hohes Pro-Kopf-Einkommen haben.<sup>13</sup>

Statt Migration zu erschweren oder gar verhindern zu wollen, sollte darauf gesetzt werden, dass Migration der Entwicklung in den Herkunfts- und den Zielstaaten dienen kann. So können die Familien und die Herkunftsstaaten von den Geldüberweisungen der Migrant\_innen, die seit Jahren bei rund einer halben Billion Dollar liegen,<sup>14</sup> profitieren. Migration kann Bildungsanreize schaffen, zu einem Transfer von Erfahrung und Wissen oder zu größerer sozialer

Durchlässigkeit in den Herkunftsstaaten führen. Die Abwanderung von Arbeitskräften kann den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes entlasten. Andererseits besteht das Risiko, dass es zur Abwanderung von Fachkräften kommt (sogenannter „Brain Drain“). Auswanderung kann sich auch negativ auf Familienstrukturen auswirken. Derartige Folgen lassen sich abmildern, wenn Migrationswege offen gestaltet werden, sodass es Migrant\_innen möglich ist, Kontakt zu Familie und Heimat zu halten und zu deren positiver Entwicklung beizutragen. Die positiven Effekte der Migration wie Geldüberweisungen und Wissenstransfer ließen sich schon allein dadurch stärken, wenn mehr Zuwanderung aus ärmeren Ländern zugelassen würde.<sup>15</sup> Weiter sollten die Möglichkeiten für Geldüberweisungen weiter erleichtert und verbilligt werden. Auch sollten entwicklungspolitisches Engagement von Migrant\_innen bzw. von deren Zusammenschlüssen unterstützt werden.<sup>16</sup>

Um eine erfolgsversprechende Migrationsagenda und Politik zu gestalten, muss genau analysiert werden, um welche Herkunftsstaaten es sich handelt und was Menschen jeweils motiviert zu migrieren. Nur dann lassen sich passende Konzepte entwickeln, um ungeünschter Migration mit menschenrechtskon-

10 vgl.: Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken – Sozialpolitische Themen des Deutschen Caritasverbandes für die Bundestagswahl 2017, 26.10.2016, S. 12; Sozialpolitische Themen des Deutschen Caritasverbandes für die Bundestagswahl 2021, 9.2.2021, S. 27

11 Deutscher Caritasverband, „Weit weg ist näher, als du denkst“ – Sozial- und gesellschaftspolitische Positionierung zur Caritas-Kampagne 2014, S. 4, 16 f.

12 vgl. Angenendt, Steffen/Martin-Shields, Charles/Schraven, Benjamin, Mehr Entwicklung – mehr Migration?, SWP-Aktuell 69, Oktober 2017

13 UN (Hg.), International Migration Report 2020 – Highlights, S. 13, <https://www.un.org/en/desa/international-migration-2020-highlights>; International Organization for Migration (Hg.), International Migration Report 2020, S. 26, [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf), (letzter Aufruf jeweils: 8.6.2021)

14 <https://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets/brief/migration-and-remittances> (letzter Aufruf: 09.16.2021).

15 vgl. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, <http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>

16 vgl. Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur Arbeitskräftemigration, Freiburg 31.7.2012, neue caritas spezial 4/2012, S. 19 ff.

formen Mitteln zu begegnen und um Migration im Übrigen als Chance für die Migrant\_innen, für die Ziel- und für die Herkunftsstaaten zu nutzen. Unabhängig davon ist der Schutz von

Flüchtlingen als völkerrechtliche Pflicht und als humanitäre Herausforderung umfassend zu gewährleisten.

## 10.4 Arbeitskräften legale Zuwanderung ermöglichen<sup>17</sup>

**Migrationspolitik soll gestalten und steuern. Zuwanderungsregelungen müssen humanitäre Standards umsetzen und sollten Arbeitsmigrant\_innen legale Perspektiven in Würde und Sicherheit eröffnen.**

Auf politischer Ebene besteht ein breiter Konsens, dass die Einwanderung von Arbeitskräften im Interesse der Gesellschaft und ihrer wirtschaftlichen Weiterentwicklung liegt. In einer zunehmend global vernetzten Welt kann Migration beispielsweise Vernetzungsprozesse unterstützen. Weiter kann Zuwanderung die Folgen des demographischen Alterns der hiesigen Gesellschaft zumindest abzumildern helfen.

