

Positionierung des Paritätischen Gesamtverbands zu Migrationsabkommen

Abstract

Mit diesem Positionspapier nimmt der Paritätische Gesamtverband Stellung zu bilateralen und europäischen Migrationsabkommen. Der Verband begrüßt auf der einen Seite Maßnahmen, die zu einem Ausbau von Möglichkeiten zur Migration beitragen. Hierzu gehört z. B. der Abbau langer Wartezeiten bei Visaprüfung und -vergabe oder Verbesserungen bei Anerkennungsverfahren. Gleichzeitig werden im Positionspapier ethische Standards im Anwerbungsverfahren angemahnt und empfohlen, die Potentiale von Beschäftigten ohne anerkannte Qualifizierung stärker in den Fokus von Migrationsabkommen zu nehmen.

Kritisch sieht der Verband Maßnahmen zur Verhinderung und Kriminalisierung von Migration. Menschen dürfen aus Sicht des Verbands nicht an der Flucht gehindert werden, die entsprechenden Rechte Geflüchteter sind stets zu wahren und legale Migrations- und Fluchtwege einzurichten bzw. auszubauen. Die Ausrüstung von Polizei und Militär zum Zweck der Verhinderung von Migration lehnt der Verband ab und warnt vor einer Stärkung autoritärer Regime. Begrüßt wird die Einrichtung bzw. der Ausbau von Aufnahme- und Schutzsystemen in den Partnerländern. Dies darf jedoch nicht zur Auslagerung des Flüchtlingsschutzes außerhalb Deutschlands oder der EU oder einer Absenkung des Schutzniveaus führen. Die Kooperation bei Rückführungen muss stets unter Beteiligung deutscher Behörden erfolgen und darf nicht dazu führen, dass Personen in Länder abgeschoben werden, in denen ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen oder zu denen sie keine Verbindung haben.

Abgelehnt wird auch jede Form der Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit.

Insgesamt fordert der Verband eine wertegeleitete Migrationspolitik, die die Potentiale von Migration für Deutschland anerkennt, eine solidarische globale Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz vorantreibt und migrantische Perspektiven in den Mittelpunkt stellt.

Positionierung des Paritätischen Gesamtverbands zu Migrationsabkommen

*Der Paritätische Gesamtverband vertritt die Interessen von nahezu 11.000 eigenständigen gemeinnützigen Organisationen im Sozial- und Gesundheitsbereich, die unter dem Dach des Verbandes organisiert sind. Hierzu zählen Migrantenselbstorganisationen, Organisationen, die Migrant*innen und Geflüchtete bei ihrer Ankunft und Integration in Deutschland begleiten und unterstützen sowie in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe tätige Organisationen. Der Verband kann somit auf die Expertise der Betroffenen selbst sowie der sie unterstützenden Fachdienste zurückgreifen. Er kennt die globalen Auswirkungen von Migration und Flucht und beobachtet die zahlreichen politischen Maßnahmen, die in diesem Bereich auf nationaler, europäischer und globaler Ebene seit Jahren ergriffen werden. Mit seinen vielfältigen Mitgliedsorganisationen und deren Angeboten steht er als zivilgesellschaftlicher Partner zur*

Verfügung. In diesem Kontext begleitet der Verband auch die aktuellen Diskussionen um die Stärkung der Zusammenarbeit Deutschlands und Europas mit Dritt- und Transitstaaten in migrationspolitischen Fragen kritisch. Hierzu zählt auch der Abschluss von Migrationsabkommen.

Bilaterale und europäische Abkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten werden von verschiedenen Akteuren als ein zentrales Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen angesehen.

Mit Blick auf Deutschland werden für die einzelnen bilateralen Kooperationsformate unterschiedliche Bezeichnungen gewählt, wie Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften oder Migrationsabkommen. Unter diesen Begriffen werden wiederum unterschiedliche Formen von Vereinbarungen und Kooperationen verstanden, die von gemeinsamen Absichtserklärungen und der Etablierung gemeinsamer Arbeitsstrukturen bis zu rechtlich bindenden Verträgen, wie den Migrationsabkommen, reichen können. Die Abkommen werden dabei umfassend verstanden und sehen u.a. den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Visa-Erleichterungen, Qualifizierungsmaßnahmen für den deutschen Arbeitsmarkt sowie die Zusammenarbeit bei der Rückkehr und Rückführung ausreisepflichtiger Personen vor.

