

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Steffen Angenendt

Entwicklungspolitische Perspektiven temporärer und zirkulärer Migration

S 13
August 2014
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Veränderte Wanderungsformen
9	Wachsender Bedarf an temporärer und zirkulärer Migration
11	Steuerungsversuche der Industriestaaten
13	Umfang und Formen befristeter Migration
13	Unzureichende Erfassung der Aus- und Rückwanderungen
14	Temporäre Migration
15	Zirkuläre Migration
16	Entwicklungspolitische Wirkungen
16	Chancen von Migration
18	Offene Fragen und Gesamtbewertung
20	Erfahrungen mit der Steuerung befristeter Migration
20	Kanada
21	USA
22	Niederlande
23	Deutschland
29	Handlungsoptionen
30	Politische Kohärenz
30	Transparenz und Klarheit
30	Realistische Ziele
31	Differenzierte und qualifikationsbezogene Regelungen
32	Staatliche Steuerung
32	Konkrete Gestaltungsempfehlungen
33	Abkürzungen
33	Literaturhinweise

*Dr. Steffen Angenendt ist Wissenschaftler in der Forschungs-
gruppe Globale Fragen der SWP*

Entwicklungspolitische Perspektiven temporärer und zirkulärer Migration

Noch in den 1990er Jahren herrschte die Auffassung vor, Migration sei schädlich für die Herkunftsländer, denn sie bedeute vor allem einen Verlust an Fachkräften (Braindrain). Diese Sichtweise ist mittlerweile einer positiveren Beurteilung gewichen. Inzwischen besteht in vielen Entwicklungs- und Industrieländern Konsens darüber, dass Migration einen wichtigen Entwicklungsbeitrag leisten kann. Dies gilt insbesondere für befristete (temporäre) Wanderungen und deren Sonderfall wiederholter (zirkulärer) Wanderungen. Bei diesen Wanderungsformen, so die Neubewertung, seien die Geldtransfers der Migrantinnen und Migranten in die Heimat besonders hoch, und es könne wegen der Rückkehr auch kein dauerhafter Braindrain entstehen. Zudem finde eine Übertragung von Wissen und Fähigkeiten zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern statt. Insgesamt biete die befristete Migration »Triple-Win-Effekte«, also positive Auswirkungen in dreierlei Hinsicht – für die Herkunftsländer, die Aufnahmeländer und die Migrantinnen und Migranten selbst.

Diese Auffassung wird seit einigen Jahren unter anderem von der Europäischen Kommission und von internationalen Initiativen wie dem Global Forum on Migration and Development (GFMD) propagiert. Einige Regierungen haben bereits nationale Programme zur Ausweitung von temporärer und zirkulärer Migration entwickelt. Dabei geht es allerdings oft primär um innen- und sicherheitspolitische Zielsetzungen. So hoffen Politiker, für Programme zur befristeten Migration eher öffentliche Zustimmung zu erhalten als für die Förderung dauerhafter Zuwanderung. Andere glauben, auf diese Weise irreguläre Migration reduzieren zu können. Und schließlich gibt es die Erwartung, dass entsprechende Abkommen die Partnerländer zu einer engeren Zusammenarbeit und größerer Vertragstreue auf anderen Kooperationsfeldern (etwa bei der Grenzüberwachung) anhalten.

Für all diese Annahmen gibt es gute Gründe. Diese sind aber oft eher innenpolitischer Natur und haben mit entwicklungspolitischen Fragestellungen wenig zu tun. Aus einer Entwicklungsperspektive muss gefragt werden, welche Belege es für die behaupteten Wirkungen von temporärer und zirkulärer Migration gibt, welche Erfahrungen mit solchen Programmen

bestehen und was daraus für den künftigen Umgang mit entsprechenden Wanderungen gefolgert werden kann. Wissenschaftlich fundierte und empirisch belastbare Antworten gibt es allerdings oftmals nur ansatzweise, und auch die existierenden Programme sind bislang zu bescheiden, um Wirkungen in größerem Umfang entfalten zu können.

Gleichwohl sind diese Fragen auch für die deutsche Politik höchst relevant, denn Deutschland steht, wie viele andere Industriestaaten, vor einer neuen Phase der Arbeitskräfteanwerbung. Es gibt bereits erste Bemühungen, Arbeitskräfte auch in Entwicklungsländern zu gewinnen, etwa für die Pflegewirtschaft, das Ingenieurwesen und das Hotel- und Gaststättengewerbe. Damit wächst die Notwendigkeit zu bestimmen, welchen Stellenwert befristete Wanderungen in einer langfristig und strategisch ausgerichteten Migrationspolitik haben sollen und wie sich diese Wanderungsform gestalten lässt.

Dabei ist zu beachten, dass es bisher eher Erfahrungen mit Programmen für temporäre Migration gibt als mit solchen zur Förderung von Zirkularität, dass aber die meisten Formate Schwächen aufweisen. Sie sind häufig so kurzfristig angelegt, dass die Migrantinnen und Migranten selbst dann ihre Sparziele nicht erreichen können, wenn zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland große Einkommensdifferenzen bestehen. Oft werden ihre Qualifikationen nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig anerkannt, was sie zwingt, unter ihrem Ausbildungsstand zu arbeiten.

Vielfach werden darüber hinaus die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Migrantinnen und Migranten nicht gewahrt. Sie genießen nur einen schwachen Arbeitsschutz und haben Schwierigkeiten, ihre Lohnansprüche geltend zu machen. Es gibt international viele Beispiele für zu teure, unseriöse oder gar kriminelle private Arbeitsvermittlungen, durch die Migrantinnen und Migranten in Schulden geraten oder an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden werden. Solche negativen Erscheinungen können bei zirkulären Wanderungen noch verstärkt auftreten, insbesondere wenn die Migrantinnen und Migranten unter Hinweis auf die Zirkularität keine staatlichen Integrationshilfen erhalten. Bei diesen Wanderungen können zudem die sozialen Kosten steigen, etwa in Hinblick auf die Betreuung von zurückgelassenen Kindern und älteren Angehörigen.

Die negativen Wirkungen von temporärer und zirkulärer Migration müssen sehr ernst genommen werden – gerade weil der wirtschaftliche und politische Druck zur Erarbeitung solcher Programme weiter

zunehmen wird. Zweifellos sind entwicklungsorientierte Migrationsprogramme aufwendig zu konzipieren und mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung verbunden. Das heißt aber nicht, dass sie nicht möglich sind. Aus den bisherigen Erfahrungen mit solchen Formaten lassen sich vier Erfolgsbedingungen ableiten:

Erstens sollte klar sein, dass sich entwicklungspolitische Wirkungen nicht von selbst einstellen. Sie müssen politisch gewollt sein, die entsprechenden Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen Programme auch vereinbart und umgesetzt werden. Auch die deutsche Politik besitzt dafür ein breites Instrumentarium, beispielsweise zur Vorbereitung des Auslandsaufenthalts, zur Integration in Deutschland und zur Unterstützung der (freiwilligen) Rückkehr und der Reintegration im Heimatland.

Zweitens können Programme zur Förderung temporärer und zirkulärer Migration nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf einem fairen Interessenausgleich beruhen. Nur wenn die Beteiligten – Herkunfts- und Aufnahmeländer, Unternehmen sowie Migrantinnen und Migranten – angemessen beteiligt werden und dabei Rücksicht auf ihre unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse sowie auf ihre ungleiche Verhandlungsmacht genommen wird, können solche Programme nachhaltige Wirkung entfalten.

Drittens müssen bei den Programmen die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte der Migrantinnen und Migranten im Mittelpunkt stehen. Gelingt das nicht, drohen Lohndumping, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Diskriminierung – in solchen Fällen werden die Migranten auch keinen substantiellen Entwicklungsbeitrag leisten können.

Viertens muss verstanden werden, dass die Entscheidung darüber, ob eine Wanderung temporär, zirkulär oder dauerhaft ist, letztlich bei den Migrantinnen und Migranten selbst liegt. Wenn sie ihre Migrationsziele nicht erreichen, ist die Versuchung groß, auch ohne gültigen Aufenthaltstitel im Aufnahmeland zu bleiben. Grundsätzlich sollten Programme für temporäre und zirkuläre Migration so flexibel sein, dass die Migranten ihre Ziele auch erreichen können.

Insgesamt wird die Bedeutung von Migration für Entwicklung weiter zunehmen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte daher weitere Pilotprojekte zur Förderung von temporärer und zirkulärer Migration unterstützen, insbesondere im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Staaten. Damit könnte sie auch einen Beitrag leisten, um die dortigen Transformations- und Stabilisierungsprozesse zu unterstützen.

Veränderte Wanderungsformen

Das internationale Wanderungsgeschehen verändert sich. Dabei sind zwei Trends besonders relevant. Zum einen wandeln sich die geographischen Wanderungsmuster: Bei weiter zunehmender Migration aus Entwicklungsländern in Industrieländer (Süd-Nord-Migration) werden auch die Wanderungen zwischen Entwicklungsländern (Süd-Süd-Migration) umfangreicher. Zum anderen verändern sich die Wanderungsformen: Befristete (temporäre) und wiederholte (zirkuläre) Wanderungen nehmen auf Kosten dauerhafter Wanderungen zu.¹ Diese Trends einer verstärkten und veränderten transnationalen Mobilität bergen auch für die Entwicklungszusammenarbeit neue Herausforderungen.²

Dabei sind temporäre und zirkuläre Migration schillernde Begriffe. Regierungen in Aufnahme- und Herkunftsländern, die Europäische Union und viele internationale Organisationen betonen immer wieder, wie wichtig diese Form von Arbeitsmigration für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer sei und dass sie in besonderer Weise gefördert werden müsse.³ Bei näherer Betrachtung aber verschwimmen die Begriffe, und die damit verbundenen Konzepte erweisen sich als wenig konkret.

Während viele Herkunfts- und Aufnahmeländer Erfahrungen mit temporären – innerstaatlichen oder grenzüberschreitenden – Wanderungen und deren Steuerung haben, ist der Begriff »zirkuläre Migration« in der politischen Debatte relativ neu. In der Fachöffentlichkeit dagegen wird er seit längerem und mit unterschiedlichen Bezügen verwendet. Ursprünglich nutzten ihn Ethnologen und Anthropologen, um landesinterne und regionale Migrationsmuster in Afrika, Asien und Lateinamerika zu beschreiben, auch bereits früh mit Blick auf Land-Stadt-Wanderungen. Später

übernahmen Migrationsforscher den Terminus zur Kategorisierung von internationalen Wanderungsbewegungen und zur Analyse von Migrationsnetzwerken.⁴

In der entwicklungspolitischen Debatte fand der Begriff erst vor einigen Jahren größere Beachtung, nachdem ihn internationale Organisationen und Gremien wie die International Organization for Migration (IOM), die Weltbank und die Weltkommission für internationale Migration (Global Commission on International Migration, GCIM) aufgegriffen hatten. Vor allem der einflussreiche GCIM-Bericht »Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien« von 2005 warb für die Idee, dass von zirkulärer Migration nicht nur die Herkunfts- und Aufnahmeländer, sondern auch die Migranten profitieren können.⁵ Trotz dieser Ansätze besteht aber noch immer kein wissenschaftlicher und politischer Konsens über die Definition von zirkulärer Migration. Je nach Kontext werden unterschiedliche Definitionen verwendet, die auf jeweils andere Aspekte zielen, etwa auf die Dauer, Form, Zielsetzung, Dynamik, den Grad an politischer Regulierung oder die politischen Rahmenbedingungen der Wanderungen. Auch bei der Suche nach praktischen Beispielen für Programme zu zirkulärer Wanderung wird man kaum fündig.⁶

Gleichwohl liefert die bisherige Debatte Hinweise, wie mit den begrifflichen Unsicherheiten umgegangen werden kann und wie sich temporäre und zirkuläre Migration – beides Formen befristeter Wanderungen – für die entwicklungspolitische Verwendung voneinander abgrenzen lassen. Zum einen muss die

1 Vgl. UN DESA, *World Migration in Figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development*, New York, 3./4.10.2013.

2 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *International Migration Outlook 2013*, Paris 2013; dies., *Policy Coherence for Development – Migration and Developing Countries*, Paris 2007.

3 Für die Industriestaaten siehe u.a. Jean-Christophe Dumont/Thomas Liebig, *Is Migration Good for the Economy?*, Paris: OECD, Mai 2014 (OECD Migration Policy Debates).

4 Vgl. Dovelyn Rannveig Agunias/Kathleen Newland, *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, April 2007 (Migration Policy Institute Policy Briefs).

5 Vgl. Weltkommission für internationale Migration, *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien*, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2005.

6 Vgl. Steffen Angenendt/Eva Hohlfeldt, »Zirkuläre Migration – ein Modell für künftige Arbeitsmigration? Erfahrungen und Perspektiven«, in: Heinz Fassmann/Thomas Glade/Helmut Wohlschlägl (Hg.), *Geographie für eine Welt im Wandel. Tagungsberichte und wissenschaftliche Abhandlungen des Deutschen Geographentages*, Wien 2009.

Dauer der betreffenden Wanderung beachtet werden. Dabei sollten Wanderungen von bis zu fünf Jahren als temporär bezeichnet werden, alle anderen hingegen als dauerhafte Einwanderung. Zum anderen spielt die Frequenz der Wanderungen eine Rolle. So macht es einen Unterschied, ob die Migrantinnen und Migranten einmalig oder mehrfach in ihr Heimatland zurückkehren – nur im zweiten Fall sollte von zirkulärer Migration gesprochen werden. Schließlich sind die politischen Rahmenbedingungen der Wanderungen zu berücksichtigen. Hier sollte zwischen spontanen, selbstorganisierten Wanderungen (wie sie etwa die EU-Freizügigkeit ermöglicht) und solchen im Rahmen von staatlich organisierten Programmen unterschieden werden. Die entwicklungspolitische Aufmerksamkeit sollte sich auf Letztere konzentrieren.

Aus diesen Überlegungen lässt sich zumindest für den hier diskutierten entwicklungspolitischen Bezug eine pragmatische Definition von zirkulärer Migration ableiten: Im entwicklungspolitischen Sinne handelt es sich dabei um eine mehrfache kurz- bis mittelfristige Wanderung zwischen zwei oder mehr Staaten, die von Herkunfts- und Aufnahmeländern so gestaltet wird, dass sie positive Entwicklungswirkungen entfaltet – im Idealfall sowohl für die Herkunfts- und Aufnahmeländer als auch für die Migranten und ihre Familien.