Deutschland zählt seit einigen Jahren eine stetige Zunahme von Ausländer\_innen aus Nicht-EU-Staaten, die aus ökonomischen Gründen einwandern.<sup>18</sup> Das Ausländerrecht wurde mehrfach geändert, um Ausländer\_innen mit einer qualifizierten Ausbildung oder einem Hochschulabschluss die Zuwanderung zu ermöglichen. Student\_innen aus dem Ausland haben das Recht, nach erfolgreichem Studium zu bleiben und eine adäquate Arbeit aufzunehmen. Das gleiche gilt für Auszubildende. Zuletzt wurde das Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht

2020 durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz vollständig überarbeitet. Dabei wurde auch für Ausländer\_innen, die sich aus anderen Gründen legal oder geduldet in Deutschland aufhalten, der Zugang zu Erwerbstätigkeit weitestgehend geöffnet. Die Aufgabe, die Zuwanderungsregeln einfacher und transparenter zu gestalten, besteht aber fort.

Der Deutsche Caritasverband hält Lockerungen bei der Arbeitsmigration für gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten für wünschenswert. Die Corona-Pandemie hat noch einmal verdeutlicht, dass es in Deutschland unverzichtbare Tätigkeiten in diesen Bereichen gibt. Abhängig vom Bedarf in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern muss Zuwanderung beispielsweise in die Saisonarbeit, im Handel oder in der Logistik ermöglicht werden. Auch bei Helfertätigkeiten in der Pflege, der Kinderbetreuung oder in der häuslichen Betreuung von Menschen mit Pflegebedarf ist Deutschland auf Beschäftigte aus dem Ausland angewiesen. Diese Öffnung wäre

17 Ausführlich: Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur Arbeitskräftemigration, Freiburg 31.7.2012, neue caritas spezial 4/2012; Deutscher Caritasverband, Diskussionspapier zur Frage eines Einwanderungsgesetzes, Freiburg 24.11.2016, neue caritas 2/2017, S. 31 ff.

18 vgl. [www.bamf.de](http://www.bamf.de) > Statistiken > Wanderungsmonitor

also im Interesse Deutschlands und ließe sich wie bei Fachkräften dadurch steuern, dass die Einreise vom Vorhandensein eines Arbeitsplatzes abhängig gemacht wird.

Derzeit kommen Un- oder Geringqualifizierte mangels legaler Optionen oft auf irregulären Wegen nach Deutschland und leben in aufenthaltsrechtlicher Illegalität (zu Leben in aufenthaltsrechtlicher Illegalität siehe oben Kapitel 8). In der Vergangenheit war zudem teilweise zu beobachten, dass (aussichtslose) Asylverfahren betrieben wurden. Mehr Optionen für legale Zuwanderung und der gleichzeitige Abbau bürokratischer Hemmnisse würden unerlaubte Zuwanderung nicht gänzlich beenden, könnten aber zu einer Verschiebung der Zuwanderung in den legalen Bereich führen. Für diese Migrant\_innen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt (ggf. befristet) zu öffnen, hätte für sie den Vorteil, dass sie alle Arbeitnehmerrechte in Anspruch nehmen könnten und insbesondere faire Löhne für ihre Arbeit erhalten würden. Wie wirksam dieses Mittel ist, zeigt die sogenannte Westbalkanregelung. Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien können seit 2016 eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder Beschäftigungsart erhalten. Seither ist die Zahl der Arbeitsmigrant\_innen aus diesen Ländern deutlich gestiegen.<sup>19</sup> Der Deutsche Caritasverband plädiert daher dafür, derartige Möglichkeiten auf andere Staaten auszuweiten und das bürokratische Verfahren zu vereinfachen.<sup>20</sup>

Teil einer fairen und menschenrechtsorientierten Migrationspolitik müssen auch die Rahmenbedingungen für den Aufenthalt in Deutschland sein. Grundsätzliche Standards wie das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, Zugang zu sozialen Leistungen, zu Bildung und Weiterbildung und zu medizinischer Versorgung sind zu gewährleisten. Das bedeutet ebenfalls, dass es auch bei einem nur temporären Aufenthalt nicht zu einem Ausschluss der Familienzusammenführung kommen darf. Die Frage, wo und wie das Familienleben von Migrant\_innen gestaltet wird, muss selbstbestimmt möglich sein. Um negative Folgen für die Familien möglichst gering zu halten, muss über Wege der Unterstützung transnationaler Familienformen nachgedacht werden. Weiter darf es keine unabänderliche Festlegung auf einen temporären Aufenthalt geben. Es muss vielmehr je nach Lebenssituation und Bedarf auch ein dauerhafter Aufenthalt möglich werden.



