



SVR-Info | September 2011
Informationen des
Sachverständigenrats deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)

Triple-Win oder Nullsummenspiel?
Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für
Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext

Das Projekt „Chancen und Grenzen von Programmen zirkulärer Migration“ wurde von der Robert Bosch Stiftung gefördert.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)

Neue Promenade 6
10178 Berlin
030 - 2888 659 - 0
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 4 |
| 1. Programme zirkulärer Migration: Hoffnungen auf Triple-Win | 6 |
| 1.1 Herkunftsländer: Entwicklungsimpulse | |
| 1.2 Aufnahmeländer: Arbeitsmarkt, Akzeptanz und Steuerung | |
| 1.3 Migranten: freiheitsrechtliche und wirtschaftliche Perspektiven | |
| 2. Basisdefinition: Konkretisierung eines vagen Steuerungskonzepts | 8 |
| 3. Erfahrungen mit Programmen zirkulärer Migration: gering und gemischt | 9 |
| 4. Gewinne der Herkunftsländer: Entwicklung durch zirkuläre Migration? | 11 |
| 4.1 Szenariorechnung: Entwicklungsimpulse in Ghana, Vietnam, Sierra Leone | |
| 4.2 Rückschlüsse: Bedingungen für ein erfolgreiches Programm zirkulärer Migration | |
| Qualifikationsniveau der Teilnehmer | |
| Umfang des Programms | |
| Partnerländer | |
| Übergreifende Partnerschaften | |
| 5. Gewinne des Aufnahmelandes Deutschland: am Bedarf vorbei? | 16 |
| 5.1 Arbeitsmarktpolitische Potenziale: bescheidener als vermutet | |
| Saisonale Arbeitskräftebedarfe | |
| Strukturelle Arbeitskräftebedarfe | |
| 5.2 Innenpolitische Potenziale: verbesserte Steuerung | |
| Erhöhte Zustimmung zu Zuwanderung | |
| Verringerung irregulärer Migration | |
| 6. Gewinne für Migranten: neue Perspektiven durch zirkuläre Migration? | 21 |
| 6.1 Neue Perspektiven für Migranten: geeignete Rahmenbedingungen | |
| 6.2 Kritische Aspekte: Maximaldauer und Rückkehrpflicht | |
| 7. Chancen und Grenzen von Programmen zirkulärer Migration: übertriebene Hoffnungen auf Triple-Win relativieren | 23 |
| 7.1 Schnittmengen: gezielte Auswahl und Einbettung in Kooperationen | |
| Partnerländer | |
| Integration | |
| Einbettung in übergreifende Kooperationsstrukturen | |
| 7.2 Potenzielle Widersprüche und mögliche Kompromisse: | |
| entwicklungspolitische Interessen im Zentrum | |
| Qualifikationsniveau der Teilnehmer | |
| Rückkehr | |
| Ausrichtung auf Ausbildung oder Arbeitsmarkt | |
| Planung der Programme | |
| Anzahl der Teilnehmer | |
| 8. Zukunftsperspektiven und Handlungsempfehlungen: Programme auf Probe einführen, Alternativen bedenken | 26 |
| Literatur | 27 |

Zusammenfassung

Programme zirkulärer Migration gelten als Chance, migrations- und entwicklungspolitische Interessen besser miteinander zu verbinden. Von internationalen Organisationen auf die politische Agenda gesetzt, stellen sie heute einen festen Bestandteil politischer und wissenschaftlicher Debatten zu einer verbesserten Steuerung internationaler Migration dar. Die Programme versprechen – in der Theorie – eine Triple-Win-Situation, in der Herkunfts-, Aufnahmeländer und Migranten gleichzeitig von den mehrfachen Wanderungen profitieren.

Auch wenn die Programme intensiv diskutiert werden, sind die realistisch zu erwartenden Gewinndimensionen noch unklar: Selbst eine verbindliche Definition dessen, was unter Programmen zirkulärer Migration in der praktischen Ausgestaltung konkret zu verstehen ist, existiert bislang ebenso wenig wie handfeste Belege für ihre migrations- und entwicklungspolitischen Chancen und Grenzen. Dies erschwert auch die Debatte um die Zukunftsperspektiven von Programmen zirkulärer Migration als Teil einer verbesserten Zuwanderungssteuerung in Deutschland.