Wachsender Bedarf an temporärer und zirkulärer Migration

In den vergangenen zehn Jahren ist das Interesse an den Zusammenhängen zwischen Migration, Mobilität und Entwicklung deutlich gestiegen.⁷ Das zeigt sich auch an den Bemühungen um einen globalen Austausch und eine engere internationale Zusammenarbeit bei diesem Thema.⁸ Ein Meilenstein war die vom UN-Generalsekretär 2003 einberufene Global Commission on International Migration (GCIM), die 2005 ihren Schlussbericht vorlegte. Darin empfahl sie unter anderem die Förderung von temporärer und zirkulärer Migration zu Entwicklungszwecken. Seitdem wurden verschiedene internationale Prozesse eingerichtet, die den weltweiten Austausch über diese Zusammenhänge vertieft haben. Zu nennen sind hier insbesondere der High-level Dialogue on International Migration and Development (HLD), die Global Migration Group (GMG) und das Global Forum on Migration and Development (GFMD). An den Bemühungen waren viele internationale Organisationen beteiligt, unter anderem die Weltbank, die International Organization for Migration (IOM), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie verschiedene Nichtregierungsorganisationen.⁹

Dieser internationale Austausch hat – bei allen noch immer bestehenden Kenntnislücken und begrifflichen Unklarheiten – das Wissen über die Zusammenhänge von Wanderungen und Entwicklung deutlich erweitert.¹⁰ Dabei veränderte sich auch die Bewertung

des entwicklungspolitischen Beitrags von Migration. Nicht zuletzt wegen des zunehmend temporären Charakters von Wanderungen ist der lange vorherrschende Entwicklungspessimismus einer optimistischeren Einschätzung gewichen. Inzwischen ist auch in manchen nationalen Debatten eine größere Wertschätzung von Migration und grenzüberschreitender Mobilität zu erkennen. Viele Regierungen streben eine Verbindung der beiden Politikbereiche an, weil sie sich davon entwicklungspolitische Fortschritte und eine größere Wirksamkeit der nationalen Migrationspolitik versprechen. Sie bemühen sich, Migrationsaspekte systematischer in ihre bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen, haben aber in der Regel Schwierigkeiten, die vielfältigen und teils widersprüchlichen außen-, innen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Anforderungen zu einem kohärenten Konzept zu verbinden. Das gilt auch für die Europäische Union.¹¹ Bei der EU besteht zudem die Besonderheit, dass Bürgerinnen und Bürger ohnehin Freizügigkeit genießen, diese allerdings – abgesehen von Krisensituationen – in erstaunlich geringem Umfang in Anspruch genommen wird. Gleichwohl bemühen sich die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten, die arbeitsbezogene Binnenmigration sowie temporäre und zirkuläre Migration zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, gerade auch im Kontext der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise und der hohen Arbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten.¹²

Angesichts des in vielen Industrie- und Schwellenländern stark wachsenden demographischen und wirtschaftlichen Zuwanderungsbedarfs ist zu erwarten, dass nicht nur dauerhafte, sondern auch befris-

⁷ Vgl. Hein de Haas, »Migration and Development: A Theoretical Perspective«, in: *International Migration Review*, 44 (2010) 1, S. 227–264.

⁸ Vgl. Thomas Faist/Margit Fauser/Peter Kivisto (Hg.), *The Migration-Development Nexus: Transnational Perspectives*, Houndmills 2011.

⁹ Vgl. Stefan Rother, »Inseln der Überzeugung: nicht in Sicht: Der Nationalstaat, NGOs und die globale Governance von Migration«, in: *ZPol – Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20 (2010) 3/4, S. 409–439.

¹⁰ Vgl. hierzu auch die mit Unterstützung der deutschen und der Schweizer Regierung initiierte und von der Weltbank organisierte Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), <www.knomad.org>. Diese soll die Forschung zu Migration und Entwicklung internatio-

nal vernetzen und die Wissensgrundlagen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik verbessern.

¹¹ Vgl. zu den konzeptionellen Vorstellungen der EU-Kommission: *Den Beitrag der Migration zu Entwicklung optimieren. Beitrag der EU zum VN-Dialog auf hoher Ebene – Ausbau der Verknüpfung von Entwicklung und Migration*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 21.5.2013, KOM(2013) 292.

¹² Vgl. Steffen Angenendt, *Labor Migration Management in Times of Recession: Is Circular Migration a Solution?*, Washington, D.C.: Transatlantic Academy, Mai 2009 (Transatlantic Academy Paper Series).

tete Wanderungen künftig noch an Bedeutung gewinnen werden. Viele Industrieländer haben bereits im vergangenen Jahrzehnt neue (und befristete) Möglichkeiten der Zuwanderung auch aus Entwicklungsländern geschaffen, insbesondere für Hochqualifizierte und Fachkräfte. In die Integrationspolitik werden zunehmend auch nicht dauerhaft Zugewanderte einbezogen, und in der Entwicklungszusammenarbeit gibt es immer mehr Projekte zur Nutzung des entwicklungspolitischen Potentials von Diasporas und von Rückkehrern. Zudem werden die Geldüberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer gefördert, und einige OECD-Staaten unterstützen den Aufbau migrationspolitischer Kapazitäten in Entwicklungsländern durch entsprechende Beratung und Förderung.

Steuerungsversuche der Industriestaaten

Trotz des Interesses an einer besseren Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik fehlen auf nationaler wie internationaler Ebene noch immer politische Konzepte, mit denen sich dieses Ziel erreichen ließe. Die Industrieländer stehen bei der Frage, wie der wachsende strukturelle Mangel an Arbeitskräften gedeckt werden soll, schon seit längerem in Konkurrenz zueinander. Dabei ging es im vergangenen Jahrzehnt vor allem darum, hochqualifizierte Zuwanderer zu gewinnen.¹³ Einige Länder haben neue Instrumente entwickelt, um Arbeitsmigranten anzuwerben. Sie verzichten zum Teil auf Arbeitsmarktprüfungen für Hochqualifizierte oder haben die sogenannte Vorrangprüfung – bei der ermittelt wird, ob für eine bestimmte Stelle ein Einheimischer zur Verfügung steht – durch Kriterien wie Qualifikation, Gehalt oder Unterstützung über Sponsoren ersetzt. Andere Länder haben Anwerbeverfahren eingeführt, die auf Quoten und Punkten oder auf speziellen Programmen für Mangelbereiche beruhen, wie beispielsweise Deutschland im Jahr 2000 mit der »Greencard« zur Anwerbung von IT-Spezialisten. In Frankreich gibt es seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts neue Regelungen für die Anwerbung von Krankenschwestern und regionale Listen mit Mangelberufen. Selbst die japanische Regierung, die sich migrationspolitisch ansonsten äußerst restriktiv verhält, hat den heimischen Arbeitsmarkt (vorsichtig) für Forscher und Ingenieure geöffnet. Wieder andere Länder schufen Möglichkeiten einer befristeten Zuwanderung von Fachkräften, etwa die USA, wo Migranten zeitweise unter mehr als 80 tätigkeitsbezogenen Aufenthaltstiteln wählen konnten. Zudem waren in mehreren europäischen Staaten vor der Wirtschaftskrise neue temporäre Aufenthaltstitel entstanden, darunter in Frankreich, Irland und Portugal.¹⁴

Darüber hinaus haben einige Länder auch die temporären Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere Saisonarbeitskräfte, ausgeweitet. Dies gilt etwa für Mexiko, Polen, Frankreich, die USA, Spanien und Neuseeland. Andere

Länder haben bilaterale Migrationsabkommen geschlossen, um solche Arbeitskräfte anzuwerben.¹⁵ Gleichzeitig bemühen sich viele Industriestaaten – nicht zuletzt Deutschland – darum, ausländische Studenten, die ihr Studium im Land absolviert haben, für einen längeren Aufenthalt zu gewinnen, indem sie ihnen einen besseren Arbeitsmarktzugang und Integrationshilfen anbieten. Manche Aufnahmeländer haben ihre Arbeitskräftelücken auch regelmäßig dadurch geschlossen, dass sie in großem Umfang den Status irregulärer Migrantinnen und Migranten legalisierten, so zum Beispiel Belgien, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Spanien, Großbritannien, Mexiko und die USA.

Auch wenn sich viele Industrie- und Schwellenländer in den vergangenen zwei Jahrzehnten um migrationspolitische Reformen und eine wirkungsvollere Steuerung der Zuwanderung bemüht haben,¹⁶ verzichteten dann im Zuge der Wirtschaftskrise viele Staaten darauf, entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Stattdessen verfolgten sie nun das Ziel, irreguläre Zuwanderung zu reduzieren und die Rückkehr von Migranten zu fördern. Einige Regierungen verhängten sogar Zuwanderungsbeschränkungen für Arbeitsmigranten. Nur wenige Länder (wie Schweden) haben während der Krise eine antizyklische Migrationspolitik verfolgt und die Zuwanderung ausgeweitet.

Insgesamt ist bei den Reformbemühungen ein deutlicher Trend zu beobachten, Zuwanderung stärker an den Bedürfnissen der nationalen Arbeitsmärkte und der Unternehmen auszurichten. In diesem Zusammenhang hat in vielen Ländern die Suche nach flexibleren Zuwanderungsformen begonnen, mit denen besser auf konjunkturelle und andere kurzfristige Schwankungen beim Arbeitskräftebedarf reagiert werden kann. Es ist zu erwarten, dass die meisten Industriestaaten diese Suche nach neuen Wanderungsformen und Steuerungsinstrumenten fortsetzen werden.

¹³ Vgl. Jeroen Doomernik u.a., *The Battle for the Brains: Why Immigration Policy is not Enough to Attract the Highly Skilled*, Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 2009.

¹⁴ Vgl. OECD, *International Migration Outlook 2009*, Paris 2010.

¹⁵ Zum Beispiel Neuseeland mit Malaysia und China, Südkorea mit China, Pakistan, Usbekistan und Kambodscha sowie Portugal mit Brasilien.

¹⁶ Vgl. Jonathan Chaloff/Georges Lemaitre, *Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries*, Paris: OECD, 18.3.2009.

Dabei dürften Vorschläge zur Förderung temporärer und zirkulärer Migration eine wichtige Rolle spielen.¹⁷

Temporäre und zirkuläre Migration gelten auf internationaler Ebene und in der EU als vielversprechende Konzepte. Für die Europäische Kommission gehören diese Wanderungsformen sogar zu den Hauptelementen der gemeinsamen europäischen Migrationspolitik.¹⁸ Gleichwohl bestehen neben den oben beschriebenen definitorischen Unsicherheiten grundsätzliche Zweifel an der Machbarkeit, Wirksamkeit und Steuerbarkeit von Programmen für temporäre und zirkuläre Migration. Wie sieht die Realität aus? Wie umfangreich sind temporäre und zirkuläre Wanderungen in der Praxis, und in welchen Formen treten sie auf?

¹⁷ Vgl. Will Somerville/Madelaine Sumption, *Immigration and the Labour Market: Theory, Evidence and Policy*, London 2009.

¹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*, Brüssel, 24.9.2008, Ratsdokument 13440/08.

Umfang und Formen befristeter Migration

Auch die Datenlage zum Umfang und zu den Entwicklungstrends temporärer und zirkulärer Wanderungen ist nach wie vor dürftig. Das gilt für nationale wie internationale Statistiken. In den Industriestaaten stammen Daten über diese Wanderungen vornehmlich aus Melderegistern, Zensusdaten (einschließlich Mikrozensus) sowie Visa- und Arbeitsmarktstatistiken. Einige Länder ohne Melderegister, etwa Großbritannien, erfassen die Ein- und Ausreisen an den Staatsgrenzen. Alle Erhebungsverfahren haben spezifische Nachteile, die es erschweren, nationale Trends zu bestimmen und internationale Vergleiche anzustellen.

Unzureichende Erfassung der Aus- und Rückwanderungen

Der größte Schwachpunkt der Wanderungsstatistiken ist die Erfassung der Ausreisen. Viele Staaten registrieren zwar die Zuzüge, nicht aber die Fortzüge über ihre Grenzen, und selbst wenn eine Meldepflicht bei Fortzügen besteht – wie in Deutschland –, kommen ihr viele Fortziehende nicht nach. Der Umfang an Rückwanderern wird daher systematisch unterschätzt.¹⁹ Besser erfasst sind Wanderungen im Rahmen von Migrationsprogrammen, da die Registrierung der Migrantinnen und Migranten in der Regel fester Bestandteil solcher Formate ist. Das mangelhafte Wissen über Rückwanderungen ist gerade für die hier betrachteten Zusammenhänge problematisch, denn in der entwicklungspolitischen Diskussion ruhen besondere Hoffnungen auf den mit der Rückkehr verbundenen Entwicklungswirkungen für das Herkunftsland.

Die vorliegenden Daten zu Rückwanderungen ergeben darüber hinaus ein heterogenes Bild. So verzeichnete beispielsweise Spanien in den vergangenen 15 Jahren erheblich weniger Rückwanderer, als angesichts der vormals starken Zuwanderung von Saisonarbeitskräften aus Nordafrika zu erwarten gewesen wäre. Ein Forschungsprojekt des European University Institute über marokkanische Migranten in Spanien

ergab, dass weniger als 10 Prozent von ihnen mehrfache Wanderungen hinter sich hatten. Ähnliches zeigt eine 2005 durchgeführte Befragung albanischer Migranten. Demnach waren 57 Prozent von ihnen dauerhaft ausgewandert, 21 Prozent waren nach einer einmaligen Wanderung zurückgekehrt, und nur 22 Prozent hatten mehrfache Wanderungen hinter sich.²⁰ Einen mittelhohen Wert für mehrfache Wanderungen ergab hingegen eine ILO-Studie von 2009 in den arabischen Golfstaaten, wo 25 Prozent der befragten Migranten bereits zuvor gearbeitet hatten. Besonders hoch war hier die Wiederholungsrate bei Philippinern (62 Prozent). Ein ähnlich hoher Anteil wiederholter Wanderungen war im vergangenen Jahrzehnt auch bei in Deutschland beschäftigten Polen zu beobachten. Hier hatten einer OECD-Studie von 2007 zufolge 74 Prozent der nach Deutschland gewanderten Migrantinnen und Migranten mindestens zwei Mal und 43 Prozent mindestens vier Mal in Deutschland gearbeitet.²¹

Umfangreichere Forschungen zu Umfang und Dynamik von Rückwanderungen wurden in den vergangenen Jahrzehnten in den USA durchgeführt. Die Studien zeigen, dass es hier je nach Herkunftsland erhebliche Unterschiede bei den Rückkehraten gibt. Diese schwankten in den 1970er und 1980er Jahren zwischen 3 und 50 Prozent, mit besonders hohen Rückkehraten im Falle Europas und Asiens. Aus der Migration zwischen Mexiko und den USA lässt sich die Erkenntnis ableiten, dass die Bereitschaft zu wiederholter Wanderung vor allem dann steigt, wenn die Migrantinnen und Migranten legale Zuwanderungsmöglichkeiten haben.²² Im internationalen Vergleich gibt es insbesondere in den Golfstaaten und in südostasiatischen Ländern hohe Rückkehraten. Men-

²⁰ Vgl. Florin P. Vadean/Matloob Piracha, *Circular Migration or Permanent Return: What Determines Different Forms of Migration?*, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit, 2009 (IZA Discussion Paper Nr. 4287).

²¹ Vgl. Piyasiri Wickramasekara, *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?*, Genf 2011 (Global Union Research Network Discussion Paper Nr. 15), S. 18f.

²² Vgl. Douglas Massey u.a., »What's Driving Mexico-U.S. Migration?«, in: *American Journal of Sociology*, 102 (1997) 4, S. 939–999.

¹⁹ Vgl. UN Population Division, »International Migration 2013: Migrants by Origin and Destination«, in: *Population Facts* (New York), (September 2013) 13.

schenrechtsorganisationen und Gewerkschaften weisen allerdings immer wieder darauf hin, dass diese Länder strikte, teils menschenrechtlich bedenkliche Instrumente der Migrationssteuerung einsetzen, um die Zirkularität zu fördern.

Insgesamt bleibt trotz dieser Erkenntnisse die Datenlage zur Rückkehr von Migrantinnen und Migranten und damit zum Umfang von temporärer und zirkulärer Migration lückenhaft. Auch die ILO kommt zum Schluss, dass weder nationale noch internationale Statistiken die Rückkehr hinreichend erfassen und der Umfang temporärer und zirkulärer Wanderungen systematisch unterschätzt wird.²³ In der EU bieten die Visa-Statistiken der Mitgliedstaaten zumindest einen groben Überblick zu temporären Arbeitsmigranten und Saisonarbeitskräften, in einigen Fällen auch zur Zahl der Visa für die mehrfache Einreise aus Drittstaaten. Bei den Visa-Statistiken ist allerdings immer zu bedenken, dass auch sie nur einen kleinen Ausschnitt der Wirklichkeit zeigen. Über den tatsächlichen Aufenthalt geben sie keine Auskunft, weil die Überschreitung der Aufenthaltsdauer, die häufigste Ursache eines irregulären Aufenthalts, nur unzureichend oder gar nicht erfasst wird.²⁴

Temporäre Migration

Nach einer Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) haben 2011 nur 15 (von 24 untersuchten) EU-Staaten temporäre Aufenthaltstitel für Arbeits- und Studienzwecke erteilt und statistisch erfasst.²⁵ Einige von ihnen – Estland, Finnland, Litauen, die Niederlande und Österreich – erstellen zudem Statistiken über Visa-Verlängerungen. In Österreich hielten sich im Zeitraum 2003–2008 13 Prozent der Zuwanderer zwischen drei und sechs Monaten im Land auf, 11 Prozent zwischen sechs und zwölf Monaten. In Großbritannien, wo bei der Einreise die beabsichtigte Aufenthaltsdauer erfragt wird, wollten 2009 49 Prozent der Einreisenden zwischen einem und zwei Jahren bleiben.