19 BAMF (Hg.), Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland, Jahresbericht 2019, S. 24; jeweils unter [www.bamf.de](http://www.bamf.de) > Statistik

20 Sozialpolitische Themen des Deutschen Caritasverbandes für die Bundestagswahl 2021, 9.2.2021, S. 22.

## 10.5 Flüchtlinge schützen

Unbedingt zu achten sind das Recht auf Asyl und die Verpflichtungen des Flüchtlings-schutzes. Dazu gehören faire und rechtsstaatliche Asylverfahren ebenso wie eine ange-messene Versorgung von Schutzsuchenden. Weiter ist es (menschen-)rechtlich geboten, Teilhabe frühzeitig zu ermöglichen.

Die überwiegende Zahl derjenigen, die in Deutschland Schutz suchen, reist ohne vorherige Aufnahmezusage ein, durchläuft ein Asyl-verfahren und wird während des Verfahrens staatlich versorgt. Durch den hohen Zugang von Schutzsuchenden in den Jahren 2014 bis 2016 geriet dieses System unter Druck. Die Qualität der Asylverfahren litt unter der unzureichenden Personalausstattung der Behörden, die Unterbringung war geprägt durch das Fehlen geeigneter Räumlichkeiten. Die Be-treuung der Schutzsuchenden war häufig nur durch zivilgesellschaftliches Engagement von haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitenden zu bewältigen. Es folgten in Deutschland zahlrei-che Gesetzesänderungen, mit denen unter an-derem das Ziel verfolgt wurde, die Unterbrin-gung und Versorgung der Schutzsuchenden zu ordnen, Asylverfahren zu beschleunigen und Rückführungen zu erleichtern. Unter an-derem wurde die Liste der sicheren Herkunfts-staaten angepasst und mit der Kategorie der „guten Bleibeperspektive“<sup>21</sup> ein fragwürdiges Kriterium geschaffen, das eine frühzeitige Inte-gration ermöglicht oder erschwert. Auch nach dem deutlichen Sinken der Zahlen seit 2016 stellen die Qualität der Asylverfahren und die Gewährleistung einer menschenwürdigen Ver-sorgung eine Herausforderung dar.

Auf EU-Ebene zeigt sich seit Jahren ein er-heblicher Reformbedarf beim Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS). Die EU-Kommission hat mehrfach Legislativvorschlä-ge vorgelegt, konnte aber keinen Konsens der Mitgliedstaaten herbeiführen.

Deutschland und die Europäische Union müs-sen im Flüchtlingsschutz auch in Zukunft ihren Verpflichtungen nachkommen. Im Folgenden werden unterschiedliche Bereiche angespro-chen, die jeweils durch völkerrechtliche, euro-parechtliche und nationale rechtliche Regelun-gen bestimmt werden.<sup>22</sup>

### 10.5.1 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem menschenrechtskonform weiter entwickeln

Alle Mitgliedstaaten der EU tragen gemeinsam Verantwortung für ein funktionierendes Asyl-system. Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten und Solidarität bei der Aufnah-me und Integration von Flüchtlingen ist von be-sonderer Bedeutung für den Flüchtlingsschutz in der EU. Bei einer Umgestaltung des GEAS müssen die im Flüchtlingsrecht bisher entwi-ckelten Standards mindestens erhalten oder

21 Bleibeperspektive: siehe Kapitel 5 Fn. 9

22 siehe auch: Beschluss der Delegiertenversammlung des Deutschen Caritasverbandes vom 13.10.2021, Flucht - Grenzre-gime und Aufnahmepolitik in Europa, <https://www.caritas.de/stellungnahmen/flucht-grenzregime-und-aufnahmepolitik-in-europa/2104792/?searchterm=au%c3%9fengrenzen> (letzter Aufruf 10.12.2021)



verbessert werden. Ein Absenken von Schutz- und Verfahrensstandards oder ein erschwerter Zugang zum Asylverfahren wäre ein fatales Zeichen für eine EU, die auch nach außen für die Wahrung von Menschenrechten eintritt.<sup>23</sup> Wenn es dazu käme, dass einige aufnahmewillige Mitgliedstaaten voranzugehen,<sup>24</sup> könnte dies ein positives Signal.