Um die Informationslage zu verbessern, hat der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) zunächst die Kernelemente definiert, die kennzeichnend für zirkuläre Migrationsprogramme sind. So werden die bilaterale Organisation, die Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt des Ziellandes und die entwicklungspolitische Motivation der Programme sowie die Befristung der

Aufenthalte und die Förderung mehrfacher Wanderungen als zentral angesehen. Auf dieser Basis wurde untersucht, inwiefern eine Triple-Win-Situation durch Programme zirkulärer Migration tatsächlich zu erreichen wäre. Jeweils aus der Perspektive des Herkunftslands, des Aufnahmelands Deutschland und der Migranten wurde hierzu analysiert und abgeglichen, welche Bedingungen für ein gewinnbringendes Programm zirkulärer Migration erfüllt sein müssten. Dafür wurde eine Analyse der potenziellen Entwicklungseffekte der Programme im Herkunftsland beim Overseas Development Institute (ODI) in Auftrag gegeben. Zudem wurden Interviews mit deutschen Arbeitgebern durchgeführt, um deren Interesse an zirkulären Migrationsprogrammen zu ermitteln.

Im Ergebnis zeigte sich, dass zur Erreichung entwicklungspolitischer Impulse insbesondere eine Produktivitätssteigerung im Herkunftsland durch ein gezieltes und verbessertes Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Migranten nötig ist. Weitere Faktoren für die positive wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslands sind entstehende wirtschaftliche Verflechtungen und Investitionen.

Bei den Interessen der Arbeitgeber im Aufnahmeland muss zwischen saisonalen Arbeitskräftebedarfen und strukturellen Bedarfen unterschieden werden. Mittelfristig besteht Interesse, neue Partnerländer in saisonale Arbeitskräfteprogramme (vor allem in der Landwirtschaft oder im Gast- und Hotelgewerbe) einzubeziehen. Das angeforderte



Qualifikationsprofil liegt im niedrigen bis mittleren Segment. Strukturelle Arbeitskräftebedarfe werden von Arbeitgebern hingegen vor allem im hoch qualifizierten und in geringerem Maße im mittleren Qualifikationssegment erkannt. Für diese Personengruppen werden aber dauerhafte Zuwanderungsoptionen bevorzugt. Die Anforderungen an Fachkräfte werden als hoch eingeschätzt, sodass eine umfangreiche Ausbildung auch am konkreten Arbeitsplatz nötig ist, die sich erst nach längerer Beschäftigung amortisiert.

Ein dreifacher Gewinn zirkulärer Migrationsprogramme sowohl für Herkunfts- und Aufnahmeland sowie für Migranten ergibt sich daher nur in Ausnahmefällen von selbst. Vielmehr sind Interessensgegensätze auszugleichen, vor allem hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der Teilnehmer.

Allerdings eignen sich zirkuläre Migrationsprogramme für Deutschland sehr wohl, um entwicklungspolitische Intentionen und migrationspolitische Interessen in Übereinstimmung zu bringen: Die Programme können, wenn sie durch Entwicklungszusammenarbeit flankiert werden, einen spürbaren entwicklungspolitischen Effekt im Herkunftsland haben. Sie können darüber hinaus irreguläre Migrationsbewegungen aus dem Partnerland bzw. den Partnerländern reduzieren. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht können sie in einzelnen Sektoren (in der Zukunft) relevant werden, vor allem wenn im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Herkunftsland

in eine zureichende Ausbildung (inkl. Deutschkenntnisse) und eine gezielte Vermittlung investiert würde. Der SVR empfiehlt daher die Durchführung eines Pilotprogrammes zirkulärer Migration, dessen Ergebnisse wissenschaftlich evaluiert werden. Ein solches Pilotprogramm sollte wie folgt aufgebaut sein:

1. Zielgruppe sind Migranten mittlerer Qualifikation in Branchen, die für Deutschland und ein potenzielles Herkunftsland interessant sind: Gesundheitssektor (Alten-/Krankenpfleger, Medizinisch-Technische Assistenten (MTA)), Tourismus, Metall verarbeitende Industrie, KFZ-Sektor.
2. Mehrfache Ein- und Ausreise ist aus entwicklungspolitischer Perspektive erwünscht, Dauer eines ununterbrochenen Aufenthalts sollte nicht mehr als zwei Jahre betragen.
3. Am Pilotprogramm sollten zunächst 500 bis 1.000 Personen teilnehmen, berufliche Entwicklung der Migranten wird untersucht (sog. Tracking), Unternehmen und Migranten werden zu ihren Erfahrungen befragt.
4. Programme werden in bi- oder multilaterale Kooperationsstrukturen eingebettet (z. B. in Mobilitätspartnerschaften).
5. Auswahl der Staaten nach dem Prinzip geringer Mobilitätskosten (also geografisch nahe Staaten oder Staaten mit historischen Migrationsbeziehungen) sowie ihrer rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Verfasstheit (Rückkehrinvestitionen erfordern entsprechende Rahmenbedingungen).