Nur etwa die Hälfte der EU-Staaten, die Statistiken über temporären Aufenthalt führen, bieten Informationen zum jeweiligen Aufenthaltszweck. Allerdings

sind die verwendeten Kategorien so unterschiedlich, dass ein internationaler Vergleich kaum möglich ist. Einige EU-Staaten (etwa Belgien, Bulgarien und Irland) differenzieren nach Qualifikationsniveau, andere unterscheiden zwischen Aufhalten zu Arbeits- und zu Studienzwecken. Insgesamt haben jene EU-Staaten, die temporäre Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen anbieten, im Zeitraum von 2004 bis 2009 jährlich zwischen 50 000 und 130 000 temporären Migranten aus Nicht-EU-Staaten Einreiseerlaubnisse erteilt. Das ist erstaunlich wenig im Vergleich zur Zahl der Saisonarbeitskräfte, die beim Fünf- bis Zehnfachen liegt. Aufgrund der beschriebenen Schwächen der nationalen Statistiken dürfte die Zahl der tatsächlich erteilten Visa jedoch erheblich höher sein.²⁶

Bei der Erfassung der Saisonarbeitskräfte besteht ein Problem darin, dass diese Migrantinnen und Migranten häufig bereits in den nationalen Angaben über temporäre Migration enthalten sind und sich nur schlecht isoliert betrachten lassen. Es gibt bloß wenige Industriestaaten, die eigene Statistiken über saisonale Arbeitskräfte führen. In der EU erfassen unter anderem Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland diese Wanderungen. Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten von allen EU-Staaten die größte Zahl an Saisonarbeitskräften aufgenommen, im Durchschnitt etwa 300 000 jährlich, gefolgt von Italien mit durchschnittlich 71 000 Arbeitsmigranten.²⁷ Zu bedenken ist allerdings, dass die Statistiken über Saisonarbeitskräfte – im Gegensatz zu denen über temporäre Migration – neben Drittstaatlern auch Zuwanderer aus anderen EU-Staaten enthalten. Diese machen in den meisten Fällen sogar den größten Teil der saisonalen Arbeitskräfte aus.

Vor allem Saisonarbeitskräfte, die im Agrarbereich tätig sind, stammen aus anderen EU-Staaten. Italien und Spanien haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten aber auch viele Arbeitskräfte aus Nordafrika beschäftigt, Spanien außerdem Zuwanderer aus Kolumbien und Ecuador. In Frankreich stammten die meisten Saisonarbeitskräfte aus Nordafrika, der Türkei, Serbien und Moldau. Diese Muster stellen die lange für gültig gehaltene migrationswissenschaftliche Annahme in Frage, dass Saisonarbeitskräfte im (niedrig entlohnten) landwirtschaftlichen Bereich in der Regel aus nähergelegenen Ländern stammen,

²³ Vgl. Wickramasekara, *Circular Migration* [wie Fn. 21], S. 17.

²⁴ Vgl. Steffen Angenendt, *Irreguläre Migration als internationales Problem. Probleme, Risiken, Optionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Studie 33/2007).

²⁵ Vgl. European Migration Network (EMN), *Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in the EU Member States*, Brüssel, September 2011.

²⁶ Vgl. ebd.

²⁷ Vgl. die im Auftrag der Bundesregierung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) herausgegebenen jährlichen Migrationsberichte; zuletzt BAMF, *Migrationsbericht 2011*, Nürnberg 2013.

Migrantinnen und Migranten für andere befristete und höherqualifizierte Tätigkeiten hingegen oft aus geographisch weiter entfernten Regionen.

Zirkuläre Migration

Die größten statistischen Probleme bereitet die Erfassung von zirkulärer Migration. Bislang führt kein einziger EU-Staat Statistiken, die hinreichend Auskunft über Umfang und Struktur solcher Wanderungen geben würden. Für die bereits zitierte EMN-Studie haben einige Mitgliedstaaten neue Auswertungsverfahren sowie zusätzliche Informationsquellen genutzt und so das Wissen über diese Migrationsform verbessert. Hierzu haben sie beispielsweise Sonderauswertungen der Melderegister vorgenommen (Österreich) oder einzelne Zuwanderer mit Hilfe der persönlichen Identifikationsnummer, mit der jeder Bürger registriert wird, erfasst (Niederlande). Dabei kommt die österreichische Regierung zu dem Befund, dass Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien sehr viel stärker zu wiederholten Wanderungen neigen als solche aus anderen Ländern. Spanien wiederum hat Migrantinnen und Migranten nach ihren Bleibe- bzw. Rückkehrabsichten befragt. Es ergab sich, dass etwa im Jahr 2007 zwar 62,5 Prozent der Arbeitsmigranten während des Aufenthaltes einmal oder mehrfach in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, dies aber hauptsächlich zu Besuchszwecken und aus familiären Gründen geschah. Nur ein sehr kleiner Teil (1,4 Prozent) tat es zu Arbeitszwecken. Schweden gibt an, dass nicht mehr als 1 Prozent der dort lebenden und im Ausland geborenen Migranten mindestens einen längeren Aufenthalt im Heimatland hatte.²⁸

Insgesamt ist zur Datenlage hinsichtlich temporärer und zirkulärer Migration festzuhalten, dass alle nationalen Statistiken erhebliche Schwächen bei der zeitnahen Erfassung und Dokumentation aufweisen. Der Umfang solcher Wanderungsbewegungen lässt sich meist nur auf Umwegen und auch bloß grob bestimmen; oftmals gelingt dies nur dadurch, dass zusätzliche Datenquellen wie etwa Befragungen hinzugezogen werden. Das gilt für die »klassischen« Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien ebenso wie für die EU-Staaten und neuere Einwanderungs-

länder. Völlig unzureichend sind meist die Kenntnisse über das Wanderungsgeschehen in Schwellen- und Entwicklungsländern. Verantwortlich dafür sind inkonsistente nationale Migrationspolitiken, die häufig von wirtschaftlichen wie politischen Konjunkturen bestimmt werden und zwischen Öffnung und Restriktion schwanken. Hinzu kommt ein grundsätzliches Desinteresse an genauerem Wissen über die Entwicklungstrends solcher Wanderungen. Diese Defizite wiederum erschweren es, die Relevanz der Migrationsbewegungen zu erkennen und politisch entsprechend zu reagieren. Für aussagekräftige Statistiken und eine realistische Einschätzung von Wanderungstrends wären längerfristige Datenreihen notwendig, zu denen nicht nur staatliche Institutionen, sondern auch private Forschungseinrichtungen Zugang haben.

Um die Defizite bei der Erfassung zirkulärer Wanderungen zu beseitigen, drängt die Europäische Kommission seit längerem auf gemeinsame Definitionen und Erhebungsmethoden. Viele Mitgliedstaaten sehen ebenfalls Handlungsbedarf. Inzwischen gibt es Vorschläge, wie sich der Wissensstand verbessern ließe – etwa durch Längsschnittstudien oder eine Ausweitung bestehender Befragungen um Aspekte der wiederholten Migration. Hier mangelt es bislang vor allem an der Umsetzung.²⁹ Die Kommission hat zudem ein EU-weites Erfassungssystem für Ein- und Ausreisen und ein Registrierungsprogramm für Reisende vorgeschlagen,³⁰ wobei Fort- und Zuzüge von Drittstaatlern, die mit einem Schengen-Visum einreisen, gespeichert werden sollen. Gegen eine solch massive Datenspeicherung hat allerdings die Datenschutzgruppe der EU Vorbehalte,³¹ und auch in Hinblick auf die Verbesserung der Migrationsstatistiken ist zu fragen, ob solche Datensammlungen hilfreich und angemessen sind.

Insgesamt ist der Wissensstand zu den Entwicklungstrends von temporärer und zirkulärer Migration lückenhaft. Er muss dringend verbessert werden, wenn wirkungsvolle Programme zur Steuerung dieser Wanderungen entstehen sollen.

²⁹ Vgl. European Migration Network, *Long-term follow-up of migrants' trajectories across the European Union*. Final Summary and Conclusions, Brüssel, 29.9.2010.

³⁰ European Commission, *Proposal for a Regulation Establishing an Entry/Exit System (EES) to Register Entry and Exit Data of Third Country Nationals Crossing the External Borders of the Member States of the European Union*, Brüssel, 28.2.2013, COM(2013) 95 final; dies., *Proposal for a Regulation Establishing a Registered Traveller Programme*, Brüssel, 28.2.2013, COM(2013) 97 final.

³¹ Vgl. EU Data Protection Working Party, *Opinion 05/2013 on Smart Borders*, Brüssel, 6.6.2013.

²⁸ Vgl. Red Europea de Migración, *Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE* [Temporäre und zirkuläre Migration. Empirische Erkenntnisse, aktuelle politische Praxis und zukünftige Optionen in den EU-Mitgliedstaaten], Madrid 2011.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Wie bereits angemerkt, haben im vergangenen Jahrzehnt die positiven Bewertungen der entwicklungspolitischen Folgen von Migration deutlich zugenommen. Inzwischen besteht in der internationalen Debatte – trotz aller Warnungen vor einzelnen entwicklungspolitischen Risiken – weitgehend Konsens, dass Migration insgesamt (und temporäre und zirkuläre Migration in besonderer Weise) bei entsprechender Steuerung und Gestaltung erhebliche Entwicklungswirkungen für alle Beteiligten entfalten kann.³²

Chancen von Migration

Positiv bewertet wird – *erstens* – die entwicklungspolitische Bedeutung der Geldtransfers von Migrantinnen und Migranten. Im Jahr 2013 überwiesen sie nach Schätzungen der Weltbank 414 Milliarden US-Dollar in Entwicklungsländer, mindestens das Dreifache jener Summe, die über die gesamte öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt wird. Hinzu kommen nicht offiziell erfasste Zahlungen in Höhe von mindestens 100 Milliarden Dollar. Die Weltbank erwartet, dass die Rücküberweisungen in den nächsten beiden Jahren jeweils um weitere 8 Prozent steigen werden, so dass sie sich 2016 auf 540 Milliarden Dollar belaufen könnten.³³ Diese Transfers haben sich in der Vergangenheit als erstaunlich krisenresistent erwiesen. Während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise sanken sie zwar in einzelnen Ländern, weltweit aber kaum.

Inzwischen ist unstrittig, dass Geldtransfers generell zur Verringerung von Armut beitragen, den Familien der Migranten in den Herkunftsländern zur Ab-

sicherung wirtschaftlicher Risiken dienen und die Volkswirtschaften und staatlichen Haushalte dort gerade in Krisenzeiten stabilisieren.³⁴ Zudem können Geldtransfers die Sparquote und die Investitionen in den Herkunftsländern fördern und die Kreditwürdigkeit der Empfänger erhöhen, was wiederum Investitionen auch in Selbständigkeit erleichtert. Allerdings können solche Zahlungen auch die soziale Ungleichheit im Herkunftsland erhöhen. Im Laufe der Zeit und im Zuge der Entstehung von Migrationsnetzwerken sinken jedoch die Kosten der Auswanderung, und die Ungleichheitswirkungen nehmen ab. Wie sich die Überweisungen hingegen auf Wirtschaftswachstum und Wechselkurse auswirken, ist bislang nicht eindeutig zu bestimmen – hier können die Folgen unter gewissen Bedingungen negativ sein.³⁵ Auch die Frage, ob die Geldtransfers eher produktiv oder konsumtiv verwendet werden und welche Folgen das jeweils auf die Entwicklung der Herkunftsgebiete hat, ist noch nicht abschließend geklärt und lässt sich womöglich in dieser Allgemeinheit gar nicht beantworten. Vieles spricht dafür, beispielsweise den Hausbau nicht als konsumtive, sondern als investive Ausgabe zu betrachten, weil Bauleistungen in der Regel von lokalen Betrieben erbracht werden und dort Arbeit und Einkommen schaffen.

Für einige Herkunftsländer sind die Transfers zu einer wichtigen Einkommensquelle geworden.³⁶ Im Extremfall von Tadschikistan machten sie 2012 nicht weniger als 48 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus. Bei solchen Überweisungen handelt es sich zwar prinzipiell um private Gelder, deren Verwendung die Herkunftsstaaten kaum beeinflussen können. Gleichwohl betrachten viele von ihnen diese Mittel inzwi-

³² Vgl. UN General Assembly, *International Migration and Development*. Report of the Secretary-General, New York, 25.7.2013 (A/68/190); dies., *Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development*, New York, 1.10.2013 (A/68/L.5), sowie die Website des HLD <www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/> (aufgerufen am 7.7.2014).

³³ World Bank, Migration and Remittances Unit, Development Prospects Group, *Migration and Development Brief 22/2014*, Washington, D.C., 11.4.2014. Zur Erfassung von Geldtransfers vgl. kritisch: Michael A. Clemens/David McKenzie, *Why Don't Remittances Appear to Affect Growth?*, World Bank Policy Research Paper 6856, Washington, D.C., Mai 2014.

³⁴ Vgl. Tasneem Siddiqui, *Impact of Migration on Poverty and Development*, Brighton 2012 (University of Sussex, Migrating Out of Poverty – Research Programme Consortium, Working Paper 2); Catalina Amuedo-Dorantes/Susan Pozo, »Remittances as Insurance. Evidence from Mexican Immigrants«, in: *Journal of Population Economics*, 19 (2006) 2, S. 227–254.

³⁵ Vgl. als Überblick: Samuel Munzele Maimbo/Dilip Ratha (Hg.), *Remittances. Development Impact and Future Prospects*, Washington, D.C.: World Bank, 2005.

³⁶ Vgl. Dilip Ratha u.a., *Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues*, Washington, D.C., 2011.

schen als unverzichtbar für die eigene Entwicklung – auch wenn gerade Länder, in denen die Geldtransfers einen großen Teil des Einkommens bilden, in außenpolitische Abhängigkeiten geraten können. In der Vergangenheit gab es immer wieder Fälle, in denen Herkunftsländer es stillschweigend hinnahmen, wenn ihre Staatsbürger in den Aufnahmeländern zu Opfern von Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen wurden. Dahinter stand meist der Wunsch, die Beziehungen zu diesen Staaten nicht zu belasten. Generell ist aber festzustellen, dass sich die Herkunftsländer in zunehmendem Maße darum kümmern, wie ihre Bürger im Ausland behandelt werden, und gegen Diskriminierung vorgehen. Ein Beispiel dafür sind die wachsenden Proteste südostasiatischer Länder gegen Menschenrechtsverletzungen an ihren Arbeitsmigranten in den Golfstaaten.