Das GEAS muss der individuellen Situation Schutzbedürftiger Rechnung tragen. Daher sollten individuelle Interessen der Schutzsuchenden im Rahmen der Zuständigkeits- und Verteilungsentscheidung zwischen den Mitgliedstaaten angemessen gewichtet werden.<sup>25</sup> Sprachkenntnisse, frühere Aufenthalte in EU-Mitgliedstaaten, familiäre oder auch soziale und kulturelle Beziehungen in einen bestimmten EU-Mitgliedstaat können die Integration erheblich erleichtern und sollten berücksichtigt werden.<sup>26</sup>

Der Umgang mit Schutzsuchenden durch die EU steht in einem weltweiten Zusammenhang. Die EU kann die Einhaltung von Menschenrechten und Völkerrecht von anderen nur dann glaubhaft einfordern, wenn sie ihre humanitäre Verantwortung gegenüber Menschen wahrnimmt, die vor Krieg und Verfolgung fliehen. In den letzten Jahren setzt die EU stattdessen vorrangig auf die Sicherung der Außengrenzen. Es wird über Asylverfahren an der

Grenze ebenso nachgedacht wie über eine Externalisierung des Flüchtlingsschutzes (also die Verlagerung der Asylverfahren oder der Schutzgewährung in oder auf andere Staaten). Beides wäre mit dem Risiko einer Absenkung von Schutzkriterien verbunden. Die Politik der EU darf nicht darauf abzielen, Menschen, die in ihrer Heimat verfolgt werden, in unsicheren Situationen an den EU-Außengrenzen, in Transitstaaten oder auf Rettungsschiffen ohne jede Perspektive im Stich zu lassen.<sup>27</sup>

Eine Ausweitung der legalen und sicheren Einreisewege für Schutzsuchende in die EU ist von höchster Relevanz. Alle Staaten der EU stehen in der Verantwortung, Lösungen zu finden, um die wiederkehrenden humanitären Tragödien im Mittelmeer und an den Außengrenzen der EU zu verhindern. Dabei muss sich das Grenzschutzsystem der EU an der Menschenwürde der Schutzsuchenden orientieren.<sup>28</sup> Illegale Zurückweisungen an den Außengrenzen der EU müssen unterbleiben.

### 10.5.2 Resettlement und humanitäre Aufnahme ausbauen

Wenn für Flüchtlinge eine Rückkehr in den Heimatstaat auf absehbare Zeit nicht möglich oder zumutbar ist, gleichzeitig aber auch keine realistische Perspektive für eine Einglie-

23 Prälat Dr. Neher, Präsident des Deutschen Caritasverbandes, Pressemeldung des DCV am 06. Dezember 2017

24 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 (Kapitel 10 Fn. 2), S. 141

25 Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) - sog. Dublin-IV-Verordnung vom 04.05.2017, S. 1

26 Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Neufassung der sog. Dublin IV Verordnung vom 04.05.2017, S. 6

27 Prälat Dr. Neher; Präsident des Deutschen Caritasverbandes, Pressemeldung des DCV am 28. Juni 2018

28 Sozial- und gesellschaftspolitische Positionierung des Deutschen Caritasverbandes zur Caritas-Kampagne 2014 - Weit weg ist näher, als Du denkst, S. 14

derung in dem Erstzufluchtsstaat besteht, ist eine Neuansiedlung mit dauerhafter Lebensperspektive in einem Aufnahmestaat in Erwägung zu ziehen. Voraussetzung für ein solches Resettlement<sup>29</sup> ist, dass die betroffene Person als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt und besonders schutzbedürftig ist. Priorität genießen etwa Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge, kranke Menschen, Frauen in besonderen Risikosituationen, unbegleitete Minderjährige oder ältere Flüchtlinge. Das deutsche und europäische Resettlement-Programm sollte weiter ausgebaut und die Resettlement-Kontingente deutlich erhöht werden. Resettlement ist ein humanitäres Instrument, bei dem auch weiterhin besonders vulnerable Schutzsuchende im Blickpunkt stehen sollten. Ergänzt werden sollten entsprechende Programme durch privat finanzierte Aufnahmen (z.B. von Privatpersonen, Kirchengemeinden oder Unternehmen), sogenanntes Private Sponsorship. Der private finanzielle Einsatz muss dabei klar begrenzt sein. Das private Engagement darf nicht dazu führen, dass staatliche Aktivitäten zurückgefahren werden.

