

Zirkuläre Migration

Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?

Steffen Angenendt

In der EU findet eine neue Diskussion über temporäre Arbeitsmigration statt, die durch eine deutsch-französische Initiative der Innenminister Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy ausgelöst wurde. Ihr Vorschlag: Die EU-Staaten sollen sowohl bei der Bekämpfung der illegalen Migration als auch bei der Steuerung der legalen Zuwanderung enger zusammenarbeiten und dabei insbesondere die »zirkuläre Migration« fördern. Vor allem Letzteres ist auf Kritik gestoßen. Dabei wird übersehen, dass die Initiative Bewegung in die stockende europäische Migrationspolitik gebracht hat. Gleichwohl müssen noch grundlegende Details geklärt werden, wenn die Zuwanderungspolitik Bestand haben soll. Die Bundesregierung sollte ihre Ratspräsidentschaft nutzen, um im Rat und in den anderen EU-Institutionen die Debatte über die offenen Fragen voranzutreiben.

Der Auslöser für die aktuelle Diskussion über die zirkuläre Migration ist ein Strategiepapier, das Schäuble und Sarkozy ihren Amtskollegen am 26. Oktober 2006 beim informellen Treffen der Innenminister der sechs größten EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien) in Stratford-upon-Avon vorlegten. In dieser »deutsch-französischen Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik« bringen sie die Befürchtung zum Ausdruck, dass die Zuwanderung nach Europa künftig noch zunehmen wird. Deshalb fordern sie, die europäische Migrationspolitik zu überdenken und stärker zu koordinieren. Die Mitgliedstaaten sollen einen »Pakt zur Kontrolle der Zuwanderung« schließen, in dem die grundlegenden Prinzipien, Prioritäten und Ziele einer gemeinsamen

Politik bestimmt werden. Vor allem in vier Bereichen müsse besser kooperiert werden: bei der Bekämpfung der illegalen Migration, der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, der Asylpolitik und der Steuerung der legalen Migration. Zu Letzterem könne die zirkuläre Migration einen Beitrag leisten.

Ein neuer Begriff?

Für die Öffentlichkeit ist der Begriff »zirkuläre Migration« neu. Tatsächlich aber haben ihn mehrere europäische Institutionen schon früher verwendet wie etwa die Europäische Kommission im September 2005 in ihrer Mitteilung über »Migration und Entwicklung«. Hiernach versteht die Kommission unter zirkulärer Migration die

mehrfache Wanderung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland, beispielsweise eine wiederholte befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern, die bereits an Migrationsprogrammen teilgenommen haben. Nach Ansicht der Kommission liegt der entwicklungspolitische Nutzen solcher Wanderungen im Transfer von Kenntnissen zwischen den Aufnahme- und den Herkunftsländern. So ließen sich auch die negativen Wirkungen des Brain-Drains reduzieren. Zirkuläre Migration könne darüber hinaus den Mitgliedern einer Diaspora helfen, in ihrem Heimatland zu investieren und Beschäftigung zu schaffen. Dieses Verständnis von zirkulärer Migration hat die Kommission seither in verschiedenen Mitteilungen bekräftigt.

Auch das Europäische Parlament hat sich schon vor der deutsch-französischen Initiative mit zirkulärer Migration befasst und dabei die einschlägigen Kommissionsempfehlungen unterstützt. Das Konzept eines wechselnden Aufenthalts im Herkunfts- und Zielland biete große Chancen für die Entwicklung beider Länder; Union und Mitgliedstaaten sollten diese Wandlungsform fördern.

Unterschiedliche Konzepte

Während es Kommission und Parlament also um die entwicklungsorientierte Förderung internationaler Mobilität geht, legen Schäuble und Sarkozy den Schwerpunkt auf die Steuerung und Begrenzung von Migration. Die in ihrem Papier formulierte Priorität lautet auch in Hinblick auf die zirkuläre Migration: »Wir wünschen keine ungesteuerte Zuwanderung in unsere Arbeitsmärkte und unsere Sozialsysteme.«

In diesem Sinn ist die zirkuläre Migration für die Minister ein Steuerungsinstrument, mit dem »Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe« vorgegeben werden können. Diese Quoten sollen allerdings nicht auf europäischer Ebene festgelegt werden, sondern – wie die gesamte Arbeitsmigration – in nationaler Verantwortung bleiben. Die Wirtschaftslagen und Bedürf-

nisse der Arbeitsmärkte in der EU sind nach Ansicht der Minister so unterschiedlich, dass die Mitgliedstaaten auch bei den temporären Quotenregelungen eine ausreichende Flexibilität brauchen, um auf Veränderungen schnell und angemessen reagieren zu können. Sie sollen jedoch ihre Quoten freiwillig an die Kommission melden, damit diese sie dann in den Verhandlungen mit Drittstaaten über die Rücknahme ihrer illegalen Migranten einsetzen kann.