Für die in dieser Studie behandelten Fragen ist vor allem relevant, ob sich die Geldtransfers bei befristeter und dauerhafter Migration voneinander unterscheiden. Hierzu liegen inzwischen einige empirische Untersuchungen vor. So zeigen Studien über den Zusammenhang zwischen Rückkehrabsicht und Geldtransfers, dass Migranten, die eine Rückkehr planen, deutlich mehr in ihre Heimatländer überweisen als solche, die sich dauerhaft im Aufnahmeland niederlassen wollen.³⁷ Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn das relativ weiche Kriterium »Rückkehrabsicht« durch das Kriterium einer tatsächlich erfolgten Rückkehr ersetzt wird. Anhand von Erhebungen zu Rückwanderungen nach Nordafrika lässt sich erkennen, dass Migrantinnen und Migranten, die mehrfach in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, deutlich mehr Geld dorthin überweisen als solche, die nur einmal zurückkehrten. Zudem fallen die Transfers bei besser ausgebildeten Migranten, die längere Zeit im Aufnahmeland leben, geringer aus, während Investitionen in den Herkunftsländern dann höher sind, wenn die Rückwanderung freiwillig erfolgt und nicht erzwungen wird.³⁸

Zweitens wird zumindest in der Forschung das Problem des Braindrains differenzierter beurteilt als früher. Es ist zwar offensichtlich, dass es den Herkunftsländern schadet, wenn Gutausgebildete dauerhaft ab-

wandern, und dass auch bei temporärer und zirkulärer Migration die Gefahr eines Braindrains besteht.³⁹ Zur Beurteilung der entwicklungspolitischen Folgen ist aber auch hier entscheidend, welche Rahmenbedingungen im Herkunftsland vorliegen. Rückwanderungen von Migranten, die im Ausland ihre Qualifikation verbessert haben, können den Braindrain sogar in einen »brain gain« verwandeln.⁴⁰

So gibt es Konstellationen, in denen die Gefahr eines Verlustes an Humankapital gering ist. Das gilt vor allem, wenn junge Fachkräfte im Herkunftsland keine Chance haben, auf dem heimischen Arbeitsmarkt unterzukommen, jahrelange Arbeits- und Einkommenslosigkeit drohen und ihnen damit auch die Gründung einer eigenen Familie verwehrt bleibt, wie derzeit häufig in Nordafrika. Ähnlich ist die Lage, wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden (wie etwa in den Philippinen bei Gesundheitsfachkräften und Seeleuten), weil sie hoffen, dass diese dann in wirtschaftlich besser entwickelten Ländern eine Anstellung finden.⁴¹ Ebenfalls begrenzt bleibt das Braindrain-Risiko dann, wenn die Wanderung im Rahmen von entwicklungsorientierten Programmen für temporäre bzw. zirkuläre Migration stattfindet, wie beispielsweise bei den EU-Mobilitätspartnerschaften.⁴²

Schließlich macht es auch noch einen Unterschied, ob der Braindrain nur für eine bestimmte Zeit besteht (etwa während eines befristeten Auslandsaufenthaltes) oder ob er dauerhaft ist. Wenn Migranten nach dem Arbeitsaufenthalt im Ausland wieder zurückkehren und ihr Wissen, ihre Kenntnisse und ihr Vermögen im Heimatland einsetzen können, droht kein dauerhafter Verlust an Humankapital.⁴³ In all diesen Fällen ist die

³⁹ Als Überblick: Frédéric Docquier/Hillel Rapoport, *Globalization, Brain Drain and Development*, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit, März 2011 (IZA Discussion Paper Nr. 5590).

⁴⁰ Vgl. Oded Stark/C. Simon Fan, »Losses and Gains to Developing Countries from the Migration of Educated Workers. An Overview of Recent Research, and New Reflections«, in: *World Economic*, 8 (2007) 2, S. 259–269.

⁴¹ Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Contribution of Migrants to Development: Trade, Investment and Development Linkages*, Genf 2009.

⁴² Vgl. Steffen Angenendt, *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2012 (SWP-Studie 25/2012).

⁴³ Vgl. John Gibson/David McKenzie, *The Economic Consequences of »Brain Drain« of the Best and Brightest: Microeconomic Evidence from Five Countries*, Washington, D.C.: World Bank, August 2010 (Policy Research Working Paper 5394).

³⁷ Vgl. Christian Dustmann/Josep Mestres, *Remittances and Temporary Migration*, London: Centre for Research and Analysis of Migration, University College, 2009, S. 13f.

³⁸ Vgl. William Collier/Matloob Piracha/Teresa Randazzo, *Remittances and Return Migration*, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit, Oktober 2011 (IZA Discussion Paper Nr. 6091), S. 19f.

Abwanderung für die Herkunftsländer nicht schädlich, sondern kann die dortige Entwicklung fördern.

Drittens ist unstrittig, dass Diasporas die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland vertiefen können, etwa indem sie zur Verbesserung von Infrastrukturen sowie zum Wissens- und Technologietransfer beitragen. Angehörige von Diasporas können ausländische Direktinvestitionen einwerben und Arbeitskräfte für Unternehmen in den Herkunftsländern rekrutieren. Bislang nicht geklärt ist allerdings die Frage, wie sich temporäre und dauerhafte Formen der Migration auf diesen Entwicklungsbeitrag von Diasporas auswirken. Zudem zeigen die Erfahrungen vieler Aufnahmeländer, dass eine auch in Hinblick auf die Herkunftsländer aktive Diaspora erst entstehen kann, wenn die Migranten länger oder wiederholt im Aufnahmeland leben und dafür die aufenthaltsrechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen existieren.⁴⁴

Politische Risiken können Diaspora-Aktivitäten dann entfalten, wenn es im Herkunftsland gewalthaltige Konflikte und politische Machtkämpfe gibt und Mitglieder der Diaspora sich finanziell oder anderweitig in diese Auseinandersetzungen einmischen. Außerdem können solche Konflikte dazu beitragen, dass eine Diaspora politisiert wird und im Aufnahmeland um eine Unterstützung »ihrer« Seite wirbt. Möglich ist auch, dass sie gegen die Politik des Aufnahmelandes protestiert, sofern dieses Land in dem Konflikt eine Gegenposition einnimmt.⁴⁵ In der Praxis ist eine solche »Transnationalisierung« von innerstaatlichen Konflikten aber die Ausnahme, vor allem wenn die betreffende Diaspora schon seit langem im Aufnahmeland lebt.

Viertens gibt es zahlreiche theoretische Begründungen und empirische Belege, dass Migration die Bildung von Humankapital im Herkunftsland fördern kann. Insbesondere die Aussicht auf legale Wanderungsmöglichkeiten und auf eine Erhöhung des Familieneinkommens können Eltern veranlassen, mehr in die Ausbildung ihrer Kinder zu investieren.⁴⁶ Zudem werden Einkommen aus Geldtransfers häufig auch in Bildung und Gesundheit investiert. Tatsächlich haben

Kinder von Migranten in einigen Herkunftsländern signifikant höhere Chancen, einen Schulabschluss zu erreichen.

Offene Fragen und Gesamtbewertung

Das Wissen über die Entwicklungswirkungen von Migration hat also zugenommen. Dennoch fehlen gerade zu temporären und zirkulären Wanderungen noch Erkenntnisse darüber, welche Triebkräfte und Rahmenbedingungen die entsprechenden Entscheidungen beeinflussen und welche Folgen diese Form der Migration für Herkunfts- und Aufnahmeländer hat.

Vor allem die Entwicklungswirkungen für die Herkunftsländer sind schwer zu bestimmen. Das liegt daran, dass die Rahmenbedingungen dieser Wanderungen höchst unterschiedlich sind.⁴⁷ Entscheidend ist vor allem die Arbeitsmarktsituation im Herkunftsland, insbesondere die Frage, ob die Migrantinnen und Migranten im Heimatland eine ihren Qualifikationen angemessene Beschäftigung finden. Solche Opportunitätskosten (also entgangene alternative Einkünfte) und der Einfluss zahlreicher anderer Faktoren lassen sich nur schwer beziffern.⁴⁸

Eine weitere Unsicherheit besteht bei der Frage, welche Faktoren die Geldtransfers beeinflussen. Unklar ist auch, auf welche Weise temporäre und zirkuläre Wanderungen die sozialen Strukturen in den Herkunftsländern verändern, etwa Geschlechterbeziehungen und Rollenvorstellungen, und was das wiederum für Entwicklungsprozesse bedeutet. Hinzu kommen mikrosoziologische Aspekte – zu fragen ist beispielsweise, ob befristete Wanderungen zu psychosozialen Störungen führen und damit Familienstrukturen wie soziale Netzwerke belasten.

Gerade zum letzten Punkt liegen bislang nur vereinzelte Analysen vor, die meist von Wohlfahrtsverbänden durchgeführt wurden. Sie zeigen vor allem für Osteuropa, dass die materiellen Vorteile der Migration oftmals nicht die Trennungserfahrung von Kindern ausgleichen können, und dass bei Kindern, denen die Betreuung durch andere Familienmitglieder fehlt, die

⁴⁴ Vgl. S. Dovelyn Rannveig Agunias/Kathleen Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, Washington, D.C., 2012.

⁴⁵ Grundlegend dazu noch immer: Myron Weiner, »Security, Stability and International Migration«, in: ders. (Hg.), *International Migration and Security*, Boulder 1993, S. 1–35.

⁴⁶ Vgl. hierzu vor allem die Arbeiten von Oded Stark.

⁴⁷ Vgl. Ninna Nyberg-Sorensen/Nicholas Van Hear/Poul Engberg-Pedersen, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, Genf: International Organization for Migration, 2002 (IOM Migration Research Series 8).

⁴⁸ Vgl. Ronald Skeldon, »Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality«, in: *International Migration*, 50 (2012) 3, S. 43–60.

Bildungsbeteiligung in der Regel deutlich geringer ist.⁴⁹ Wenn Großeltern oder andere Verwandte nicht die Abwesenheit der im Ausland arbeitenden Eltern auffangen können, kann abweichendes und riskantes Verhalten die Folge sein. Vielfach werden auch die mit der Auswanderung verbundenen Hoffnungen auf eine bessere Existenz enttäuscht – Lebensplanungen scheitern, die Migranten erleiden Statusverluste, werden womöglich in ihren Menschenrechten verletzt und fallen Ausbeutung und Sklaverei zum Opfer.

Gleichwohl gilt, dass gerade Entwicklungsländer mit einem großen oder überproportionalen Anteil von Jugendlichen häufig Interesse an Programmen für temporäre und zirkuläre Migration haben. Sie hoffen, auf diese Weise zumindest einem Teil ihrer jungen Erwachsenen eine Zeitlang eine legale Beschäftigung im Ausland zu verschaffen – eine Erwartung, die durch den steigenden Bedarf der demographisch alternden und schrumpfenden Industriestaaten an Zuwanderern genährt wird.⁵⁰

Auch die Freiwilligkeit der Wanderungen hat Einfluss auf Entwicklungswirkungen. Der Grad an Freiwilligkeit lässt sich oft nur schwer bestimmen, doch generell gilt, dass die Entwicklungswirkungen umso geringer ausfallen, je stärker der Zwang zur Migration ist. Je weniger die Wanderungen das Resultat freier Willensentscheidungen sind, sondern durch wirtschaftliche Not, unzureichendes Einkommen und schlechte Lebensbedingungen in den Heimatländern verursacht werden, umso schwerer fällt es den Migranten, aber auch den Aufnahmestaaten, diese Wanderungen so vorzubereiten und zu gestalten, dass sie einen positiven Entwicklungsbeitrag leisten können.

Generell positiv bewertet werden die Folgen der temporären und zirkulären Wanderung für das Einkommen der Migrantinnen und Migranten und ihrer Familien. Hier spielen im Einzelfall viele Faktoren eine Rolle, etwa die Entfernung vom Heimatland und damit die Höhe der Reisekosten, die Kosten des Aufenthaltes, die Entlohnung im Aufnahmeland, die Kosten für Rücküberweisungen und die Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen. Dies macht es

schwierig, den individuellen wirtschaftlichen Nutzen der Wanderung zu beziffern, auch weil die Opportunitätskosten einer Beschäftigung im Heimatland und zumindest die wirtschaftlichen Kosten für die Versorgung zurückgelassener Familienangehöriger beachtet werden müssen. Gleichwohl zeigen die einschlägigen Untersuchungen, dass es vor allem bei Wanderungen aus Entwicklungs- in Industriestaaten zum Teil erhebliche Einkommensunterschiede von bis zu 1:10 gibt. Daher betrachten viele Ökonomen temporäre und zirkuläre Migration als das effektivste kurzfristige Mittel, um das individuelle und das Familieneinkommen zu erhöhen.⁵¹ Im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise haben Experten wiederholt darauf hingewiesen, dass befristete Wanderungen für viele Menschen in krisengeschüttelten Staaten eine Risikoversicherung darstellen und auch so genutzt werden. Die Zunahme der innereuropäischen Wanderungen aus den südlichen in die nord- und westeuropäischen EU-Staaten seit Beginn der Wirtschaftskrise illustriert diesen Zusammenhang.⁵²

Was die Aufnahmeländer angeht, besteht in der Forschung weitestgehend Konsens, dass temporäre und zirkuläre Migration vorteilhaft ist, und zwar unabhängig davon, ob die Zuwanderer gering- oder hochqualifiziert sind und ob sie aus wirtschaftlich weniger oder besser entwickelten Ländern stammen. Es wird zwar darauf hingewiesen, dass diese und weitere Faktoren die Höhe des wirtschaftlichen Beitrags der Migranten beeinflussen. Doch grundsätzlich lassen sich positive Wirkungen feststellen, solange die Migrantinnen und Migranten in die Arbeitsmärkte integriert sind und Beschäftigung finden.⁵³ Die meisten Experten erwarten zudem, dass temporäre und zirkuläre Migration den Betrieben eine Anpassung an kurzfristige wirtschaftliche Entwicklungen ermöglicht und damit deren Wettbewerbsfähigkeit erhöht.

49 Vgl. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe*, Synthesis Report on behalf of the European Commission/DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Köln 2012.

50 Vgl. Steffen Angenendt/Silvia Popp, *Jugendüberhang. Entwicklungspolitische Risiken, Chancen und Handlungsmöglichkeiten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Studie 12/2013).

51 Vgl. Michael A. Clemens, »Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 25 (2011) 3, S. 83–106.

52 Vgl. OECD, *International Migration Outlook 2012*, Paris 2012.

53 Vgl. French Ministry of Foreign Affairs, *Harnessing the Skills of Migrants and Diasporas to Foster Development: Policy Options*, Paris 2012.

Erfahrungen mit der Steuerung befristeter Migration

Ob sich die entwicklungspolitischen Chancen von temporärer und zirkulärer Migration nutzen lassen, hängt wesentlich davon ab, wie solche Wanderungen gesteuert werden. Die meisten Industrieländer haben in den vergangenen Jahrzehnten Erfahrungen mit der Migration geringqualifizierter Saisonarbeitskräfte aus Entwicklungsländern gesammelt und teils massiv auf die Zuwanderung solcher Arbeitskräfte gesetzt, vor allem in der Landwirtschaft sowie im Bau- und Dienstleistungssektor. Einige Staaten haben sich auch um nichtsaisonale temporäre Arbeitsmigranten bemüht und entsprechende Programme aufgelegt. Insgesamt unterscheiden sich diese Formate in Umfang und Zielsetzung erheblich voneinander, und auch die Erfahrungen mit ihrer Steuerung sind höchst unterschiedlich. Gleichwohl bieten sie wertvolle Hinweise zur Gestaltung künftiger Programme. Das zeigen insbesondere die Länderbeispiele Kanada, USA, Niederlande und Deutschland, die im Folgenden näher betrachtet werden.

Kanada

Seit fast 50 Jahren verfolgt Kanada Programme zur Anwerbung temporärer Arbeitskräfte. In der internationalen Debatte gilt diese Politik als besonders erfolgreich. Ein Kernstück bildet seit vielen Jahrzehnten das Seasonal Agricultural Workers Program (SAWP). Dieses Programm für Saisonarbeitskräfte wurde 1966 eingeführt, um zunächst Engpässe in der Landwirtschaft Ontarios, später auch anderer kanadischer Provinzen zu reduzieren. Angeworben wurden die Arbeitskräfte zu Beginn in karibischen Staaten, ab 1974 auch in Mexiko und anderen Ländern. 2010 waren im Rahmen dieses Programms 23 000 saisonale Arbeitskräfte in Kanada beschäftigt, von denen die Mehrzahl aus Mexiko stammte.⁵⁴

Innerhalb des kanadischen Arbeits- und Sozialministeriums ist der Vizeminister für Human Resources and Skills Development (HRSDC) für das Programm zuständig. Seine Behörde definiert allerdings nur die

Rahmenbedingungen; die Umsetzung liegt in den Händen privatwirtschaftlicher Agenturen. Hat ein Arbeitgeber einen konkreten Arbeitskräftebedarf, leiten die Agenturen diesen nach Prüfung durch HRSDC an die Behörden des gewünschten Herkunftslandes weiter. Die Auswahl der Arbeitskräfte obliegt dann diesen Behörden. Ergänzend zum nationalen Programm bestehen auch noch Programme der Provinzen und einzelnen Gebiete Kanadas.