Es ist zu begrüßen, wenn es neben verstärktem Resettlement bei Krisen und Kriegen auch künftig humanitäre Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern als „ad hoc-Maßnahmen“ geben wird<sup>30</sup>, um kurzfristig Unterstützung leisten zu können. Resettlement und humanitäre Aufnahmen dürfen ausschließlich als Ergänzung zum individuellen Recht auf Asyl betrachtet werden und dieses nicht einschränken.

### 10.5.3 Asylverfahren fair gestalten

Es muss sichergestellt sein, dass Schutzsuchende ein faires Asylverfahren erhalten, das ihnen ermöglicht, die Verfolgungsgründe umfassend darzulegen, und das gewährleistet, dass diese auch entsprechend berücksichtigt werden. Um spezifische Bedarfe von Schutzsuchenden im Asylverfahren zu erkennen, müssen geeignete Maßnahmen zur systematischen Identifizierung getroffen werden.

Der Zugang zu behördenunabhängiger, kostenloser und qualifizierter Verfahrensberatung<sup>31</sup> ist für Schutzsuchende von zentraler Bedeutung. Für die Verfahrensberatung und die rechtliche Beratung muss angemessen Zeit und qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen, um Information und Beratung auch tatsächlich sicherstellen zu können. Der Zugang zu Rechtsanwält\_innen muss in jedem Stadium des Verfahrens gewährleistet sein.<sup>32</sup>

Eine Beschleunigung der Verfahren darf nicht auf Kosten der Qualität gehen. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien müssen aufrechterhalten werden. Behördliche Sorgfaltspflichten bei der Prüfung von Schutzgründen dürfen nicht auf die Verwaltungsgerichte verlagert werden.

Überlegungen, Asylverfahren in Form von Schnellverfahren an der EU-Außengrenze durchzuführen, sind abzulehnen. Zugang zu effektivem Rechtsschutz muss in jeder Phase

29 Vgl. Deutscher Caritasverband, Migration im Fokus, Resettlement und andere humanitäre Aufnahmeprogramme, Freiburg 2020.

30 Der Koalitionsvertrag 2021 – 2025 sieht ein Aufnahmeprogramm für Afghan\_innen vor (Kapitel 10 Fn. 2), S. 141

31 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 (Kapitel 10 Fn. 2), S. 140

32 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (§ 12a Asylgesetz), Berlin 2019.

des Verfahrens gewährleistet sein. Inhaftierungen zur Durchführung von Asylverfahren müssen unterbleiben.

#### 10.5.4 Angemessene Versorgung von Schutzsuchenden sicherstellen

Die Versorgung von Schutzsuchenden wird maßgeblich geprägt durch die Unterbringungssituation in Flüchtlingsunterkünften und die Versorgung mit dem Lebensnotwendigen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sind in allen EU-Mitgliedstaaten menschenwürdige Aufnahmebedingungen zu etablieren. Die besonderen Bedürfnisse von Schutzsuchenden müssen berücksichtigt und eine angemessene Gesundheitsversorgung muss sichergestellt werden.

Bei der Unterbringung von Schutzsuchenden müssen auch in Deutschland Standards<sup>33</sup> eingehalten werden, welche die körperliche und seelische Unversehrtheit, angemessene Lebensbedingungen sowie Privatsphäre, Selbstbestimmung und Teilhabe sicherstellen. Dies betrifft nicht nur – aber gerade auch – vulnerable Personengruppen. Vergleichsweise unkompliziert kann dies in Wohnungen umgesetzt werden. Auch Aufnahmeeinrichtungen und kommunale Unterkünfte können bei entsprechender Ausgestaltung eine angemessene Unterbringung sicherstellen, dürfen aber nicht zum Dauerzustand werden.<sup>34</sup> Ein langfristiger Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen – insbesondere, wenn es sich um große Zentren mit den verbundenen Einschränkun-

gen beispielsweise beim Arbeitsmarktzugang handelt – ist daher aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes problematisch.