1. Programme zirkulärer Migration: Hoffnungen auf Triple-Win

Zirkuläre Migration ist weder ein neues Konzept noch ein neues Phänomen. Der Begriff tauchte bereits in den 1960er und 1970er Jahren im Zusammenhang mit wiederkehrenden Binnenwanderungen von Migranten in Entwicklungsländern in der wissenschaftlichen Literatur auf (Skeldon 2010; Newland 2009). Heute stellt zirkuläre Migration in der Migrationsforschung ein nicht abschließend definiertes und flexibles Konzept dar, um Wanderungen von Migranten zu beschreiben, die ihre Herkunftsregionen oder -länder (wiederholt) temporär verlassen und im Anschluss dorthin zurückkehren. Sie kann einerseits auf individuelle Entscheidungen zurückgehen, bspw. bei hoch qualifizierten Experten, die mehrfach ihren Arbeitsort zwischen zwei Ländern hin und her verlegen. Sie kann aber auch durch migrationspolitische Regelungen der Aufnahmeländer bedingt sein, die Migranten lediglich temporäre Aufenthalte gewähren, so bei der Anwerbung saisonaler Arbeitskräfte.

Seit einigen Jahren aber ist zirkuläre Migration nicht mehr nur ein analytisches Konzept, sondern hat als politisches Konzept Einzug in internationale Debatten um eine verbesserte und gerechtere internationale Migrationssteuerung gehalten. Die Global Commission on International Migration (GCIM 2005) identifizierte zirkuläre Migration als Wanderungsform, von der vor allem Entwicklungsländer „mehr profitieren würden als von (...) dauerhafter Abwanderung“, da zirkuläre Migration die Probleme des Braindrain vermeide. Die GCIM schlug Staaten und internationalen Organisationen daher vor, zirkuläre Migration zu fördern, „indem sie Mechanismen und Systeme anbieten, die Migranten ermöglichen, relativ einfach zwischen ihrem Herkunfts- und dem Zielland hin- und hertzureisen“ (GCIM 2005).

Neben der Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die Zirkularität innerhalb der bestehenden Migrationsströme zu fördern, können auch eigene Programme zirkulärer Migration eingeführt werden. Solche Programme werden von der GCIM, der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Weltbank und vor allem auch von der EU-Kommission (KOM (2007) 248) vorgeschlagen. Für Menschen aus Entwicklungs- oder Schwellenländern sollen im Rahmen bilateraler Abkommen Möglichkeiten der (wiederholten) temporären Arbeitsmigration geschaffen werden. Sie können so zirkulär zwischen ihrem Herkunftsstaat und bspw. einem Land der EU

wandern. In Abgrenzung zu bereits bestehenden *de facto* Programmen zirkulärer Migration – etwa der Anwerbung von Saisonarbeitnehmern in Bereichen mit saisonalen Spitzenbedarfen – steht hinter dieser Idee explizit die Motivation und das Ziel, die Entwicklung der Herkunftsländer der Migranten zu fördern.

Seine politische Attraktivität zieht das Konzept aber nicht nur aus seinen erhofften entwicklungspolitischen Effekten: Zirkuläre Migrationsprogramme versprechen auch eine verbesserte Migrationssteuerung für die Aufnahmeländer sowie Vorteile für die Migranten selbst. Sie erhalten neue Möglichkeiten zur Umsetzung von Migrationsvorhaben. Programme zirkulärer Migration stellen daher in der Theorie eine dreifache Gewinnsituation in Aussicht (Triple-Win). Die positiven Erwartungen für Entwicklungs-, Aufnahmeländer und Migranten werden im Folgenden beschrieben.

1.1 Herkunftsländer: Entwicklungsimpulse

Über Jahrzehnte war der öffentliche und wissenschaftliche Diskurs um Migration und Entwicklung von einem „Defizitansatz“ geprägt (Thränhardt 2005). Migration wurde als nachteilig für die Herkunftsländer von Migranten angesehen und vor allem mit dem Problem des Braindrain assoziiert, also der sozioökonomisch verlustreichen Abwanderung von Leistungseliten und (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften. In den letzten Jahren hat sich aber zunehmend die Ansicht durchgesetzt, dass Migration ein wichtiger Stimulus für Entwicklung sein kann. Dabei spielen vor allem die transnationalen Verbindungen eine Rolle, die Migranten in ihre Herkunftsländer aufrechterhalten (Vertovec 2007). So tätigen Migranten erstens signifikante Rücküberweisungen, die für ihre Herkunftsländer einen wichtigen Kapitalzufluss darstellen: 2010 betragen die registrierten Rücküberweisungen in Entwicklungsländer insgesamt 325 Milliarden US-Dollar, was die Zahlungen im Rahmen öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) um mehr als das Doppelte übersteigt (Mohapatra/Ratha/Silwal 2011).¹ Die umfangreiche empirische Literatur zu diesem Thema warnt zwar eindringlich vor einer naiven Verklärung von Rücküberweisungen als uneingeschränkt positiver Finanzspritze für arme und von den internationalen Kapitalmärkten abgeschnittene Entwicklungsländer (vgl. dazu die Diskussion in SVR 2011a) und weist eindringlich auf mögliche negative Fol-