Die Arbeitskräfte unterzeichnen einen Arbeitsvertrag über eine höchstens achtmonatige, aber wiederholbare Beschäftigung, wobei die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis an den betreffenden Arbeitgeber gebunden ist. Das Programm verpflichtet die Arbeitgeber zur Übernahme der Reisekosten, schreibt Mindestlöhne und Urlaubsansprüche vor, regelt die Krankenversicherung und verpflichtet die Migranten zur Zahlung von Sozialabgaben. Nach ihrer Rückkehr ins Heimatland bewerten die Migranten die Tätigkeit und den Arbeitgeber. Dabei können negative Rückmeldungen auch zum Ausschluss des betreffenden Unternehmens aus dem Programm führen. Will der Arbeitgeber einen Migranten im nächsten Jahr erneut beschäftigen, kann er sie oder ihn namentlich anfordern.

Obwohl dem Programm insgesamt positive Wirkungen auf die kanadische Wirtschaft und die Herkunftsländer zugeschrieben werden,⁵⁵ die Umsetzung weitgehend unproblematisch verläuft und die Saisonarbeitskräfte bis auf wenige Ausnahmen wieder in ihre Heimat zurückkehren, ist es in den vergangenen Jahren zunehmend in Kritik geraten. Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen beklagen vor allem die Bindung an einzelne Arbeitgeber. Dadurch werde die Mobilität der Arbeitskräfte zu stark eingeschränkt und den Unternehmen zu viel Macht verliehen. Viele Migranten würden es nicht wagen, sich gegen schlechte Arbeitsbedingungen und Verletzungen ihrer Rechte zu wehren, denn bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses hätten sie Kanada zu verlassen,

⁵⁴ Vgl. Olivia Chow, *Canada's Growing Temporary Workforce: A Worrying Trend*, Juni 2011 (Focal Point, Nr. 459).

⁵⁵ Vgl. Kathleen Newland u.a., *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, September 2008 (MPI Insight).

und eine Folgebeschäftigung sei dann unwahrscheinlich.⁵⁶

Das SAWP wird ergänzt durch weitere Programme für temporäre Arbeitskräfte – für Haushaltshilfen, für geringqualifizierte mittelfristige (bis zu zwei Jahren dauernde) Tätigkeiten und für höherqualifizierte Tätigkeiten. Zuständigkeiten und Verfahren bei diesen Programmen sind zwar höchst unterschiedlich. Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie unter staatlicher Aufsicht stehen und dass für die meisten Formate ein Arbeitsmarkttest (Labour Market Opinion) vorgeschrieben ist, der sicherstellen soll, dass durch die temporären Arbeitskräfte keine Verdrängungseffekte entstehen.

Insgesamt wurden die temporären Programme in den vergangenen Jahren so stark ausgeweitet, dass die Zahl der befristeten Arbeitsmigranten sich inzwischen an die Zahl der dauerhaften Einwanderer annähert hat: 2012 kamen 214 000 temporäre und 258 000 dauerhafte Arbeitskräfte nach Kanada.⁵⁷

Diese Ausweitung der temporären Arbeitsmigration wird von einigen Beobachtern als Deregulierung und Liberalisierung der Zuwanderung wahrgenommen, als Rückzug des Staates aus der Wanderungssteuerung. Inzwischen mehren sich kritische Stimmen, die auf den anhaltend großen Bedarf Kanadas an dauerhaften Einwanderern hinweisen, wozu befristete Zuwanderung primär nichts beitrage. Gleichzeitig wird die Ausweitung befristeter Zuwanderung wegen der schlechteren rechtlichen Stellung der Migranten als Rückschritt für Kanada betrachtet. Die Migranten hätten in einigen Provinzen nicht das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, sie hätten Schwierigkeiten, ihre Lohn- und sonstigen Ansprüche gegenüber den Arbeitgebern durchzusetzen, ihre Lebensumstände seien problematisch, eine Integration in die jeweilige Umgebung finde nicht statt, und psychisch würden sie wegen des Verbots von Familiennachzug erheblich belastet. Bemängelt wird auch, dass die Folgen temporärer Wanderung für die Herkunftsländer nicht abgeschätzt werden könnten.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Jenna L. Henneby/Kerry Preibisch, »A Model for Managed Migration? Re-Examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program«, in: *International Migration*, 50 (2012), Issue Supplement S1, S. 19–40.

⁵⁷ Jennifer Irish, »Changes to Economic Immigration Programs: Moving to Labour Matching«, Beitrag zum Global Forum on Migration and Development (GFMD), Genf, 11.9.2013.

⁵⁸ Vgl. Ofelia Becerril Quintana, *A New Era of Seasonal Mexican Migration to Canada*, Juni 2011 (Focal Point, Nr. 467).

2012 hat die kanadische Regierung Reformen eingeleitet, um die Zuwanderung generell besser an Arbeitskräftebedarf und wirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Gestärkt werden die nachfragebezogenen Elemente der Migrationspolitik, und zwar sowohl für dauerhafte als auch für temporäre Zuwanderer. Dazu wird ein Interessenbekundungsverfahren eingerichtet (Expression of Interest Application System, EOI), das eine Vorauswahl von potentiellen Zuwanderern erlaubt. Kandidaten, die dem von Regierung und Arbeitgebern definierten Bedarf entsprechen, erhalten dann eine Einladung zur Bewerbung.

Kanadas Regierung greift mit diesen Reformen die Kritik an den Programmen für temporäre Migration auf. So sollen die Wartezeiten für potentielle Zuwanderer verkürzt werden, die Migranten sollen schneller eine ihren Qualifikationen und Fähigkeiten angemessene Tätigkeit finden, und Sprachkenntnisse sollen künftig ein größeres Gewicht bei der Auswahl der Zuwanderer erhalten.

USA

In den USA prägen die Erfahrungen mit dem von 1942 bis 1962 verfolgten »Bracero-Programm« die Migrationspolitik bis heute. Denn ähnlich wie im Fall der Gastarbeiteranwerbung in Europa während der 1950er und 1960er Jahre haben die Unzulänglichkeiten dieses Formats die Legitimität staatlicher Programme zur Förderung temporärer und zirkulärer Migration nachhaltig in Frage gestellt. Im Rahmen bilateraler Abkommen erhielten insgesamt etwa 4 bis 5 Millionen Mexikaner die Möglichkeit, als geringqualifizierte Saisonarbeitskräfte befristet in der amerikanischen Landwirtschaft zu arbeiten. Das Programm sollte unter anderem Arbeitskräftelücken schließen, die durch den Zweiten Weltkrieg und bereits zuvor durch die Massenausweisung mexikanischer Arbeitskräfte gerissen worden waren. Von Beginn an kritisierten Kirchen und Gewerkschaften die oft sklavenähnlichen Arbeitsbedingungen und die Rolle der »Braceros« als Lohndrücker. Dasselbe galt für die Regelung, dass Mexikos Regierung ein Zehntel des Lohnes als angeblichen »Rückkehranreiz« einbehält; nur in wenigen Fällen wurden diese Gelder nach der Rückkehr auch tatsächlich ausgezahlt.⁵⁹

⁵⁹ Vgl. Michael Snodgrass, »The Bracero Program, 1942–1964«, in: Mark Overmyer-Velázquez (Hg.), *Beyond the Border: The History of Mexican-US Migration*, New York 2011, S. 79–102.

Frühzeitig wurden auch die sozialen Verwerfungen thematisiert, die durch die Migration in den Heimatgebieten entstanden. Allerdings sind auch viele Fälle dokumentiert, in denen Rückkehrer einen Teil ihrer Ersparnisse in den Kauf landwirtschaftlicher Geräte und Maschinen investierten und so die Agrarwirtschaft in Mexiko förderten. In den 1960er Jahren wurde das – von staatlicher Seite insgesamt nicht ausreichend geregelte und betreute Programm – für amerikanische Arbeitgeber uninteressant, weil die Löhne und Lohnnebenkosten für Bracero-Arbeitskräfte stiegen, erkämpft nicht zuletzt durch zahllose größere und kleinere Streiks. In der Folge ersetzte man die »Braceros« schrittweise durch irreguläre Arbeitskräfte, was wiederum durch weitgehende staatliche Duldung gefördert wurde.

Mit der Abkehr vom Bracero-Konzept gewann das bereits 1952 eingeführte H-1-Programm für befristete Arbeitsaufenthalte an Gewicht; es entwickelte sich zum wichtigsten migrationspolitischen Regelungsinstrument der US-Administration.⁶⁰ Kritik an dem Visaprogramm gab es von Anfang an, doch im letzten Jahrzehnt ist sie lauter geworden. Unternehmen bemängeln vor allem, dass die Zahl der Visa nicht ausreiche und die Verfahren zu umständlich seien. Von Gewerkschaftsseite wird kritisiert, dass den Migranten ein Wechsel des Arbeitgebers erschwert werde, dass Arbeitgeber das Programm für Lohndumping nutzten, dass vor Vergabe der Visa kein Arbeitsmarkttest erfolge und dass die staatliche Kontrolle des Programms unzureichend sei.

Das H-2B-Visum für temporäre Beschäftigung von geringqualifizierten nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräften wurde 1986 eingeführt, damit Arbeitgeber kurzfristige, in der Regel saisonale Arbeitskräfte-Engpässe überbrücken können. Von diesem ursprünglichen Ziel ist das Programm inzwischen weit entfernt.

⁶⁰ Die entsprechenden Visa unterscheiden sich nach Qualifikation und Tätigkeit der Migranten: Das H-1B-Visum ermöglicht Hochqualifizierten einen befristeten Arbeitsaufenthalt, das H-2A-Visum gilt für Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft, das H-2B-Visum für sonstige saisonale Tätigkeiten. Die Zahl der Visa wird per Gesetz festgelegt; gegenwärtig beträgt die Höchstzahl für H-1B-Visa 65 000 pro Jahr. Aufgrund verschiedener Sonderregelungen etwa für Beschäftigungen an Universitäten lag in den vergangenen Jahren die Zahl der tatsächlich ausgestellten Visa immer beträchtlich über dieser Höchstzahl, im Haushaltsjahr 2012 beispielsweise bei 136 000. Die Aufenthaltsdauer beim H-1B-Visum beträgt zunächst drei Jahre, ist aber auf sechs Jahre und in einigen Ausnahmefällen auf zehn Jahre verlängerbar.

Mittlerweile nutzen viele Arbeitgeber⁶¹ das Format, um einen dauerhaften Arbeitskräftebedarf zu decken. Kritisiert wird auch, dass das Programm zur Ersetzung einheimischer Arbeitskräfte durch Zuwanderer und zu Lohndumping geführt habe, obwohl ein Arbeitsmarkttest vorgesehen sei, dass es bei der Rekrutierung zu Betrügereien und Ausbeutung komme und dass viele Migranten aufgrund zu hoher Vermittlungskosten in wirtschaftliche Abhängigkeit gerieten.⁶²

Zusammenfassend lässt sich zu den amerikanischen Erfahrungen feststellen: Alle Programme für temporäre und zirkuläre Migration (zu denen noch andere kleinere Programme gehören) standen bislang in der Kritik, weil ihnen negative Auswirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt oder ein unzureichender Schutz der Rechte von Migranten vorgeworfen wurden. Die wichtigste Ursache für diese Mängel sehen viele Kritiker in einer mangelhaften Steuerung und Überwachung der Programme durch die Administration.

Niederlande

Ähnlich wie Deutschland haben auch die Niederlande von den 1950er Jahren bis zur Ölpreiskrise Anfang der 1970er Jahre in großem Umfang geringqualifizierte temporäre Arbeitskräfte vor allem in Südeuropa und der Türkei angeworben. Auch nach dem Anwerbestopp 1973 gab es wegen der privilegierten Zuwanderungsmöglichkeiten weiterhin temporäre Migration aus den ehemaligen niederländischen Kolonien, insbesondere aus Surinam und den Niederländischen Antillen. Im Laufe der 1980er Jahre entschlossen sich viele der ursprünglich befristet Angeworbenen zum dauerhaften Verbleib und ließen ihre Familienangehörigen nachziehen. Um den wachsenden Arbeitskräftebedarf zu decken, wurden gleichzeitig in Zusammenarbeit von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften neue temporäre Migrationsprogramme entwickelt.⁶³

⁶¹ Die Quote im Fiskaljahr 2013/14 liegt bei 66 000. Vgl. U.S. Citizenship and Immigration Service, *Cap Count for H-2B Non-immigrants*, <www.uscis.gov/working-united-states/temporary-workers/h-2b-non-agricultural-workers/cap-count-h-2b-non-immigrants> (aufgerufen am 7.7.2014).

⁶² Vgl. Wickramasekara, *Circular Migration* [wie Fn. 21], S. 43.

⁶³ Vgl. Tessel de Lange, *Tripartite Agreements on Labour Migration: The Case of the Health-care Sector in the Netherlands*, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, 2004 (IMIS-Beiträge 24/2004), S. 137–149.

Während der 1990er Jahre stieg die Zahl der Asylbewerber stark an, zugleich wurden Integrationsdefizite bei Einwanderern der zweiten und dritten Generation deutlich. Nun drehte sich die öffentliche Debatte vor allem darum, wie die Zuwanderung reduziert und die Rückkehr gefördert werden könnten. Dies änderte sich abermals in den 2000er Jahren, als sich die wirtschaftliche Lage verbesserte und der Bedarf an Arbeitskräften für geringqualifizierte Tätigkeiten in der Landwirtschaft erheblich wuchs. Die entstandenen Lücken wurden großteils mit Arbeitskräften aus den neu beigetretenen osteuropäischen EU-Staaten gefüllt. Zudem erleichterte die Regierung die Zuwanderung von hochqualifizierten Migranten.

Ab 2004 erarbeitete die Regierung Konzepte für eine engere Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik, wobei der Gedanke der Zirkularität zentrale Bedeutung hatte. Hierzu zählten etwa ein Programm zur Förderung der temporären Rückwanderung von Gesundheitsfachkräften aus Ghana, das einen Wissenstransfer dorthin ermöglichen sollte,⁶⁴ sowie weitere kleinere Pilotprojekte, unter anderem zur temporären Beschäftigung polnischer Gesundheitsfachkräfte in den Niederlanden.

Vor dem Hintergrund eines Fachkräftebedarfs und der internationalen Debatte über die positiven Entwicklungswirkungen von Migration beschloss die niederländische Regierung im April 2006, ein größeres Pilotprojekt zur Förderung zirkulärer Migration einzurichten. Im Rahmen des »Blue Bird«-Programms sollten 160 Migrantinnen und Migranten für eine befristete Tätigkeit in den Niederlanden angeworben werden; Organisator war die HIT Foundation, eine 1991 von Arbeitgebern, Gewerkschaften und staatlichen Stellen eingerichtete Stiftung zur Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs von Migranten. Im März 2010 begann das Projekt offiziell; zentrale Elemente waren Investitionen zur Vorbereitung der Migranten auf die Tätigkeit in den Niederlanden sowie die Unterstützung bei der späteren Reintegration in den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes. Doch obwohl mit 3,8 Millionen Euro ein erhebliches Budget zur Verfügung stand, brachte das Projekt in 15 Monaten Laufzeit gerade einmal acht Migranten in die Niederlande. Entsprechend laut war die Kritik an dem Programm; zugleich veränderte sich mit den Wahlerfolgen nationalistischer Parteien auch das politische Umfeld. Die

⁶⁴ Vgl. International Organization for Migration Mission in the Netherlands, *The MIDA Ghana Health Project*, Den Haag 2012.

niederländische Regierung beschloss daher, das Projekt im September 2011 einzustellen.