Einige Schutzsuchende wie Schwangere, Minderjährige, Menschen mit Behinderung, LSBTI Geflüchtete, Opfer von Menschenhandel oder Traumatisierte haben spezifische Bedarfe, etwa Barrierefreiheit oder Spielräume für Kinder. Die Aufnahmeleitlinie sieht vor, dass Schutzsuchende mit solchen besonderen Bedürfnissen während des Asylverfahrens die erforderlichen Hilfen erhalten, einschließlich einer geeigneten psychologischen Betreuung.<sup>35</sup> Dennoch erhält der Großteil von ihnen derzeit keine entsprechende Unterstützung und Versorgung. Solche Bedarfe müssen bei der Versorgung berücksichtigt und dazu frühzeitig erkannt werden.

#### 10.5.5 Verantwortung für Personen auch nach einem Asylverfahren übernehmen

Schutzberechtigte sollten überall in der EU nach einer Anerkennung genauso Zugang zu den sozialen Leistungssystemen wie Einheimische erhalten. Unterkunft, Nahrung und Gesundheitsversorgung müssen sichergestellt sein.

Die Voraussetzungen für den Erwerb des Daueraufenthalts-EU durch anerkannte Schutzberechtigte sollten abgesenkt werden, um die Bewegungsfreiheit von international Schutzberechtigten innerhalb der EU zu verbessern. Die Verbesserung der Mobilitätsmöglichkeiten

33 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF (Hg.), Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 4. Aufl., Berlin 2021.

34 Deutscher Caritasverband, Fluchtpunkte, Von der Unterbringung zum Wohnen, Freiburg 2016.

35 Art. 19 Abs. 2 Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)

von anerkannten Schutzbedürftigen innerhalb der EU würde ihre Chancen auf Beschäftigung deutlich erhöhen und somit ihre Eigenständigkeit erleichtern.

Es gibt eine erhebliche Zahl an Personen, die nach einer Ablehnung im Asylverfahren aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausreisen kann und deshalb über viele Jahre hinweg in Deutschland lebt. Formell ist dieser Personenkreis ausreisepflichtig und aus-

schließlich im Besitz einer Duldung. Um diese Personen aus der Unsicherheit zu holen und ihnen Teilhabeperspektiven zu ermöglichen, sind die vorhandenen Bleiberechtsregelungen sinnvolle Schritte. Sie bedürfen aber der Anpassung und Weiterentwicklung zu einer weniger restriktiven Anwendungspraxis. Pläne, die Duldungstatbestände neu zu ordnen und praxistauglicher zu gestalten, sind ebenso zu begrüßen wie verbesserte Zugänge zu einer Aufenthaltserlaubnis<sup>36</sup>.

## 10.6 Rückkehr in Sicherheit und Würde sicherstellen

**Die freiwillige Rückkehr muss Vorrang vor zwangsweisen Abschiebungen haben und ohne unangemessenen Druck möglich sein. Wenn es zu einer zwangsweisen Rückführung kommt, sind in allen Phasen der Rückführung die Rechte der Abzuschiebenden zu wahren. Freiheitsbeschränkungen und insbesondere Haft dürfen nur ultima ratio sein.**

In den vergangenen Jahren ist das Thema Rückkehr in Politik und Medien deutlich in den Fokus gerückt. Die Debatte über freiwillige Rückkehr und Abschiebung droht dabei die notwendige Integrationsdiskussion zu überdecken. Im Zentrum stehen zumeist Menschen, die als Asylsuchende nach Deutschland gekommen sind und kein Bleiberecht haben. Rückkehr betrifft aber weitere Personengruppen, genauso wie die Motive für eine Rückkehr sehr unterschiedlich sind und beispielsweise von der Sehnsucht, in die Heimat zurückzukehren, bis zur Angst vor Abschiebung reichen. Der Deutsche Caritasverband vertritt die Auffassung, dass die Menschenrechte und die Menschenwürde von Rückkehrenden eine Rückkehr in Sicherheit und Würde erfordern.