Die aktuellen europäischen Migrationsabkommen mit einzelnen Dritt- und Transitstaaten wurden im Rahmen eines Memorandum of Understanding oder einer Joint Declaration geschlossen. Allen europäischen Abkommen ist gemein, dass sie einen informellen und damit nicht bindenden Charakter aufweisen. Während in einigen Abkommen neben dem Bereich Migration auch Politikbereiche wie Handel, Sicherheit oder Digitalisierung als Kooperationsthemen benannt werden, fokussieren andere Abkommen ausschließlich den Bereich Migration. Von zentraler Bedeutung sind insbesondere Maßnahmen zur Verhinderung von Fluchtmigration.

Abkommen partizipativ und transparent aushandeln und umsetzen

Bei der Aushandlung von Migrationsabkommen muss eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den Vertragsparteien gewährleistet sein. Darüber hinaus müssen die Betroffenenperspektive sowie zivilgesellschaftliche Akteure in der Aushandlung der Abkommen, den Arbeitsprozessen sowie der Weiterentwicklung der Abkommen effektiv berücksichtigt werden.

Ferner sollten die in den Abkommen festgehaltenen Vereinbarungen und Maßnahmen transparent und nachvollziehbar ausgestaltet sein, um demokratische Kontrolle zu gewährleisten. Dies gilt auch für die durch die Abkommen etablierten Arbeitsstrukturen und deren Arbeitsergebnisse.

In jedem Fall müssen stets alle in Migrationsabkommen verabredeten Maßnahmen sowie deren Umsetzung die Menschenrechte der Betroffenen sowie völkerrechtliche Verpflichtungen gewährleisten. Dies gilt insbesondere für das Refoulement-Verbot.

Möglichkeiten zur Migration fair und umfassend ausbauen

Allgemein begrüßt der Paritätische Gesamtverband Maßnahmen, die dazu beitragen, Möglichkeiten zur Migration und zirkulären Mobilität auszubauen sowie die Einwanderung und faire Mobilität von Arbeitskräften, Studierenden und Auszubildenden zu erleichtern.

Dazu gehören u. a. auch Maßnahmen, die lange Wartezeiten bei der Visaprüfung und -vergabe abbauen, Vorintegration, z. B. durch den Ausbau von Spracherwerbsangeboten, ermöglichen und die Kooperation zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Berufs- und Studienabschlüssen stärken. Zudem sind Maßnahmen in den Herkunftsländern, die den Austritt aus prekären Arbeitsverhältnissen und die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie den dafür z.T. notwendigen Wissenstransfer fördern, grundsätzlich zu befürworten.

Der Verband mahnt jedoch an, dass im Rahmen von Migrationsabkommen, in denen z. T. auch die Anwerbung von Arbeitskräften geregelt wird, ethische Standards, wie sie in verschiedenen Kodexen benannt werden, eingehalten werden müssen.¹ So darf die Anwerbung nicht dazu beitragen, dass das Arbeitskräftepotential in Herkunftsländern kritisch verringert wird und es zu einem deutlichen Verlust von qualifiziertem Fachpersonal („braindrain“) im Herkunftsland kommt. Ferner muss sichergestellt werden, dass die Anwerbung fair, transparent und unter Wahrung der Rechte der Migrant*innen erfolgt. Dieses setzt auch voraus, dass die Anwerbung kostenfrei für die Migrant*innen ist und im Rahmen der Anwerbeprogramme eine individuelle Begleitung des Integrationsprozesses und Unterstützung beim Spracherwerb erfolgt. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass mit einer angeworbenen Fachkraft häufig auch ihre Familie verbunden ist. Ein nachhaltiger und verantwortungsvoller Rekrutierungsprozess muss daher nicht nur integrationsfördernde Maßnahmen für die Arbeitskraft selbst, sondern auch geeignete Unterstützungs- und Integrationsangebote für mitziehende Familienangehörige vorsehen. Zentral ist ferner die Gleichstellung mit inländischen Arbeitskräften, um Diskriminierung und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu unterbinden. Hierzu bedarf es ferner einer besseren Kontrolle von Rekrutierungsagenturen durch die Schaffung von einheitlichen und verpflichtenden Standards für Rekrutierungsprozesse.²