Die im Auftrag des Außenministeriums durchgeführte Evaluierung des Programms ließ grundlegende Fehler bei Planung und Implementierung erkennen. Nach Auffassung der Gutachter fehlte die notwendige Flexibilität, um das Projekt an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Zudem sei der Zeitpunkt ungünstig gewesen, denn die Wirtschaftskrise habe die Nachfrage nach Arbeitskräften erheblich gedämpft. Auch das politische Klima habe sich sehr ungünstig auf das Programm ausgewirkt. Darüber hinaus sei das Projekt auch an fehlenden Kontakten der Projektverantwortlichen zu Arbeitgebern, an schlechter Kommunikation und unklaren Zuständigkeiten gescheitert.⁶⁵ Programme zur Förderung zirkulärer Migration, so die Schlussfolgerung der Studie, erforderten vor allem ein günstiges politisches Umfeld und eine ausreichende Flexibilität bei Planung und Durchführung.

Deutschland

Auch in Deutschland sind Programme zur temporären und zirkulären Migration nicht neu; vielmehr bildeten sie hier in den vergangenen sechs Jahrzehnten sogar meist die wichtigste Form der Arbeitsmigration. Für die aktuelle Debatte um die künftige Ausrichtung der deutschen Migrationspolitik und das Gewicht, das temporäre und zirkuläre Migration dabei haben soll, sind diese Erfahrungen höchst relevant, denn unter anderem prägen sie – ähnlich wie in den USA – die Meinung von Politik und Öffentlichkeit zu diesen Fragen entscheidend mit.

Anwerbepolitik

1955 nahm die Bundesrepublik mit einer deutsch-italienischen Vereinbarung die Anwerbung sogenannter Gastarbeiter auf. Das zugrundeliegende »Rotationsmodell« sah einen befristeten Aufenthalt und eine anschließende definitive Rückkehr in die Herkunftsländer vor.⁶⁶ Politisch war diese Option nicht umstritten; diskutiert wurde ausschließlich über die volks-

⁶⁵ Vgl. Melissa Siegel/Vivianne van der Vorst, *Evaluation of the »Blue Birds« Circular Migration Pilot in The Netherlands*, Maastricht Graduate School of Governance, April 2012.

⁶⁶ In der Folge entstanden Verträge gleichen Musters mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien und Marokko (1965) sowie Jugoslawien (1968).

wirtschaftlichen und betrieblichen Folgen der Ausländerbeschäftigung, die durchweg positiv bewertet wurden. In der Folge nahm die Arbeitsmigration sprunghaft zu; zwischen 1968 und 1973 verdoppelte sich die Zahl der ausländischen Beschäftigten in der Bundesrepublik auf rund 2,5 Millionen.

Die öffentliche Meinung zu dieser Anwerbepolitik war weitgehend durch Gleichgültigkeit geprägt, wozu der offensichtlich marginale und der deutschen Bevölkerung untergeordnete soziale Status der Zuwanderer (»Unterschichtung«) beitrug. Erst im Laufe der 1970er Jahre begann die Öffentlichkeit, die gesellschaftlichen Folgen der Zuwanderung wahrzunehmen, die immer stärker von Familiennachzug und längerfristigen Aufenthalt geprägt war. In diesen Jahren wurde auch eine länger befristete Arbeiterlaubnis eingeführt – ein Schritt, der eine erste Abkehr von der Politik strikt temporärer Zuwanderung und eine Entkoppelung von Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik markierte.

Rückkehrförderung und Integrationsbemühungen

1973 beschloss die Bundesregierung – in zeitlichem Zusammenhang mit den Folgen der Ölpreiskrise – einen generellen Anwerbestopp für Arbeitsmigranten aus Nicht-EG-Ländern. In den folgenden zwei Jahrzehnten zielten die Regierungen vor allem darauf, Zuwanderung zu verhindern und die Zahl der in Deutschland lebenden Zuwanderer durch Rückkehrprogramme zu reduzieren. Gleichzeitig setzten aber auch Bemühungen um eine soziale Integration der Zugewanderten ein. Unklar blieb allerdings, was unter Integration genau zu verstehen war; entsprechend zaghaft fielen die Integrationsmaßnahmen aus. Schließlich verstärkten zahlreiche Verwaltungsanordnungen die Unübersichtlichkeit der ausländerrechtlichen Regelungen.

All diese Unsicherheiten wurden durch die offizielle Formel, Deutschland sei kein Einwanderungsland, nur verdeckt, und die jeweiligen Regierungen hatten erhebliche Schwierigkeiten, gegenüber der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, sie verfolgten ein migrationspolitisches Konzept. Dies wiederum spielte jenen in die Hände, die sich mit ausländerfeindlichen Parolen politisch profilierten wollten. Auf Seiten der Zugewanderten führte die unklare Einwanderungssituation oftmals zu Orientierungslosigkeit hinsichtlich der eigenen Zukunft in dem »Einwanderungsland wider Willen« (Klaus J. Bade), häufig auch zu Unwillen, den Integrationsangeboten zu folgen, sich hier hei-

misch zu fühlen und eine dauerhafte Niederlassung ins Auge zu fassen.

Auch die DDR hatte Erfahrungen mit temporärer und zirkulärer Migration. Die angeworbenen und in der Produktion eingesetzten Arbeitskräfte stammten vornehmlich aus Vietnam, Polen, der Sowjetunion, Mosambik und Ungarn; sie lebten meist in Gemeinschaftsunterkünften und waren sozial noch stärker isoliert als Zuwanderer in der Bundesrepublik. Die politische und gesellschaftliche Bereitschaft zur Integration der ausländischen Bevölkerung war gleichfalls noch weniger ausgeprägt als in Westdeutschland. Ihre Anwesenheit war kein politisches Thema, öffentliche Stellungnahmen zur Politik der Arbeitskräfteanwerbung gab es nicht. Angesichts einer rigiden Rotationspolitik und der strikten polizeilichen Kontrolle der Ausländer und ihrer Kontakte zur deutschen Bevölkerung war nach Auffassung der Entscheidungsträger auch keine Integrationspolitik nötig.

Neuausrichtung der Migrationspolitik

Der Regierungsantritt der rot-grünen Koalition 1998 brachte eine Neuausrichtung der deutschen Migrationspolitik. Im Jahr 2000 verabschiedete der Bundestag ein neues Staatsangehörigkeitsrecht und startete die sogenannte »Green Card«-Initiative. Deren Ziel war, durch Schaffung neuer (temporärer) Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte einem von der Informations- und Telekommunikationsbranche beklagten Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. Ausländische Spezialisten sollten unbürokratisch Visa erhalten und für eine gewisse Zeit in Deutschland arbeiten dürfen. Die Nachfrage nach der »Green Card« war dann allerdings schwächer als ursprünglich erwartet, und die geplante Gesamtzahl an Erlaubnissen wurde nicht erreicht.

Beide Reformmaßnahmen trugen zu einer neuen Diskussion über Zuwanderung bei, bei der sich Unternehmensverbände, Wissenschaftler und Politiker für eine schnellere Öffnung Deutschlands einsetzten. Auch bei den Bundestagsparteien zeigten sich veränderte Einstellungen zur Zuwanderung. Anfang 2000 bestand weitgehend Einigkeit darüber, dass Deutschland künftig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung vor allem Hochqualifizierter benötigen würde, dass es sich bei der ehemals als temporär und zirkulär geplanten Gastarbeiterzuwanderung um einen dauerhaften Einwanderungsprozess handelt, der eine nachholende Integrationspolitik erfordert,

und dass zur Steuerung der Wanderungsbewegungen ein umfassendes politisches Instrumentarium entwickelt werden muss.

Gleichwohl wurde das von der Bundesregierung vorgelegte Zuwanderungsgesetz, das der Zustimmung der Opposition bedurfte, zum politischen Streitobjekt. Nach dem 11. September 2001 überlagerten dann die Folgen der Terroranschläge und eine stärkere Betonung sicherheitspolitischer Aspekte die Bemühungen um eine Reform der deutschen Migrationspolitik und um ein Zuwanderungsgesetz. Nach zähen Verhandlungen und weitreichenden Zugeständnissen an die Opposition trat das Gesetz am 1. Januar 2005 in Kraft. Insgesamt blieb es deutlich hinter dem vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily verkündeten Ziel zurück, »das modernste Zuwanderungsgesetz Europas« zu schaffen. Es eröffnete zwar den vollziehenden Behörden erhebliche Handlungsspielräume, zielte aber in seiner Gesamtheit weiter auf Begrenzung und Kontrolle. Die Neuregelung war damit nicht ausreichend, um die beabsichtigte Öffnung für arbeitsmarktbezogene Zuwanderung zu erreichen, weder für temporäre noch für dauerhafte Migration.

Aktuelle Reformen

In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung weitere Schritte zur Reform der Zuwanderungspolitik unternommen, die in ihrer Gesamtheit einen weitgehenden Politikwechsel hin zu einer migrationspolitischen Öffnung Deutschlands bedeuten. Dabei sind die Reformen gleichermaßen darauf ausgerichtet, dauerhafte und befristete Arbeitsmigration zu fördern. Hierzu dienen vor allem die Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie der EU, die Erleichterung der Zuwanderung von Studierenden, ein neues Visum zur Arbeitsplatzsuche und eine Öffnung für Fachkräfte.

Für den hier betrachteten entwicklungspolitischen Kontext sind vor allem die beiden letzten Neuerungen relevant. So wurden mit dem 2012 eingeführten Visum zur Arbeitssuche (§ 18c des Aufenthaltsgesetzes) erstmals angebotsorientierte Kriterien in die deutsche Migrationspolitik aufgenommen – damit durchbrach man das Prinzip, dass Zuwanderer über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen müssen. Die Regelung betrifft zwar bislang nur ausländische Akademiker, aber diese können nun, falls sie ausreichende Mittel für den Lebensunterhalt besitzen, bis zu einem halben Jahr nach Deutschland kommen, um eine Stelle zu suchen.

Noch gravierendere Folgen für die Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird die 2013 beschlossene Neuregelung der Beschäftigungsverordnung haben. Diese öffnet den deutschen Arbeitsmarkt nun auch für Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten, wenn sie über eine qualifizierte (in der Regel mindestens zweijährige) Berufsausbildung verfügen. Für solche Fachkräfte aus Drittstaaten war es bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht möglich, in Deutschland zu arbeiten. Zu diesen Ausnahmen gehörten Hilfen in Haushalten mit pflegebedürftigen Angehörigen, Saisonarbeitskräfte und Schausteller, allerdings unter der Voraussetzung, dass eine sogenannte Vermittlungsabsprache mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes bestand. Diese Steuerungsmöglichkeit wurde in der Praxis wenig genutzt. Seit dem EU-Beitritt der ost- und südosteuropäischen Staaten, mit denen in der Vergangenheit solche Vermittlungsabsprachen geschlossen worden waren (Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn), gibt es entsprechende Arrangements derzeit nur mit den Philippinen (seit März 2013) und Bosnien-Herzegowina (seit April 2013). Die neue Beschäftigungsverordnung stellt einen wichtigen Reformschritt dar, weil sie nun Zuwanderungsmöglichkeiten auch ohne Vermittlungsabsprache eröffnet. Dazu müssen die Fachkräfte prüfen lassen, ob ihr Ausbildungsabschluss gleichwertig mit einer deutschen Berufsausbildung ist. Hierauf haben sie seit dem Anerkennungsgesetz von April 2012 einen Rechtsanspruch, der Kriterien sowie Fristen vorschreibt und auch vom Ausland aus geltend gemacht werden kann. Voraussetzung für eine solche Beschäftigung in Deutschland ist allerdings, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der betreffenden Tätigkeit einen Mangel am Arbeitsmarkt festgestellt und sie in die sogenannte Positivliste aufgenommen hat.

Zu ergänzen ist schließlich, dass im Rahmen der Reformen auch der Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge erleichtert wurde. So können Asylbewerber nun nach neun Monaten eine Beschäftigung oder eine Ausbildung aufnehmen. Eine weitere Verkürzung der Wartezeit auf drei Monate wird derzeit diskutiert.⁶⁷ Beibehalten wird aller Wahrscheinlichkeit nach die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit. Diese muss feststellen, ob für die betreffende Tätigkeit

⁶⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern, *Referentenentwurf zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*, 7.4.2014; dazu auch Amnesty International, *Stellungnahme an das Bundesministerium des Innern*, 10.6.2014.

kein deutscher oder anderer Bevorzogter zur Verfügung steht – eine Regelung, die auch schon in der bisherigen Praxis eine erhebliche Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt darstellt.

Insgesamt hat Deutschland mit diesen Reformen die Zuwanderung auch aus Entwicklungsländern erheblich erleichtert. Die OECD stellt dementsprechend in ihrem jüngsten Bericht über die deutsche Zuwanderungspolitik fest, dass die Bundesrepublik nun zu den OECD-Ländern mit den geringsten Beschränkungen für die Zuwanderung von Fachkräften gehört. Allerdings bewege sich die dauerhafte Zuwanderung im Verhältnis zu anderen Ländern und zur Größe des deutschen Arbeitsmarkts, trotz eines deutlichen Wachstums seit 2010, noch immer auf niedrigem Niveau. Die Zahl der temporären Zuzüge gehöre zwar zu den höchsten im OECD-Raum, dabei handele es sich jedoch fast ausschließlich um innereuropäische Migration.⁶⁸

Für eine Bewertung der neuen Reformmaßnahmen und ihrer möglichen Rückwirkungen auf entwicklungspolitische Aspekte ist es noch zu früh. Zusammenfassend lässt sich aber feststellen, dass mit den jüngsten Reformen zumindest in einem zentralen Punkt Lehren aus der Vergangenheit gezogen wurden: durch die Schaffung einer Übergangsmöglichkeit zwischen temporärer Zuwanderung und dauerhafter Einwanderung. Das gilt ausdrücklich für hochqualifizierte Zuwanderer. Aber auch Studenten und Zuwanderern, die in Deutschland eine Berufsausbildung absolvieren, fällt ein Statuswechsel nun leichter. Generell erleichtert das auch die Zuwanderung aus Entwicklungsländern. Gleichwohl ist zu vermuten, dass auch die jüngsten Reformen noch nicht weit genug gehen, um die notwendige migrationspolitische Öffnung auch für Zuwanderer aus Drittstaaten zu erreichen.

Aktuelle Projekte

Um neue Wege für eine nachhaltige Sicherung des zunehmenden Fachkräftebedarfs zu finden, unterstützt die Bundesregierung Pilotprojekte zur Förderung von Arbeitsmigration. Dabei stehen meist arbeitsmarktpolitische Überlegungen im Vordergrund. Generell werden diese Projekte aber von der Auffassung getragen, dass Arbeitsmigration bei einer entsprechenden

Gestaltung und Steuerung nachhaltig positive Wirkungen für alle Beteiligten – Herkunftsländer, Aufnahmestaaten und die Migrantinnen und Migranten selbst (»triple-win«) – haben kann.⁶⁹ Diese Pilotprojekte werden von verschiedenen Ressorts in Auftrag gegeben, unter anderem vom Auswärtigen Amt und den Bundesministerien für Wirtschaft sowie für Arbeit und Soziales; die Umsetzung obliegt häufig der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Die Projekte umfassen zum einen ein breites Spektrum an Rahmenprogrammen; es reicht vom Aufbau eines Internetportals mit Informationen über Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland (»make-it-in-Germany.com«) über gezieltere Beratungsangebote in einzelnen Ländern (Indien, Indonesien, Vietnam) bis zur Organisation von Dialogreihen mit potentiellen Herkunftsländern über deren migrationspolitische Erwartungen (mit Armenien, Georgien, Kolumbien, Indien, Marokko, Tunesien und Vietnam).