Dies schließt rechtliche, physische und materielle Sicherheit ein. Die Zusammenarbeit von Drittstaaten mit der EU und Deutschland im Bereich der Rückkehr darf nicht zur Voraussetzung für eine Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit gemacht werden (zu Entwicklungszusammenarbeit siehe auch oben Punkt 10.2). Im gesamten Rückkehrprozess sind menschenrechtliche Prinzipien zu wahren. Dies gilt auch im Umgang mit besonders vulnerablen Personen, wie beispielsweise Kindern. Überlegungen, Minderjährige grundsätzlich nicht in Abschiebehaf zu nehmen,<sup>37</sup> gehen in die richtige Richtung, Abschiebehaf darf aber generell nur ultima ratio sein und Alternativen zur Haft müssen Berücksichtigung finden.<sup>38</sup>

36 vgl. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 (Kapitel 10 Fn. 2), S. 138

37 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 (Kapitel 10 Fn. 2), S. 140

38 Vgl. Deutscher Caritasverband, Migration im Fokus, Abschiebung und Abschiebehaf, Freiburg 2019.

Der Grundsatz, wonach freiwillige Rückkehr Vorrang vor zwangsweisen Abschiebungen hat, muss auch in der Praxis unbedingt eingehalten werden. Allerdings darf frühzeitige behördliche Rückkehrinformation bei Schutz-

suchenden keinen Ausreisedruck erzeugen. Rückkehrberatung setzt Ergebnisoffenheit und ein Vertrauensverhältnis seitens der Ratsuchenden voraus und sollte deshalb von behördenunabhängigen Stellen geleistet werden.<sup>39</sup>

## 10.7 Was macht die Caritas?

Mit dem Ziel, menschenwürdige Lebensbedingungen zu schaffen sowie die Möglichkeiten zu selbstbestimmtem Leben und gesellschaftlicher Teilhabe zu verbessern, engagiert sich der Deutsche Caritasverband auf unterschiedlichen Ebenen für Migrant\_innen. Über sein weltweit tätiges Hilfswerk Caritas international ist er in Herkunfts- und Aufnahmeländern tätig und hilft in Krisengebieten, das Überleben der Menschen zu sichern. Auf EU-Ebene nimmt die verbandliche Caritas (sowohl über das Brüsseler Büro des DCV und über Caritas Europa als auch über das Brüsseler Büro der BAGFW) auf politische Prozesse Einfluss. In Deutschland findet die Arbeit auf Bundes-, Landes-, Diözesan- und örtlicher Ebene statt.

Auf den unterschiedlichen Ebenen wirkt die verbandliche Caritas durch Positionspapire, Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen oder Gespräche mit Politik und Verwaltung an politischen Aushandlungsprozessen mit. Sie tritt für Menschen ein, die aufgrund von Flucht, Vertreibung oder Ausbeutung besonderen Schutz oder Unterstützung benötigen und wirkt auf Verbesserungen hin.

Bundesweit stehen Ratsuchenden Migrationsdienste der Caritas zur Verfügung,<sup>40</sup> der je nach Standort und Zielgruppe unterschiedliche Aufgaben und Bezeichnungen hat. Sie leisten Unterstützung bei migrationspezifischen Fragestellungen oder Problemlagen und begleiten Integrationsprozesse. Sie beraten auch in Fragen der Zuwanderung von Familienangehörigen. Asylverfahrensberatungsstellen unterstützen Asylantragsteller\_innen in der Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens, psychosoziale Zentren bieten traumatisierten Schutzsuchenden therapeutische und sozialarbeiterische Unterstützung an und unabhängige Abschiebebeobachtungsstellen der Caritas an den Flughäfen Frankfurt und Berlin arbeiten mit dem Ziel, mögliche Verletzungen von Grund- und Menschenrechten der Abzuschiebenden zu verhindern. Vielerorts stehen auch Beratungsstellen des Raphaelswerks und der Caritas für Rückkehr- und Weiterwanderungsberatung zur Verfügung.

Die Caritas arbeitet im Bereich des Flüchtlings und Ausländerrechts bundesweit mit spezialisierten Rechtsanwält\_innen zusammen, die die Beratungsarbeit unterstützen und qualifizieren.

39 Vgl. Deutscher Caritasverband, *Fluchtpunkte intern, Leitlinien für die Rückkehrberatung von Flüchtlingen und Geduldeten*. Freiburg 2017.

40 Weitere Informationen und ein kurzer Film sowie eine kompakte Broschüre zur Arbeit des Migrationsdienstes der Caritas (MBE, JMD, Flüchtlingssozialarbeit etc.) unter: <https://www.caritas.de/migrationsdienst>