1 Bezieht man die nicht-registrierten Rücküberweisungen mit ein, liegt das tatsächliche Gesamtvolumen nach Schätzungen der Weltbank (2006) allerdings um etwa 50 % höher. Zu den nicht-registrierten Rücküberweisungen zählen im Unterschied zu den registrierten Transfers über Banken und Kreditinstitute informell getätigte Transfers wie bspw. der Versand per Post, persönliche Übermittlung oder Übermittlung durch Dritte (Hertlein/Vadean 2006).



gen hin. Allerdings ist sich die einschlägige Literatur zu diesem Thema einig, dass in der Mehrheit der Fälle Rücküberweisungen einen wichtigen Beitrag für einen ökonomischen Aufholprozess leisten können.

Durch transnationale wirtschaftliche Aktivitäten oder auch entwicklungspolitisches Engagement für das jeweilige Herkunftsland leistet die Diaspora zweitens wichtige Beiträge zur Entwicklung: So engagieren sich Migrantenorganisationen häufig im Bereich der humanitären Hilfe, unterstützen Entwicklungsprojekte oder religiöse und politische Bewegungen in den Herkunftsländern. Migranten wandern zudem häufig (zeitweise) in ihre Herkunftsländer zurück, wodurch drittens ein Transfer von im Ausland erworbenem Wissen und Know-how stattfindet und somit in den Herkunftsländern wirtschaftliche Impulse erzeugt werden.

Um diese positiven Effekte für die Entwicklung der Länder zu nutzen und ihre Selbstentwicklungskräfte zu stärken, wird zirkuläre Migration als vielversprechende Wanderungsform erachtet: Durch Zirkularität wird einerseits eine mehrfache Rückkehr ins Herkunftsland und somit ein stärkerer Transfer von Wissen sichergestellt. Temporär Wandernde halten zudem engere Verbindungen in ihre Herkunftsländer aufrecht und tätigen höhere Rücküberweisungen (Hertlein/Vadean 2006).

Zirkuläre Migration verspricht also, die positiven Effekte von Migration zu stärken und zugleich die negativen Wirkungen eines Braindrain zu reduzieren.

1.2 Aufnahmeländer: Arbeitsmarkt, Akzeptanz und Steuerung

In europäischen Staaten steigt das Interesse, einem zunehmenden Arbeits- und Fachkräftemangel auch durch die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland zu begegnen. Die Zustimmung der Bevölkerung zu weiterer Zuwanderung variiert in Deutschland mit dem Qualifikationsniveau der Migranten. Das vom SVR im April 2011 veröffentlichte Migrationsbarometer² zeigte, dass eine deutliche Mehrheit der Befragten zwar eine verstärkte Zuwanderung von Hochqualifizierten befürwortete, verstärkte dauerhafte Zuzüge von niedrig Qualifizierten allerdings von knapp 70 Prozent der Befragten abgelehnt wurden (SVR 2011a). Denn gerade bei der dauerhaften Zuwanderung von Niedrig- oder Mittelqualifizierten wird eine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte vom Arbeits-

markt befürchtet (Angenendt 2009). Temporäre oder zirkuläre Migration kann einen Ausweg aus diesem Interessenkonflikt schaffen (GCIM 2005), da neue Arbeitskräfte gewonnen werden, eine dauerhafte Einwanderung aber vermieden wird. Zirkuläre Migration wird somit als Wanderungsform betrachtet, die in der Bevölkerung auf mehr Zustimmung als dauerhafte Einwanderung trifft. Da sich die zirkulären Migranten zudem nur während ihrer produktiven Arbeitsjahre im Aufnahmeland aufhalten, stärken sie ausschließlich den Erwerbstätigenpool und gehen in späteren Jahren nicht in den Kreis der Rentner und Pensionäre im Aufnahmeland über (McLaughlin/Münz et al. 2011). Und schließlich soll das Angebot neuer, legaler Migrationsmöglichkeiten den Umfang irregulärer Migration verringern. Wo es attraktive legale Wanderungsoptionen gibt – so die Annahme – werden Migranten diese den risikoreichen irregulären Wanderungen vorziehen.