Darüber hinaus werden neue Anwerbestrategien getestet. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Gewinnung von Gesundheitsfachkräften aus Drittstaaten. So werden im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft seit Herbst 2013 einhundert junge Vietnamesinnen und Vietnamesen in deutschen Altenpflege-Einrichtungen zu Pflegekräften ausgebildet. Vorbereitet werden sie durch einen halbjährigen Intensivsprachkurs in Vietnam, nach Ankunft in Deutschland soll ihnen ein Integrationsprogramm den Einstieg in den Berufsalltag erleichtern. Die Pflegekräfte erhalten mit dieser Ausbildung durchaus eine langfristige berufliche Perspektive in Deutschland. Allerdings erwartet die vietnamesische Regierung von der Tätigkeit im Ausland einen Transfer von Einkommen und Wissen; sie ist grundsätzlich an einer späteren Rückkehr der Pflegekräfte interessiert.

Ein weiteres Pilotprojekt ist das »Triple-Win-Projekt« der GIZ und der Bundesagentur für Arbeit. Unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft des Centrums für internationale Migration und Entwicklung (CIM) sollen in den Jahren 2013/14 bis zu 2000 Krankenpfleger aus Serbien, Bosnien-Herzegowina, den Philippinen und Tunesien für eine befristete Tätigkeit in Deutschland angeworben werden. Die rechtliche Grundlage bilden sogenannte Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur und ihren Partnerinstitutionen im

⁶⁸ OECD, *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, Paris 2013, S. 15.

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Migration. Chancen für Entwicklung nutzen*, Bonn 2010.

jeweiligen Herkunftsland. Zentrale Voraussetzungen sind, dass die Herkunftsländer nach Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) keinen kritischen Mangel an Gesundheitsfachkräften verzeichnen und dass die Qualifikationen der Migrantinnen den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes entsprechen.⁷⁰ Die Pflegekräfte müssen in ihrem Heimatland eine Ausbildung zur Krankenpflegekraft abgeschlossen und Berufserfahrung gesammelt haben. Sie erhalten vor ihrer Ausreise eine sprachliche Vorbereitung, so dass sie bei Ankunft in der Bundesrepublik über Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens verfügen.⁷¹ Zudem werden ihnen im Vorfeld Kenntnisse über die deutschen Standards bei Pflege, Hygiene und Dokumentation vermittelt, ebenso Informationen über Karrieremöglichkeiten, und sie werden bei der Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen unterstützt. Arbeitgeber zahlen pro Kopf etwa 3700 Euro für die berufliche und sprachliche Vorbereitung und die Unterstützung bei der Integration in Deutschland.

Dem Projekt ging eine vorbereitende Pilotmaßnahme mit 80 Pflegekräften unter anderem aus Bosnien-Herzegowina voraus. Alle Teilnehmer haben innerhalb eines Jahres die deutsche Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpfleger erreicht, wobei die mittlere Anerkennungsdauer etwa sieben Monate betrug. Nach Einschätzung von CIM beurteilten sowohl die Arbeitgeber als auch die Migrantinnen und Migrantinnen das Projekt grundsätzlich positiv, wobei Letztere vor allem betonten, dass sie ihre beruflichen und persönlichen Perspektiven erweitern konnten.

Neben solchen staatlich organisierten Pilotprojekten für Pflegekräfte gibt es inzwischen auch einige privatwirtschaftliche Anwerbeprogramme, die zum Teil jedoch eine ambivalente Bilanz aufweisen. Hierzu gehört das Vorhaben des Hamburger Krankenhauskonzerns Asklepios, 150 junge Menschen aus Tunesien in Hamburg zu Krankenpflegern auszubilden. Diese »Transformationspartnerschaft im Gesundheitswesen«

(TAPiG) sollte neue Ansätze zur Reduzierung des Fachkräftemangels in dem Berufsfeld bieten und die Pflegekräfte gleichzeitig für eine spätere Tätigkeit in Tunesien qualifizieren. Das Auswärtige Amt förderte einen vorbereitenden sechsmonatigen Sprach- und Integrationskurs in Tunesien, das dortige Gesundheitsministerium und auch der Hamburger Senat unterstützten das Projekt. Doch das ambitionierte Unternehmen scheiterte nach einem Jahr im Herbst 2013, weil sich einige Projektteilnehmer weigerten, einen Darlehensvertrag für eine Eigenbeteiligung in Höhe von mehr als 18 000 Euro zu unterschreiben. Ihre Begründung lautete, sie seien über diese Bedingungen nicht hinreichend informiert worden und die Kosten seien zu hoch. Als keine Einigung mit den Auszubildenden zustande kam, kündigte Asklepios die Ausbildungsverträge und sagte die geplanten Kurse ab. Dadurch verloren die jungen Tunesier ihr Aufenthaltsrecht, zudem drohte ihnen Obdachlosigkeit.⁷² Die gekündigten Programmteilnehmer reichten daraufhin Klagen beim Arbeitsgericht Hamburg ein. Diese wurden wieder zurückgezogen, als Asklepios den Tunesiern im Oktober 2013 neue Ausbildungsverträge in Hamburger Kliniken anbot.

Ein weiteres Pilotprojekt, mit dem Erfahrungen zur künftigen Gestaltung einer entwicklungsorientierten Migrationspolitik gesammelt werden können, wurde 2012/2013 vom Auswärtigen Amt in Auftrag gegeben und von der GIZ in Zusammenarbeit mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit unter dem Dach von CIM durchgeführt. Ziel des Programms war es, die legale Mobilität von hochqualifizierten Fachkräften aus Tunesien zu fördern. Damit sollten die Bemühungen der Bundesregierung unterstützt werden, die nordafrikanischen Staaten nach den Umbrüchen des »Arabischen Frühlings« zu stabilisieren. Das Programm sollte zur Entspannung des tunesischen Arbeitsmarktes und gleichzeitig zur Linderung des Fachkräftebedarfs in Deutschland beitragen. Im Rahmen des Projekts wurden 100 arbeitssuchende tunesische Ingenieurinnen und Ingenieure für einen zunächst befristeten, aber verlängerbaren Arbeitsaufenthalt in Deutschland ausgewählt. Dies sollte ihnen neue berufliche Perspektiven bieten und es ihnen ermöglichen, internationale Berufserfahrung zu sammeln, die sie nach einer späteren

⁷⁰ World Health Organization, »Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel«, 2010, <www.who.int/hrh/migration/code/code_en.pdf> (aufgerufen am 7.7.2014).

⁷¹ Vgl. Goethe-Institut, *Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen. Lernen, lehren, beurteilen*, <www.goethe.de/z/50/commeuro/deindex.htm> (aufgerufen am 7.7.2014). Krankenpflegekräfte müssen zur Arbeitsmarktzulassung allerdings Deutschkenntnisse auf dem Level B2 nachweisen, was in der Regel Nachschulungen während der Anerkennungsphase nötig macht.

⁷² Vgl. Gunther Latsch/Britta Sandberg/Martin Schneider, »Tunesische Pflegekräfte in Deutschland: Bestellt und nicht abgeholt«, in: *Spiegel Online*, 2.10.2013.

Rückkehr auf dem heimischen Arbeitsmarkt nutzen könnten.

Die Teilnehmer wurden in Zusammenarbeit zwischen deutscher und tunesischer Arbeitsverwaltung bestimmt. Sie absolvierten zunächst einen zweimonatigen Sprachkurs in Tunesien, danach ein sechsmonatiges Praktikum in deutschen Unternehmen. Für eine Evaluierung des Projekts ist es noch zu früh; doch bereits jetzt lässt sich erkennen, dass viele der Unternehmen Interesse daran haben, die Teilnehmer in vollwertige Beschäftigungsverhältnisse zu übernehmen. Positiv ist auch die vorläufige Bilanz der Projektverantwortlichen hinsichtlich Bewerberzahl und Zusammenarbeit mit der tunesischen Arbeitsverwaltung. Verbesserungsmöglichkeiten werden hingegen – trotz der insgesamt positiven Resonanz der deutschen Unternehmen – noch bei der Suche nach interessierten Arbeitgebern gesehen. Dies gilt insbesondere für kleine und mittelständische Firmen, die naturgemäß schwerer anzusprechen sind als Großbetriebe. Hier scheint es für solche Programme noch ungenutzte Potentiale zu geben.

Die Beispiele zeigen, wie wichtig es ist, Erfahrungen mit solchen Pilotprojekten zu sammeln. Für Migranten wie Unternehmen erschließen sich etwaige Nachteile oftmals erst bei Umsetzung der Programme, und nur durch praktische Erfahrungen lassen sich entsprechende Risiken auf lange Sicht reduzieren. Grundsätzlich werden weitere Pilotprojekte zur temporären und zirkulären Migration von der Nachfrage der Unternehmen abhängen. Zu bedenken gilt, dass es Firmen wegen der jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts und der wirtschaftlichen Krise in anderen europäischen Staaten nun leichter fällt, Fachkräfte in der EU und im Ausland zu rekrutieren. Das verringert möglicherweise ihre Bereitschaft, die relativ hohen Kosten zu tragen, die bei Anwerbung und Vermittlung im Rahmen von entwicklungsbezogenen Migrationsprogrammen entstehen. Letztlich wird die Offenheit der Unternehmen für solche Formate davon abhängen, wie drängend ihr Fachkräftebedarf tatsächlich ist und ob sie bereit sind, mittel- und langfristige Strategien zur Rekrutierung von Arbeitskräften zu verfolgen.

Handlungsoptionen

Der Überblick zu den Erfahrungen einiger OECD-Länder mit der Steuerung von temporärer und zirkulärer Migration lässt erkennen, wie schwer in der Praxis die politische Steuerung dieser Wanderungen fällt. So sind gerade strikt befristete Programme mit der Tatsache konfrontiert, dass sich die Migrationsprojekte der Beteiligten im Zeitverlauf ändern. Häufig wünschen die Aufnahmeländer, dass ursprünglich befristete Zuwanderer dauerhaft bleiben, etwa weil die Arbeitgeber eingearbeitete Arbeitskräfte behalten wollen oder weil sich die Zuwanderer gut integriert haben. Solche Prozesse sind in allen Aufnahmeländern mit längerfristiger Zuwanderung zu beobachten, wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung. Auch die Interessen der Herkunftsländer können sich ändern, gerade wenn die wirtschaftliche Lage eine Reintegration der Rückkehrer in den heimischen Arbeitsmarkt schwierig macht. Und schließlich entscheiden sich viele Migrantinnen und Migranten doch dafür, sich dauerhaft niederzulassen, gerade wenn sie im vorgesehenen Zeitraum ihre Migrationsziele nicht erreichen konnten.

Die Erfahrung zeigt auch, dass die Realisierbarkeit solcher Programme entscheidend vom Qualifikationsgrad der Migranten und der geplanten Dauer der Migration abhängt. Denn die Programme, die bisher in Hinblick auf die Befristung gut funktioniert haben, waren meist kurzfristige Formate für geringqualifizierte Saisonarbeitskräfte. In Hinblick auf die Entwicklungswirkungen von temporärer und zirkulärer Migration gibt es viele Beispiele für die Vorteile, die eine legale und geregelte Arbeitsmigration bietet. Dies gilt insbesondere für die Geldtransfers der Migranten, für Wissenstransfer und Existenzgründungen durch die Rückkehrer, die Stärkung der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und den Aufbau von migrationspolitischen Kapazitäten, der mit solchen Programmen häufig verbunden ist.

In vielen Programmen ist deutlich die unterschiedliche Verhandlungsmacht von Herkunfts- und Aufnahmeländern zu erkennen, mit der Folge, dass die Interessen der Herkunftsländer insbesondere an einem Schutz der Rechte ihrer Staatsbürger nicht hinreichend beachtet werden. Ähnliches gilt auch für Rücküberweisungen, deren Höhe und Dauer stark von den Arbeits- und Lebensbedingungen der Migranten im

Aufnahmeland abhängen. Zudem wird der Transfer von Wissen davon beeinflusst, ob die Migranten sich während ihrer Tätigkeit im Ausland überhaupt zusätzliche Kenntnisse und Fähigkeiten aneignen konnten oder ob sie nicht sogar einen Qualifikationsverlust erfahren mussten.

Generell ist zu fragen, ob die Hoffnungen gerechtfertigt sind, die Befürworter von Programmen für temporäre und zirkuläre Migration in deren Entwicklungswirkungen setzen. Kritisch wäre einzuwenden, dass es sich in der Regel bisher – von den großen Programmen in Europa oder den USA für Saisonarbeitskräfte abgesehen – um kleinere (Pilot-) Projekte handelt, die naturgemäß auch nur kleinräumige Wirkungen entfalten können. Es ist offensichtlich, dass solche Migrationsprogramme nicht geeignet sind, in den Herkunftsländern substantielle Entwicklungsprozesse auszulösen; sie können keine strukturellen Hilfen ersetzen. Aber das ist bei solchen Programmen auch gar nicht beabsichtigt; sie sollen Erfahrungen mit den entsprechenden Instrumenten liefern und das Wissen über die entwicklungspolitischen Wirkungen vergrößern. In diesem Sinne sollten Programme für temporäre und zirkuläre Migration realistisch bewertet werden; dabei ist ihr entwicklungspolitisches Potential aber keinesfalls zu unterschätzen. In vielen Partnerländern können solche Migrationsprogramme wichtige Entwicklungsimpulse bieten, sofern es sich um Formate handelt, die gut geplant, verhandelt und gesteuert werden.

Gleichwohl sind einige Lehren aus bereits vorhandenen Erfahrungen mit solchen Wanderungen zu ziehen, wenn temporäre und zirkuläre Migration künftig einen höheren Stellenwert in der europäischen und deutschen Politik erhalten und entwicklungspolitische Wirkungen entfalten soll. Angesichts der Defizite, die bei bisherigen Programmen erkennbar wurden, lassen sich fünf generelle Anforderungen benennen: Programme für temporäre und zirkuläre Migration sollten (1) insgesamt kohärent sein, (2) sich durch Transparenz und Klarheit auszeichnen, (3) an realistischen Zielen ausgerichtet werden, (4) sich an der beruflichen Qualifikation der Zuwanderer orientieren und (5) von den beteiligten Regierungen gesteuert, also nicht allein Marktkräften überlassen werden.

Politische Kohärenz

Damit Programme für temporäre und zirkuläre Migration positive Entwicklungswirkungen entfalten können, müssen sie in dreifacher Hinsicht kohärent sein. Dies gilt – erstens – im horizontalen Sinne; miteinander verbundene Politikfelder sollten also aufeinander abgestimmt werden. Beispielsweise dürfte eine Regierung nur dann wirklich öffentliche Akzeptanz für temporäre und zirkuläre Migration finden, wenn sie nachweisen kann, dass sie alle Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik genutzt und das inländische Arbeitskräftepotential, insbesondere bei Arbeitslosen und Frauen, so weit wie möglich ausgeschöpft hat.

Zweitens muss eine vertikale Kohärenz erreicht werden, also eine Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen des Regierens (staatlich, regional und lokal) und der Zivilgesellschaft. Das gilt in besonderem Maße für die Integrationspolitik, weil diese letztlich in den Städten und Kommunen stattfindet. In vielen EU-Staaten mit früherer Anwerbepolitik sind vor allem die Städte und Kommunen durch ungelöste Integrationsprobleme bei einstigen Gastarbeitern und ihren Nachkommen belastet. Deshalb sollten bei künftigen Programmen zu temporärer und zirkulärer Migration von Beginn an begleitende Integrationsprogramme entwickelt werden. Das erfordert eine Neuausrichtung der Integrationspolitik, die bisher ausschließlich für dauerhafte Zuwanderer konzipiert wurde.