An diesem letzten Punkt wird deutlich, dass es der deutsch-französischen Initiative im Kern um die Reduzierung der illegalen Zuwanderung durch befristete Migrationsprogramme geht. Durch diese Maßnahmen sollen die Herkunftsstaaten stärker in die Bemühungen der Aufnahmeländer um eine Reduzierung der illegalen Zuwanderung eingebunden werden. Zwar nennen die Minister ebenfalls entwicklungspolitische Ziele; diese sind aber eindeutig nachgeordnet. Sie weisen lediglich darauf hin, dass »temporäre Visa« an ausgewählte Migranten vergeben werden könnten, um diesen eine berufliche (Weiter-)Bildung zu ermöglichen und so die Bildungseliten der Herkunftsländer zu fördern.

Diese Schwerpunktsetzung haben die Minister seit der Vorstellung ihrer Initiative mehrfach bekräftigt und ihren Vorschlag erfolgreich in die europäischen Gremien eingebracht – beispielsweise in den Innen- und Justizministerrat und den Europäischen Rat. Inzwischen hat sich eine angelegte Debatte darüber entwickelt.

Dabei werden auch kritische Töne laut. Zum einen wird den Ministern eine Neuaufgabe der früheren Gastarbeiterpolitik unterstellt, wie sie von einigen EU-Staaten – etwa Deutschland und Frankreich – seit Mitte der fünfziger Jahre verfolgt wurde, um Engpässe auf dem Arbeitsmarkt kurzfristig zu überwinden. Die Hoffnung, dass die immigrierten Arbeitskräfte nach Ablauf ihres Vertrags freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden, hätte sich, so die Kritiker, schon damals als illusorisch erwiesen. Aus diesem Grund hätten die Auf-

nahmestaaten in den Jahren 1973 und 1974 die Notbremse gezogen und die Anwerbung beendet.

Zum anderen wird den Ministern vorgeworfen, ihre Vorschläge seien nicht präzise genug und enthielten keine konkreten Hinweise, mit welchen Staaten die geplanten Partnerschaftsabkommen geschlossen werden sollen. Auch sei unklar, um welche Berufsgruppen mit welchen Kenntnissen es sich bei den Zuwanderern handeln und ob die Rückkehr durch die Erleichterung von Rücküberweisungen und durch Rückkehrhilfen unterstützt werden soll.

An dieser Kritik wird deutlich, dass zumindest zwei grundlegende Fragen bislang ungeklärt sind.

Illegale Zuwanderung

Die erste Frage ist, ob sich die illegale Zuwanderung überhaupt durch eine Förderung der befristeten Zuwanderung reduzieren lässt. Darauf gibt es bislang keine empirisch begründete Antwort; es lassen sich lediglich Plausibilitätserwägungen anstellen. So wäre denkbar, dass Auswanderungswillige durch legale Zuwanderungsmöglichkeiten von illegalen und gefährlichen Einreiseversuchen abgehalten werden könnten, weil sie dann die begründete Hoffnung hätten, ihr Ziel zwar eventuell mit einer zeitlichen Verzögerung, aber mit einem weitaus geringeren Risiko zu erreichen. Dieses Argument wird vor allem im Hinblick auf die immer längeren und gefährlicheren Überfahrten aus Nord- und Westafrika über das Mittelmeer in die EU verwendet.

Eine andere Überlegung lautet, dass die Herkunftsstaaten durch reguläre Migrationsprogramme mit Kontingenten für Arbeitsmigranten eher zur Kooperation bei der Rücknahme ihrer Staatsbürger veranlasst werden könnten.

Beide Argumente sind nachvollziehbar, aber eben nur Annahmen, deren praktische Überprüfung noch aussteht. Dies sollte die EU-Staaten keineswegs davon abhalten, neue Strategien und Instrumente anzuwenden und zu testen. Sie sollten dabei jedoch

gegenüber der Öffentlichkeit den Eindruck vermeiden, dass es sich um etwas anderes handelt als ein Experiment, um keine falschen Hoffnungen bezüglich der Steuerbarkeit illegaler Zuwanderung entstehen zu lassen. Denn diese Steuerbarkeit ist in demokratischen Staaten grundsätzlich begrenzt.

Rückkehr

Die zweite Frage betrifft die Gestaltung der befristeten Zuwanderung: Wie können mittelfristige, temporäre Migrationsprogramme mit einer Laufzeit von drei bis fünf Jahren – wie sie in der aktuellen EU-Diskussion zur Debatte stehen – so organisiert werden, dass die Arbeitsmigranten in ihre Heimatländer zurückkehren? Auch darauf gibt es keine empirisch belegbare Antwort. In jüngster Zeit haben zwar einige EU-Staaten wie Italien, Großbritannien und Spanien solche Programme probeweise eingeführt, für Evaluierungen ist es aber noch zu früh.