1.3 Migranten: freiheitsrechtliche und wirtschaftliche Perspektiven

Aus Sicht des individuellen Migranten ergibt sich aus der zirkulären Migration eine Verbesserung seiner Kapitalausstattung. Erstens kann durch die Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland das eigene **Finanzkapital** erhöht und über Rücküberweisungen der Familie im Herkunftsland zur Verfügung gestellt werden. Zweitens verbessert sich das **Humankapital** des Migranten durch Arbeit und/oder Weiterbildung im Aufnahmeland. Nach einer Rückkehr kann es insbesondere dann produktivitätssteigernd eingesetzt werden, wenn während des Auslandsaufenthalts knappe oder im Herkunftsland gar nicht verfügbare Techniken erworben wurden. Drittens vermehrt sich durch den Auslandsaufenthalt das **Sozialkapital**. Durch einen temporären Auslandsaufenthalt steigt nicht nur generell der individuelle Wissensstand und Erfahrungsschatz, sondern gerade bei potenziellen Unternehmern werden im Rahmen eines Auslandsaufenthalts Geschäftskontakte und Techniken der Unternehmensführung erworben, die bei einer Existenzgründung im Herkunftsland überaus bedeutsam sein können. Als Musterbeispiel eines migrationsvermittelten Sozialkapitalimports wird wiederkehrend Indien genannt. So wird in der Untersuchung von Hunger (2003) deutlich, dass „von den 20 erfolgreichsten Softwareunternehmen in Indien, die insgesamt 40 % der Gesamtumsätze erwirtschaften“

2 Das Migrationsbarometer erhebt die Einschätzungen und Erwartungen beider Seiten der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland zu Fragen der Migration. Befragt wurden mehr als 2.450 Personen mit und ohne Migrationshintergrund in den Großregionen Stuttgart, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Berlin.

die Hälfte von Non Resident Indians, also von im Ausland lebenden Indern (und damit ehemaligen Auswanderern) gegründet wurden oder heute von ihnen geführt werden. Ohne das Sozialkapital in Form von Geschäftskontakten, der Etablierung von Liefer- und Kundenbeziehungen sowie von Marktkennntnissen, das durch die Auswanderung in die USA erst geschaffen wurde, wäre die (freilich nicht generalisierbare) entwicklungspolitische Erfolgsgeschichte der indischen IT-Industrie kaum möglich gewesen.

Das Phänomen der zirkulären Migration unterstützt den Aufbau aller drei Kapitalien und ihrer Transmission in die Herkunftsländer in besonderer Weise. Im Bereich des Finanzkapitals sorgt die Zirkularität dafür, dass Verbindungen in das Herkunftsland aufrechterhalten werden und ein Abschmelzen von Sparquote und Rücküberweisungsintensität verhindert werden. Ein solcher Rückgang tritt bei Niederlassungsprozessen oftmals unweigerlich ein, wie etwa auch das Beispiel der als ‚Gastarbeiter‘ nach Deutschland gekommenen türkischen Arbeitnehmer zeigt. Zudem ermöglicht die Zirkularität eine ständige Aktualisierung des Sozial- bzw. Humankapitals. Sowohl Sozialkapital als auch der im Begriff des Humankapitals zusammengefasste individuelle Bestand an Wissen und Fertigkeiten lassen sich durch wiederkehrende Aufenthalte im Zielland erneuern.

Zirkuläre Migrationsprogramme stellen sich also zumindest in der Theorie als Steuerungsinstrumente dar, die den unterschiedlichen Realitäten und Interessen aller Beteiligten am Migrationsprozess gleichzeitig gerecht werden können. Der SVR hat daher im Rahmen eines von der Robert Bosch Stiftung geförderten Projekts zu den Chancen und Grenzen von Programmen zirkulärer Migration analysiert, inwiefern die Programme den angestrebten Triple-Win-Effekt tatsächlich hervorrufen können und inwiefern sie als Steuerungsinstrument für Deutschland infrage kommen. Denn trotz der hohen Potenziale, die Programme zirkulärer Migration in der Theorie versprechen, existieren hierzu wenig handfeste Belege. In der Praxis sind die Programme bislang wenig erprobt.

Da bislang noch keine verbindliche Definition der Programme vorliegt, hat der SVR zunächst Kernelemente zirkulärer Migrationsprogramme definiert (vgl. SVR 2011b). Auf dieser Grundlage wurde untersucht, inwiefern im europäischen Kontext bereits Programme zirkulärer Migration existieren und welche Erkenntnisse über ihre praktische Umsetzbarkeit daraus gewonnen werden können. Anschließend wurde analysiert, inwiefern ein Programm zirkulärer Migration im deutschen Kontext einen Triple-Win erzielen kann: Hierzu wurde untersucht, welche Effekte Programme zirkulärer Migration vor allem für die Partnerländer, aber auch für das Aufnahmeland

Deutschland und die Migranten selbst hervorrufen könnten und welche Bedingungen hierfür jeweils erfüllt sein müssten. Aus einem Abgleich dieser Bedingungen wurde abgeleitet, inwiefern ein Triple-Win-Szenario durch Programme zirkulärer Migration zu erwarten ist und welche Rolle dieses Steuerungsinstrument für Deutschland spielen kann.