Der Paritätische Gesamtverband plädiert zudem dafür, neben dem bereits qualifizierten Fachpersonal auch Personengruppen von Beschäftigten ohne formale Qualifikation, analog zur sog. Westbalkanregelung, in den Blick von Migrationsabkommen zu nehmen. Angesichts des bestehenden Arbeitskräftemangels sowie aus entwicklungspolitischen Gründen, u.a. in Zusammenhang mit Rücküberweisungen in die Herkunftsländer, wäre eine Ausweitung sinnvoll. Dabei müssen jedoch der Schutz der Migrant*innen vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen sowie die Entwicklungsmöglichkeiten hin zu qualifizierten Tätigkeiten mitgedacht und benannt werden. Zudem müssen auch die Lehren aus der sog. Westbalkanregelung in die Ausgestaltung einfließen, d.h., die Folgen für den Arbeitsmarkt in den Herkunftsländern bedacht sowie betrügerische Anwerbeverfahren verhindert werden.³ Migrationsabkommen müssen ferner der Tatsache Rechnung tragen, dass Frauen, Kinder und Jugendliche im Migrations- und Fluchtprozess besonders vulnerabel sind und entsprechend hierauf ein besonderer Fokus in den Maßnahmen gelegt werden muss.

Damit die angestrebte Anwerbung von Arbeitskräften erfolgreich umgesetzt werden kann, müssen die Rahmenbedingungen für die Anerkennung von Qualifikationen und Zeugnissen endlich reformiert werden. So ist das Anerkennungsverfahren in Deutschland überkomplex und wird von Antragstellenden als kompliziert und langwierig wahrgenommen. Die Verfahren unterscheiden sich dabei oft nach Beruf und Bundesland und involvieren viele verschiedene Stellen.⁴ Hier sind aus Sicht

¹ Siehe u.a.: WHO Verhaltenskodex zur internationalen Anwerbung von Gesundheitspersonal. Der Verhaltenskodex sieht z.B. vor, dass eine Anwerbung von Gesundheitspersonal in Ländern unterlassen wird, wo ein kritischer Mangel an Gesundheitsfachpersonal zu beobachten ist. Die WHO erstellt hierfür eine Negativliste von Ländern aus denen nicht angeworben werden sollte. Zudem wurde in Deutschland das staatliche Gütesiegel „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ eingeführt, das durch gesetzliche Vorgaben geregelt ist.

² Siehe oben

³ Siehe hierzu: Anja Troelenberg und Franziska Tschinderle (2024): Germany Calling: Wie die Abwanderung den Westbalkan verändert. Abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/2024/11/20/germany-calling-wie-die-abwanderung-den-westbalkan-veraendert> (letzter Aufruf: 29.1.2026)

⁴ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2022): Jahresgutachten 2022 - Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland, S. 31

des Paritätischen Gesamtverbandes Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinheitlichung von Anerkennungsverfahren dringend geboten.

Zudem benötigen Träger der sozialen Arbeit, die im Rahmen der Ausweitung von Anwerbungsprozessen zunehmend ausländische Fachkräfte beschäftigen und diese in ihrer Integration begleiten, Unterstützung beim Integrationsmanagement, z. B. durch die Refinanzierung zusätzlicher Stellen in den Einrichtungen oder den Ausbau von integrationsunterstützenden Maßnahmen wie Sprachaneignung und -förderung. Integrationsmaßnahmen wie Sprachkurse und weitere Angebote zur sozialen und beruflichen Orientierung sollten zudem so gestaltet sein, dass sie mit dem Arbeitsalltag vereinbar sind. Viele Migrant*innen sind auf ein gesichertes Einkommen angewiesen und können nicht in Vollzeit an Bildungsmaßnahmen teilnehmen. Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Integrationsangeboten stellt daher eine zentrale Voraussetzung für deren Wirksamkeit dar.

Keine Verhinderung oder Kriminalisierung von Migration

Der Paritätische begrüßt grundsätzlich Maßnahmen, die sich gegen schwerste Formen von Menschenrechtsverletzungen im Migrationsprozess, wie bspw. Menschenhandel, richten oder dazu beitragen, dass Menschen sich nicht dazu gezwungen sehen, zu migrieren.

Migrationsabkommen dürfen jedoch keine Maßnahmen enthalten, die Personen an der Flucht aus dem Staat, in dem sie sich aufhalten, hindern oder davon abschrecken sollen. Die Schaffung und Gewährleistung legaler Migrations- und Fluchtmöglichkeiten muss daher Vorrang haben. Entsprechende Maßnahmen müssen prioritär vereinbart und umgesetzt werden. Dies gilt sowohl für Drittstaatsangehörige wie auch die Staatsbürger*innen der Partnerländer.

Der Paritätische fordert ebenfalls staatliche Maßnahmen zur Seenotrettung, sofern diese die Rechte Geflüchteter umfassend gewährleisten. Entsprechende Mechanismen zu deren Garantie müssen vereinbart werden. Sogenannte "Pull-Backs" sind zu verhindern. Die zivile Seenotrettung darf nicht kriminalisiert werden.