Drittens ist eine innere Kohärenz der Politik anzustreben. Das betrifft sowohl die europäische Ebene, wo gemeinsame Ziele formuliert und umgesetzt werden müssen, als auch die nationale Politik, die zwischen den verschiedenen Ressorts abgestimmt werden muss. Zu einer kohärenten Migrationspolitik gehören neben der Verhinderung von Lohndumping, der Reduzierung illegaler Beschäftigung und der Sicherung der Rechte von Arbeitsmigranten auch noch Entscheidungen darüber, aus welchen Herkunftsgebieten die Migrantinnen und Migranten künftig stammen sollen. Die osteuropäischen Staaten erleben den gleichen demographischen Strukturwandel wie die »alten« EU-Staaten und hatten in den beiden vergangenen Jahrzehnten bereits erhebliche Auswanderungen zu verzeichnen. Daher werden die Zuwanderungspotentiale dort bereits kurz- und mittelfristig abnehmen. Künftige Potentiale liegen vor allem in Asien und in Afrika. Um diese nachhaltig zu nutzen und die Wanderungen entwicklungspolitisch sinnvoll zu gestalten, sind stra-

tegische Entscheidungen und bi- oder multilaterale Abkommen notwendig, beispielsweise im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften.

Transparenz und Klarheit

Konzepte für temporäre und zirkuläre Migration sind vor allem deshalb attraktiv, weil sie eine Möglichkeit bieten, verschiedene politische Ziele miteinander zu verbinden. So hoffen die Befürworter, dass solche Programme Knappheiten auf den Arbeitsmärkten reduzieren und den Migranten die nötige Flexibilität verleihen, um mit unsicheren und unbeständigen Arbeitsmarktsituationen im Aufnahmeland umgehen zu können. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Programme den Braindrain verhindern und durch Rücküberweisungen positive Entwicklungseffekte hervorrufen. Schließlich wird auch noch angenommen, dass sich aufgrund der verstärkten und regelmäßigen Kooperation zwischen Sende- und Empfängerländern »Spillover-Effekte« für andere migrationspolitische Bereiche ergeben, insbesondere zur Reduzierung der irregulären Migration.

Hierzu muss freilich kritisch angemerkt werden, dass diese vermeintliche Stärke des Konzeptes, mehrere bislang einzeln verfolgte Ziele im Rahmen eines Programms zu bündeln, sich auch als Schwäche erweisen kann. Es ist unbedingt notwendig, dass die Beteiligten die angestrebten Ziele klar und verbindlich benennen. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass »versteckte« Motive der Kooperationspartner die Zusammenarbeit gefährden. Wenn etwa die EU-Staaten entgegen anderslautender Ankündigungen solche Programme weiterhin lediglich zur Eindämmung irregulärer Migration einsetzen und den Partnerländern keine tatsächlichen Zuwanderungsmöglichkeiten eröffnen, wären die Programme zum Scheitern verurteilt und die Chancen für eine kohärente und wirksame Migrationspolitik vertan.

Realistische Ziele

Alle Wanderungsbewegungen haben ihre eigene Dynamik und sind nur bis zu einem bestimmten Punkt steuerbar. Das gilt auch für Programme zu temporärer und zirkulärer Migration. Trotz vielfältiger Lenkungsmöglichkeiten wird Migration deshalb zu einem gewissen Anteil immer außerhalb des Einflusses der Regierungen bleiben. Alle Konzepte müssen daher ein-

kalkulieren, dass ein Teil der Arbeitsmigranten sich dafür entscheidet, im Aufnahmeland zu bleiben – sei es in legaler oder in irregulärer Form. Deshalb müssen für den Fall, dass die Rückkehr nicht freiwillig erfolgt und die Anreize zur Rückkehr nicht wirken, Bestimmungen in den Programmen enthalten sein, wie mit solchen Fällen umzugehen ist. Dabei sollte immer mitbedacht werden, dass Zuwanderung auch aus anderen als bloß arbeitsmarktpolitischen Gründen, etwa aus demographischen Erwägungen, notwendig und wünschenswert sein kann. Generell sind Realitätsnähe und Pragmatismus notwendige Voraussetzungen, um öffentliche Zustimmung für die Migrationspolitik zu erhalten.

Differenzierte und qualifikationsbezogene Regelungen

Temporäre und zirkuläre Wanderungsbewegungen können in Bezug auf Dauer, Umfang sowie Interessen der Sende- und Empfängerländer und der Migranten stark variieren. Ein Zuschnitt der Programme auf das Qualifikationsniveau der betreffenden Migranten ist daher dringend erforderlich. Damit sind jeweils unterschiedliche politische Anforderungen verbunden.

Unqualifizierte und geringqualifizierte Zuwanderer

Migrationsprogramme bergen gerade bei diesen Zuwanderern die Gefahr eines Lohndumpings und der Verdrängung inländischer Arbeitskräfte. Die Programme sollten daher bedarfsorientiert sein und sich auf entsprechende Arbeitsmarktanalysen stützen. Darin ist nachvollziehbar zu belegen, dass es strukturelle und dauerhafte Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt gibt, die nicht durch das inländische Arbeitskräftepotential gedeckt werden können. Da angesichts der Erfahrungen mit der früheren Gastarbeiteranwerbung zu erwarten ist, dass die öffentliche Unterstützung für die Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte besonders schwach ausfallen wird, sind hier kurzfristige Programme empfehlenswert, die eine wiederholte Rückkehroption einschließen. Um Lohndumping zu verhindern, müssten für die betroffenen Wirtschaftsbereiche oder Berufsgruppen Mindestlöhne festgelegt werden. Die Einhaltung von Arbeitsschutzrichtlinien ist hier besonders wichtig.

Qualifizierte Zuwanderer

Vor einer noch größeren Herausforderung steht die Migrationspolitik bei qualifizierten Zuwanderern. Obwohl in den meisten Industrieländern inzwischen für viele Berufe und Wirtschaftsbereiche (beispielsweise Pflegekräfte) ein struktureller und steigender Bedarf nachgewiesen werden kann, bestehen auch hier erhebliche Sorgen um eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte. Zudem haben Arbeitgeber grundsätzlich wenig Interesse, Arbeitskräfte anzulernen und sie später durch neue temporäre Zuwanderer zu ersetzen, und auch die Migranten möchten möglicherweise einen befristeten Aufenthalt verlängern. In diesem Zusammenhang muss im Rahmen von Programmen für temporäre und zirkuläre Migration verbindlich geklärt werden, welche Wiederholungsmöglichkeiten bestehen sollen und ob bzw. in welcher Weise es einen Übergang zu einem dauerhaften Aufenthalt geben soll.

Gleichwohl lassen alle Erfahrungen mit qualifizierter Zuwanderung erwarten, dass viele dieser Migranten wieder in ihre Heimat zurückkehren werden, sobald sie genügend Ersparnisse angesammelt haben, ihre persönlichen Ziele erreicht sind und sich die wirtschaftlichen Bedingungen in den Heimatländern verbessert haben. Die Rückkehr fällt – auch das lehren die bisherigen Erfahrungen – grundsätzlich dann leichter, wenn die Rückwanderer ausreichende Unterstützung erhalten. Hierzu können Programme zu temporärer und zirkulärer Migration beitragen, wenn sie von Beginn an sicherstellen, dass Zuwanderer für ihre Arbeit im Aufnahmeland nicht überqualifiziert sind, dass die Rücküberweisungen leichtfallen und keine unnötigen Kosten verursachen und dass – wo immer benötigt – eine Rückkehrunterstützung geleistet wird. In Anbetracht der Versäumnisse bei der früheren Zuwanderung von Geringqualifizierten müssen gerade bei Programmen für Fachkräfte immer Integrationsmaßnahmen wie etwa Sprachkurse und andere Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden. Außerdem bedarf es fairer Regelungen, um erworbene Sozialversicherungsansprüche übertragen zu können.

Hochqualifizierte Zuwanderer

Aufgrund des wachsenden internationalen Wettbewerbs um hochqualifizierte Arbeitskräfte sollte diesen Migranten ein uneingeschränkter Zugang zu den europäischen Arbeitsmärkten gewährt werden, so-

lange dem nicht entwicklungspolitische Erwägungen, wie etwa die Verhinderung eines Braindrains, entgegenstehen. Bei diesen Migranten ist auch in der Öffentlichkeit kaum umstritten, dass es im Grunde nicht um Migrationssteuerung, sondern um Mobilitätsförderung geht, weshalb Überlegungen zur Begrenzung der Aufenthaltsdauer auch keine Rolle spielen sollten. Die Kopplung der Zuwanderung an bestimmte Arbeitsangebote wäre daher kontraproduktiv; bei entsprechender Qualifikation sollte auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes verzichtet werden. Gleichwohl bedarf es nicht zuletzt aus Kohärenzgründen einer genauen und den Arbeitsmarkt-Erfordernissen der Aufnahmeländer angepassten Definition, welche Zuwanderer als »hochqualifiziert« gelten sollen. Hierfür sind verschiedene Kriterien vorstellbar, etwa Einkommensgrenzen oder formale und tatsächliche Qualifikationen, die durchaus den Kriterien ähneln können, die derzeit in vielen Ländern für eine humankapital-orientierte dauerhafte Zuwanderung im Rahmen von Punktesystemen diskutiert werden. Grundsätzlich sollten auch befristet anwesenden Hochqualifizierten Integrationsangebote wie zum Beispiel Sprachkurse unterbreitet werden.

Staatliche Steuerung

Bei allen künftigen Programmen zur Förderung von temporärer und zirkulärer Migration muss man sich vor Augen halten, dass es keinen schnellen und einfachen Weg gibt, einen demographisch induzierten und wirtschaftsstrukturell bedingten Arbeitskräftemangel sowie den aus vielen Gründen steigenden Zuwanderungsdruck nachhaltig zu verringern. Aus Sicht der Aufnahmeländer werden dazu vielfältige und differenzierte Steuerungsmaßnahmen nötig sein. Die Regierungen werden den Bedarf an Migranten gegenüber der Öffentlichkeit nachzuweisen haben; zudem müssen sie die unterschiedlichen Erwartungen und Ziele in einem kohärenten Konzept verbinden, die Interessen der Herkunftsländer und der Migranten in den entsprechenden bi- oder multilateralen Abkommen wahren und für eine den Vereinbarungen entsprechende Umsetzung der Programme sorgen. Temporäre und zirkuläre Migration bedeutet daher keinesfalls den Rückzug des Staates aus der Migrationspolitik, sondern verlangt im Gegenteil ein erheblich größeres politisches Engagement als bisher. Denn bei einem solchen Konzept müssen arbeitsmarkt-, wirtschafts-, entwicklungs-, sicherheits- und außen-

politische Faktoren berücksichtigt und abgewogen werden. Nur wenn dies gelingt, ist zu erwarten, dass Programme für zirkuläre Migration bei allen Beteiligten eine nachhaltige positive Wirkung entfalten.

Konkrete Gestaltungsempfehlungen

Aus den generellen Prinzipien lassen sich konkrete Empfehlungen ableiten, wie Programme für temporäre und zirkuläre Migration entwicklungspolitisch gestaltet werden sollten.

Verstetigung und Statuswechsel ermöglichen

Migrationsprogramme können vor allem dann entwicklungspolitische Wirkungen entfalten, wenn den Migranten bei Bedarf und Eignung eine Verstetigung des Aufenthaltes oder eine Wiederholung ermöglicht wird. Die Programme müssen aber auch so flexibel sein, dass die Beteiligten ihre Ziele erreichen können. Das gilt für die Unternehmen ebenso wie für die Migranten. Erstere müssen auf kurzfristige wirtschaftliche Schwankungen reagieren können, für Letztere ist wichtig, dass bei Bedarf ein permanenter Aufenthalt und ein entsprechender Wechsel des Aufenthaltsstatus möglich sind. Dieser gleichzeitige Bedarf an temporären und dauerhaften Zuwanderungen scheint auf den ersten Blick ein Widerspruch zu sein. In der Praxis lässt er sich aber leicht auflösen. So könnten die Aufnahmeländer temporären Migrantinnen und Migranten einen rechtlichen Statuswechsel hin zu einem längeren oder dauerhaften Aufenthalt bieten, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Oder sie könnten ihnen bei Eignung Wiederkehr-Optionen bieten, so dass sich Möglichkeiten für zirkuläre Wanderungen ergeben. Werden solche Programme integrations- und entwicklungspolitisch flankiert, sind auch Triple-Win-Effekte möglich.⁷³

Entwicklungspolitische Wirkungen fördern

Entwicklungspolitisch positive Wirkungen stellen sich nicht von selbst ein. Sie müssen politisch gewollt sein, die entsprechenden Maßnahmen im Rahmen der je-

⁷³ Vgl. Steffen Angenendt, *Triple Win Migration. Challenges and Opportunities*, Berlin: German Marshall Fund/Robert Bosch Foundation – Migration Strategy Group, 2014.

weiligen Programme auch vereinbart und umgesetzt werden. Ansatzpunkte für solche entwicklungspolitischen Interventionen gibt es genug. Gerade Deutschland verfügt bereits über Instrumente, die temporäre und zirkuläre Migration auch für die Herkunftsländer und die Migranten zu einem Gewinn machen können: von der Vorbereitung des Auslandsaufenthalts über die Integration im Aufnahmeland bis hin zu Rückkehrunterstützung und Reintegrationshilfen.

Auf fairen Interessenausgleich achten

Programme für temporäre und zirkuläre Migration können nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf einem fairen Interessenausgleich beruhen. Nur wenn alle Beteiligten – Herkunfts- und Aufnahmeländer, Unternehmen und Migranten – angemessen beteiligt werden (und ihre ungleiche Verhandlungsmacht berücksichtigt wird), werden solche Programme nachhaltige Wirkung haben.

Rechte der Migranten in den Mittelpunkt stellen

Bei Programmen zur Förderung von temporärer und zirkulärer Migration müssen die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte der Migrantinnen und Migranten im Mittelpunkt stehen. Gelingt das nicht, drohen Lohndumping und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, und die Migranten werden den von ihnen erwarteten Entwicklungsbeitrag weder für sich selbst noch für ihre Herkunftsländer oder die Aufnahmeländer leisten können.

Wissen über Wirkungen von temporärer und zirkulärer Migration verbessern

Um die Wissenslücken bei den entwicklungspolitischen Wirkungen befristeter Wanderungen zu schließen, sind Evaluierungen, Vergleiche der bestehenden Programme und eine wissenschaftliche Begleitung weiterer Pilotprojekte dringend erforderlich. Wünschenswert wäre dies gerade bei Sektoren, in denen es bislang noch keine Erfahrungen gibt, die aber entwicklungspolitisch vielversprechend sind. Dies gilt etwa für Migrationsprogramme im Bereich des Hotel- und Gaststättengewerbes, die zusammen mit nordafrikanischen Staaten umgesetzt werden könnten.

Abkürzungen

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Nürnberg)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung (Frankfurt a.M.)
EMN	European Migration Network
EOI	Expression of Interest Application System (Kanada)
GCIM	Global Commission on International Migration
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GMG	Global Migration Group
HLD	High-level Dialogue on International Migration and Development
HRSDC	Human Resources and Skills Development Canada
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit (Bonn)
KNOMAD	Global Knowledge Partnership on Migration and Development
MPI	Migration Policy Institute (Washington, D.C.)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SAWP	Seasonal Agricultural Workers Program
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UN DESA	United Nations, Department of Economic and Social Affairs
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WHO	World Health Organization
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

Literaturhinweise

Steffen Angenendt / Michael Clemens / Meiko Merda
Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften?
 SWP-Aktuell 25/2014, April 2014

Steffen Angenendt
Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit
 SWP-Studie 25/2012, November 2012

Steffen Angenendt / Silvia Popp
Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern. Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln
 SWP-Aktuell 34/2012, Juni 2012