Vom SVR wurden für das Projekt zwei Expertisen in Auftrag gegeben: Cali und Cantore (2010) simulierten die ökonomischen Effekte von Programmen zirkulärer Migration mithilfe einer Szenariorechnung, Bast (2010) lieferte Erkenntnisse zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung eines zirkulären Migrationsprogramms im deutschen Kontext. Zudem wurden qualitative Interviews mit Arbeitgebervertretern geführt, um das Interesse und die Erwartungen an zirkulären Migrationsprogrammen zu ermitteln.

2. Basisdefinition: Konkretisierung eines vagen Steuerungskonzepts

Trotz des hohen Stellenwerts von Programmen zirkulärer Migration existiert in der wissenschaftlichen und politischen Debatte bislang weder eine einheitliche Definition von zirkulärer Migration noch von zirkulären Migrationsprogrammen.

Die Global Commission on International Migration, die das Thema zirkuläre Migration ursprünglich auf die internationale politische Agenda gebracht hat, schlug in ihrem Abschlussbericht vor (GCIM 2005), Migranten nach der Rückkehr ins Herkunftsland im Rahmen zirkulärer Migrationsprogramme bei der Wiedereingliederung zu unterstützen und ihnen Visa auszustellen, die es ihnen ermöglichen, während der Zeit im Aufnahmeland problemlos in ihr Herkunftsland zurückzureisen. So soll vor allem der Kontakt mit den Familien aufrechterhalten werden können. Die GCIM unterstrich die Notwendigkeit von Erleichterungen bei der Portabilität von Renten- und Sozialversicherungsansprüchen, um den Teilnehmern einen besseren Lebensstandard nach der Rückkehr ins Herkunftsland zu ermöglichen. Konkreter werden die Vorschläge der GCIM jedoch nicht und auch eine genaue Definition von Zirkularität legte die GCIM nicht vor.

Die Europäische Kommission legte 2007 auf Anforderung des Europäischen Rats eine Mitteilung zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften vor (KOM (2007) 248), in der sie Möglichkeiten zur Erleichterung zirkulärer Migration aufzeigte. Sie definierte die zirkuläre Migration als Migrationsform, „die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (Hin und Zurück) zwischen zwei Ländern zulässt“. Ihren Vorschlag, Programme zirkulärer Migration einzuführen, hat sie aber nicht genauer konkretisiert. Die Kommission verweist lediglich auf die Möglichkeit, Migranten sichere



Wiedereinreisemöglichkeiten zu schaffen, sie bei der Reintegration im Herkunftsland zu unterstützen, Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zu treffen und die Programme in verstärkte Kooperationen mit den Herkunftsländern einzubetten: Hierzu sollen auch die von ihr vorgeschlagenen Mobilitätspartnerschaften³ dienen.

Eher vage blieb auch der Vorstoß der damaligen Innenminister Deutschlands und Frankreichs, die sich 2006 im Rahmen einer „Deutsch-Französischen Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik“ für „zirkuläre Migration als migrations- und entwicklungspolitisches Instrument“ aussprachen. Sie schlugen in diesem Zusammenhang die Einführung von Quoten zur temporären Arbeitsmigration sowie die stärkere Zusammenarbeit bei der Steuerung legaler Migration mit Drittstaaten vor. Aus ihrer Sicht sollte die mögliche Einführung zirkulärer Migrationsprogramme in Verhandlungen mit Drittstaaten zur Rücknahme irregulärer Migranten eingebracht werden. Somit wurden innenpolitische Interessen betont, während die von der GCIM und der EU-Kommission propagierte entwicklungspolitische Zielsetzung und eine dementsprechende Ausgestaltung der Programme in den Hintergrund rückten (Angenendt 2007). Seither warnen Kritiker vor der Einführung einer neuen ‚Gastarbeiterpolitik‘ unter dem Deckmantel entwicklungspolitisch motivierter Programme zirkulärer Migration. Der Vorwurf lautet, dass damit ausschließlich nationale Arbeitsmarktinteressen bedient würden. Dabei stellen gerade die von der GCIM und der EU-Kommission vorgeschlagenen Programme einen Versuch der Abkehr einer auf einseitigen Interessen basierenden Migrationssteuerung dar.