Bei einer operativen Zusammenarbeit polizeilicher Kräfte zum Zwecke der Kontrolle von Migration sind stets menschenrechtliche und demokratische Standards zu wahren. Entsendungen in nicht-demokratische Regime lehnt der Paritätische ab. Eine Entsendung von auf dem Staatsgebiet der Partnerländer operierender polizeilicher Kräfte muss transparent und nachvollziehbar erfolgen und sollte einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Abschiebungen durch polizeiliche Kräfte von EU-Mitgliedsstaaten in Partnerländern lehnt der Paritätische ab.

Die Ausrüstung polizeilicher und militärischer Kräfte in den Partnerstaaten zum Zwecke der Verhinderung von Migration und effektiven Grenzsicherungen lehnt der Paritätische ab (bspw. EU-Kooperation mit der libyschen Küstenwache, Finanzierung und Ausbildung der tunesischen Nationalgarde). Sollte diese dennoch erfolgen, ist zu gewährleisten, dass bei jeglichem Einsatz der Ausrüstung stets alle menschenrechtlichen Standards gewahrt bleiben. Dies umfasst sowohl eine entsprechende Schulung der Beamt*innen als auch ein unabhängiges Monitoring sowie klare Sanktionsregelungen bis hin zu einem Ausrüstungsstopp. Die Unterstützung und Zusammenarbeit bei der Schaffung rechtlicher Grundlagen und politischer wie bürokratischer Rahmenbedingungen muss transparent erfolgen und demokratische Standards erfüllen, insbesondere bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Eine Stärkung oder Abhängigkeit von autoritären Regimen ist zu vermeiden und Migrationsabkommen mit Mechanismen zu versehen, die dies verhindern. Die Kriminalisierung zivilgesellschaftlicher Akteure muss vermieden werden.

Migrationsabkommen dürfen nicht zu Einschränkungen der Mobilität in den Herkunftsregionen führen. Ebenso sind negative Auswirkungen auf vulnerable Gruppen zu vermeiden.

Rechte und Versorgung Geflüchteter auch vor Ort gewährleisten

Der Paritätische begrüßt die Unterstützung bei der Einrichtung eines guten Aufnahmesystems sowie eines rechtsstaatlichen Asylsystems in den Partnerländern. Migrationsabkommen müssen jedoch stets dem Prinzip einer solidarischen globalen Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz gerecht werden. Sie dürfen entsprechend nicht dazu führen, dass der Flüchtlingsschutz außerhalb Deutschlands oder Europas ausgelagert wird. Hierzu bedarf es insbesondere der Schaffung von legalen Fluchtwegen in bedarfsgerechtem und fairem Umfang. Hierbei sind die Bedürfnisse der fliehenden Personen wie auch der Partnerländer und das Prinzip internationaler Verantwortungsteilung zu beachten. Auch dürfen Migrationsabkommen das individuelle Recht auf Asyl in Deutschland wie der Europäischen Union nicht aushebeln.

Die Garantie der Rechte Geflüchteter müssen in Migrationsabkommen stets Vorrang vor anderen Erwägungen haben. Dabei sind die in der EU geltenden Standards für Unterbringung, Asylverfahren, Schutzgewährung und Rechtsschutz als Maßstab zu nehmen. Insbesondere der Schutz besonders vulnerabler Personengruppen ist zu gewährleisten. Migrationsabkommen müssen besonders sensibel für mögliche Verletzungen dieser Standards ausgestaltet sein. Es braucht daher Regelungen für eine unabhängige Überwachung sowie verbindliche und effektive Mechanismen zu ihrer Gewährleistung in den Abkommen. Bei Verletzungen der Standards dürfen keine Überstellungen im Rahmen Sicherer-Drittstaaten-Regelungen erfolgen. Die Schaffung besonderer Zonen für die Unterbringung Geflüchteter lehnt der Paritätische ab, ebenso wie jegliche Regelungen, die Schutzsuchende im Vergleich zu anderen sozialen Gruppen schlechterstellen.

Keine Auslagerung von Abschiebungen und keine Abschiebungen in Drittstaaten

Abschiebungen müssen stets durch deutsche Behörden oder unter deren Beteiligung durchgeführt werden. Eine Auslagerung von Abschiebungsvorgängen an die Behörden der Partnerländer lehnt der Paritätische ab. Sollten Migrationsabkommen dennoch Regelungen enthalten, die eine Abschiebung durch die Behörden des jeweils anderen Staates erlauben, müssen klare Zuständigkeiten und Verfahren bestimmt werden, durch welche die Unversehrtheit der betroffenen Personen sowie die Gewährleistung ihrer Grund- und Menschenrechte sichergestellt werden. Bei Verletzung dieser Rechte oder einer gescheiterten Rückführung muss die umgehende Wiedereinreise nach Deutschland auf Wunsch der betroffenen Person realisiert werden.