Bislang können für derartige Bewertungen nur die Erfahrungen mit den Gastarbeiterprogrammen der fünfziger bis siebziger Jahre und mit den seit einiger Zeit in verschiedenen EU-Staaten angewendeten kurzfristigen Anwerbungen herangezogen werden.

Die Erfahrungen mit der Gastarbeiteranwerbung lassen sich nur teilweise auf die aktuelle Situation übertragen. Gleichwohl geben sie Anlass zu der Vermutung, dass Konzepte, die eine wiederholte Zuwanderung vorsehen, unter der Zielvorgabe einer anschließenden Rückkehr erfolgreicher sind als Programme mit einmaliger Wanderungsmöglichkeit.

Dafür sprechen auch die Beobachtungen, die bei der kurzfristigen Anwerbung von Saisonarbeitskräften – die in bestimmten EU-Staaten wiederholt für einige Monate pro Jahr arbeiten können – gemacht werden. Diese Programme erfüllen in der Regel ihren Zweck; Deutschland etwa deckt auf diese Weise seit vielen Jahren seinen beträchtlichen Bedarf an saisonalen Arbeitskräften, ohne dass es bisher Probleme mit

der Rückkehr dieser Migranten gegeben hätte. Offensichtlich erleichtert die Wiederholungsoption den saisonalen Arbeitskräften tatsächlich die Entscheidung zur Rückkehr. Es wäre daher ratsam, die Zuwanderungsprogramme ausdrücklich mit einer solchen Möglichkeit zu versehen.

Gleichwohl muss in beiden Fällen – sowohl bei einmaliger als auch bei mehrmaliger Zuwanderung – die Frage beantwortet werden, wie man die Rückkehrbereitschaft der Migranten in praktischer Hinsicht fördern will. Dazu können neben nationalen Erfahrungen auch Vorschläge internationaler Organisationen wie der International Organization for Migration und der Weltbank beitragen.

Perspektiven

Vieles spricht dafür, dass die Minister ihre Initiative bewusst offen gehalten haben, um die Debatte im Rat der Innen- und Justizminister und in den anderen europäischen Gremien überhaupt in Gang setzen zu können. Eine Festlegung auf einzelne Inhalte hätte den weiteren Diskussionsprozess wahrscheinlich eher blockiert, denn seit Beginn der migrationspolitischen Zusammenarbeit in der EU sind die Mitgliedsstaaten eher zurückhaltend, im Bereich der Arbeitsmigration Entscheidungskompetenzen an EU-Institutionen abzugeben.

Zweifellos haben Schäuble und Sarkozy der europäischen Migrationspolitik – vielleicht gerade wegen der Offenheit ihrer Initiative – einen wichtigen Impuls gegeben, weil sie das Thema der Arbeitsmigration auf die politische Agenda gebracht haben. Gemeinsame Regelungen in diesem Bereich werden immer wichtiger: einerseits wegen des demografischen Wandels und des in bestimmten Bereichen steigenden Fachkräftebedarfs, der auch eine wachsende Konkurrenz um diese Spezialisten zwischen den einzelnen EU-Staaten verursacht; andererseits aufgrund des zunehmenden Zuwanderungsdrucks.

Allerdings ist zu befürchten, dass die deutsch-französische Initiative keine nach-

haltige Wirkung erzielen wird, wenn die angesprochenen offenen Fragen nicht geklärt werden. Dies kann nur im europäischen Rahmen stattfinden. Die Bundesregierung sollte ihre Ratspräsidentschaft sowie die Abstimmung mit den portugiesischen und slowenischen Präsidentschaften im Rahmen des 18-Monate-Programms des Rates nutzen, um die europäische Debatte in dieser Hinsicht weiterzuentwickeln.

Drei Punkte sollten dabei besondere Aufmerksamkeit finden:

- ▶ Erstens muss man entscheiden, ob mit dem Konzept primär entwicklungs- politische oder migrationspolitische Ziele erreicht werden sollen, denn davon hängt die Ausgestaltung der konkreten Programme ab.
- ▶ Zweitens muss bestimmt werden, ob mit dem Begriff der zirkulären Migration tatsächlich mehrfache oder doch nur einmalige Wanderungen gemeint sind. Dies hat weitreichende Folgen: Um Fehler früherer Anwerbemaßnahmen zu vermeiden, sollte man bei längerem Aufenthalt auch über Integrationsangebote für temporäre Zuwanderer nachdenken (Integration auf Zeit).
- ▶ Drittens gilt es zu berücksichtigen, dass temporäre Migrationsprogramme nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten können, wenn sie in Integrationskonzepten eingebunden sind. Dazu sollte man klären, unter welchen Bedingungen ein zeitlich begrenzter zu einem dauerhaften Aufenthalt werden kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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 1611-6364