Der SVR hat auf der Basis einer Expertise von Bast (2010) zu den rechtlichen Rahmenbedingungen von Programmen zirkulärer Migration eine Definition entwickelt, deren Elemente explizit sowohl migrations- als auch entwicklungspolitische Ziele verfolgen. Fünf Kernelemente machen demnach ein Programm zirkulärer Migration aus:

(1) Bilaterale Organisation: Programme zirkulärer Migration basieren auf bilateralen Abkommen oder Verwaltungsabreden.

(2) Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt: Sie sind arbeitsmarktbezogen und orientieren sich am Arbeitskräftebedarf der Aufnahmeländer. Die Zuwanderung wird dabei auf bestimmte Berufsgruppen

oder Sektoren und auch durch Kontingente begrenzt.

(3) Entwicklungspolitische Motivation: Die Programme streben entwicklungspolitische Effekte an. Diese werden durch die Aus- und Weiterbildung der Teilnehmer während des Aufenthalts und die gezielte Auswahl von Berufsgruppen je nach Arbeitsmarktbedarf der Herkunftsländer erreicht. Zudem sollten die Programme Teil einer umfangreicheren, kohärenten entwicklungspolitischen Strategie sein.

(4) Befristung: Die Aufenthalte der Teilnehmer sind befristet, um eine Rückkehr in die Herkunftsländer zu gewährleisten.

(5) Förderung von Zirkularität: Die Programme sollen von den Teilnehmern mehrfach genutzt werden können, sodass Zirkularität im engeren Sinne entstehen kann. Eine gesicherte Option auf Wiedereinreise ist auch insofern zentral, als sie Migranten die Entscheidung zur freiwilligen Rückkehr nach Ablauf des Aufenthaltstitels erleichtert. Denn gerade das Wissen, nach einer Ausreise nicht wieder zurückkehren zu können, wird in der Migrationsforschung als Hemmnis für eine (zeitweilige) Rückwanderung in die Herkunftsländer gesehen.

Ausgehend von dieser grundlegenden Definition lässt sich zunächst analysieren, welche Erfahrungen im europäischen Kontext bereits mit Programmen zirkulärer Migration bestehen und welche Schlussfolgerungen sich hieraus ziehen lassen. Mithilfe der obigen Definition wird anschließend untersucht, welche Dividende von dem Steuerungsinstrument zirkulärer Migrationsprogramme im deutschen Kontext zu erwarten ist.

3. Erfahrungen mit Programmen zirkulärer Migration: gering und gemischt

Nimmt man obige Definition als Ausgangspunkt, so zeigt sich, dass entsprechende entwicklungs- und migrationspolitisch motivierte Programme in den EU-Mitgliedstaaten bisher wenig in der Praxis erprobt sind. Erschwerend kommt hinzu, dass die wenigen existenten Programme erst in den Anfängen stecken und ihre langfristigen Effekte noch nicht bewertet werden können.

Die **Niederlande** haben 2010 das Pilotprojekt Blue Birds initiiert, das der vorgelegten Definition zirkulärer Migrationsprogramme am ehesten entspricht. Umgesetzt wird das planungsintensive

3 Mobilitätspartnerschaften sind Vereinbarungen zwischen der EU und interessierten Mitgliedsstaaten einerseits und ausgewählten Drittstaaten andererseits, in denen die Vertragspartner umfassend in Migrationsfragen und angrenzenden Themen wie Arbeitsmarkt oder Entwicklungspolitik kooperieren, um Migration im Sinne aller Beteiligten gewinnbringend zu gestalten. Bisher bestehen EU-Mobilitätspartnerschaften mit den Kap Verden, der Republik Moldau und Georgien. Deutschland beteiligt sich an letzteren beiden.

Programm von der niederländischen HIT-Stiftung. Maximal 160 Teilnehmer aus den Partnerstaaten Südafrika und Indonesien werden einmalig für höchstens zwei Jahre zu einer Beschäftigung in den Niederlanden zugelassen. Zirkuläre Migration wird im Rahmen des Projekts also nur als einmalige Aus- und Rückwanderung verstanden. Mit dem Vorhaben werden explizit sowohl migrations- als auch entwicklungspolitische Effekte verfolgt. Um entwicklungspolitische Effekte sicherzustellen, werden gemeinsam mit den Teilnehmern persönliche Entwicklungs- bzw. Weiterbildungspläne entworfen. Zudem sind entwicklungsfördernde Projekte und Maßnahmen zu ihrer Reintegration in den Herkunftsländern geplant. Die Weltbank ist mit der Evaluation des Pilotprojekts beauftragt worden. Um einen Nutzen für die Niederlande sicherzustellen, wurden im Vorfeld gezielt Arbeitsmarktsektoren identifiziert, in denen ein Arbeitskräftemangel besteht. Die Teilnehmer am Blue Birds Programm dürfen höchstens über eine mittlere berufliche Qualifikation verfügen. Für Migranten, die unter die niederländischen Zuzugsregeln für Hochqualifizierte fallen, kommt das Projekt hingegen nicht infrage (Dutch National Contact Point for the European Migration Network 2010). Die niederländische Regierung hat am 1. Juni 2011 entschieden, das Pilotprogramm vorzeitig zu beenden. Die HIT-Foundation gibt keine konkreten Gründe hierfür an, weist aber darauf hin, es habe unzureichende politische Unterstützung dafür gegeben, Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms zu beheben (HIT-Foundation 2011).