Abschiebungen in einen anderen als den Herkunftsstaat lehnt der Paritätische Gesamtverband ab. Sofern die Abschiebung in den Herkunftsstaat nicht möglich ist, muss den Personen ein Bleiberecht in Deutschland gewährt werden. Insofern sich in Migrationsabkommen trotzdem Regelungen zur Übernahme ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger und staatenloser Personen finden, muss eine besondere Verbindung der Person zum Zielstaat der Abschiebung nachgewiesen werden, sowie gewährleistet sein, dass die abgeschobene Person im Zielstaat ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhält und nach der Ankunft keine systematischen Nachteile aufgrund ihrer Abschiebung erfährt.

Bei der Identifikation der Staatsangehörigkeit müssen klare Kriterien festgelegt und in transparenten Verfahren angewendet werden. Für die betroffenen Personen muss die Möglichkeit bestehen, die durch die Behörden getroffenen Entscheidungen nachzuvollziehen und gegebenenfalls effektiv Rechtsschutz gegen diese ersuchen zu können.

Die Praxis der Identifikation von Identität und Staatsangehörigkeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Migration sowie Abschiebungen müssen durch unabhängige Stellen kontrolliert werden.

Keine Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit

Konditionalisierung, also der Versuch, die Zuteilung von Entwicklungshilfemittel davon abhängig zu machen, inwieweit die Regierungen von Drittländern bei den migrationsbezogenen (und anderen) Zielen der Geberregierung zusammenarbeiten, wird unter anderem von der Europäische Union seit Jahrzehnten als Instrument genutzt – beispielsweise indem eine mögliche Kooperation mit der Einhaltung demokratischer oder menschenrechtlicher Standards verknüpft wird oder mit einer Reduzierung der Entwicklungszusammenarbeitsfinanzierung einhergeht.⁵ Der Paritätische Gesamtverband fordert, dass finanzielle Unterstützung durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit nicht vom Abschluss von Migrationsabkommen abhängig gemacht wird. Entwicklungspolitische Themen, wie die Förderung von Rechtstaatlichkeit und wirtschaftlicher Entwicklung, müssen im Fokus der Zusammenarbeit stehen.

Eine wertegeleitete und glaubwürdige Entwicklungszusammenarbeit⁶ darf das Machtgefälle zu Ungunsten der EZ-Partnerländer nicht ausnutzen. Wenn von den EZ-Partnerländern gefordert wird, dass sie „mehr leisten“ müssen „[...] bei guter Regierungsführung, der Einhaltung der Menschenrechte und im Kampf gegen die Korruption“⁷, dann können diese auch erwarten, dass eine potenzielle Partnerschaft nicht etwa davon abhängt, ob und wie viele Rückführungen zurück ins Herkunftsland möglich sind. Effektive Entwicklungszusammenarbeit muss das Ziel haben, Menschen vor Ort neue Perspektiven für ein besseres Leben zu bieten und ihre Lebensbedingungen nachhaltig zu verbessern.

Ein Streichen oder eine Reduzierung von Entwicklungsmitteln durch negative Konditionalisierung gefährdet die Ziele von Entwicklungspolitik in den Partnerländern: Fluchtursachen wie Armut, Hunger und Ungleichheit, deren Bekämpfung im Mittelpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stehen muss, können so nur in geringerem Maße eingedämmt werden. Ebenso problematisch kann aber auch eine positive Konditionalisierung sein, indem die begrenzten EZ-Mittel einem Land außerplanmäßig und/oder überproportional zugeteilt werden und somit an anderer Stelle fehlen.

Berlin, Januar 2026

Ansprechpersonen: Marta Bociek (fluechtlingshilfe@paritaet.org), Thorben Knobloch (asylpolitik@paritaet.org), Hannes Zahner (pi-info@paritaet.org)

⁵ Kipp, D., Knapp, N., & Meier, A. (2020). Negative sanctions and the EU's external migration policy: "less for less" not fit for purpose. (SWP Comment, 34/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2020C34>. S. 2.

⁶ Festgehalten in der BMZ-Strategie: „Starke multilaterale Entwicklungspolitik für soziale Gerechtigkeit weltweit“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 09/2023. S. 9.

⁷ „Reformkonzept BMZ 2030“, BMZ 2020. <https://www.bmz.de/resource/blob/24906/smateriale510-bmz2030-reformkonzept.pdf>. S. 3.