Portugal führt ein ähnliches Pilotprojekt zur zirkulären Migration mit der Ukraine durch. Ebenso wie das niederländische Projekt ist es quantitativ relativ unbedeutend: So wurden 50 Teilnehmer ausgewählt, um für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten bspw. in der portugiesischen Landwirtschaft, der Gastronomie oder im Bausektor zu arbeiten. Das Programm basiert auf einem Abkommen mit der Ukraine zur temporären Migration, das bereits 2003 abgeschlossen wurde. Ziel ist, dass Migranten im Aufnahmeland neue Fähigkeiten erlernen und diese nach ihrer Rückkehr im Herkunftsland anwenden, sich bspw. selbstständig machen und damit neue Arbeitsplätze schaffen. Andererseits soll erprobt werden, welche Instrumente sich für die Förderung von zirkulärer Migration besonders eignen. Das Projekt wurde von der portugiesischen Regierung gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) entworfen und wird von der EU-Kommission sowie der Weltbank kofinanziert. Während die IOM für die An- und Abreise der Teilnehmer aufkommt und Unterstützung bei der Wiedereingliederung der Migranten nach der Rückkehr anbietet, wird die Weltbank das Projekt evaluieren. Dabei soll die Situation der 50 Teilnehmer am Programm im Vergleich zu 50 abgelehnten Kandidaten analysiert wer-

den. Wichtig zu erwähnen ist darüber hinaus, dass Portugal im Zuge der Kooperation mit der Ukraine ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, sodass Sozialversicherungsansprüche in beiden Ländern wahrgenommen werden können (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 2011).

Frankreich hat im Jahre 2008 ein Abkommen zur zirkulären Migration mit Mauritius abgeschlossen, insbesondere auch auf Initiative des Partnerlandes (Nayeck 2010). Im Gegensatz zum niederländischen und portugiesischen Modell zielt dieses Programm auf Migranten unterschiedlicher Qualifikationsniveaus ab. Beispielsweise sollen pro Jahr 150 Hochqualifizierte Mehrfachvisa mit einer Gültigkeit von einem bis fünf Jahren erhalten, die ihnen mehrfache befristete Einreisen ermöglichen. 500 mauretanische Fachkräfte aus 61 identifizierten Berufsgruppen sollen zudem pro Jahr für maximal 30 Monate zu einer Beschäftigung in Frankreich zugelassen werden. Die Visa für letztere Gruppe tragen den Titel „Visa de Migration et Développement“ und demonstrieren hierdurch eindeutig die entwicklungspolitische Komponente der Programme. Frankreich und Mauritius finanzieren im Rahmen der Programme gemeinsam Trainingsmodule, bspw. im Bereich der Unternehmensgründung (Newland 2009).

Auch **Spanien** wird häufig als eines der Länder genannt, die Programme zirkulärer Migration bereits in der Praxis umsetzen. Sie unterscheiden sich insofern vom niederländischen und französischen Modell, als es hier um die Inwertsetzung bereits bestehender Migrationsprogramme geht. Zum Beispiel können kolumbianische Saisonarbeiter während ihrer wiederkehrenden Aufenthalte in Katalonien an entwicklungsfördernden Weiterbildungsprogrammen teilnehmen, die von der katalanischen Agrargewerkschaft Unió de Pagesos bzw. ihrer Stiftung Fundación Agricultores Solidarios (FAS) initiiert wurden und durchgeführt werden (Newland/Agunias/Terrazas 2008). Das Programm wurde von der IOM unterstützt und von der EU-Kommission finanziell gefördert.

In **Deutschland** hat die Bundesregierung 2010 darauf hingewiesen, dass ein 2009 vorgeschlagenes Abkommen zur temporären Migration mit Ghana auch von Überlegungen zu einer „engeren Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung“ und der Schaffung von Möglichkeiten zu zirkulärer Migration getragen wird (BT-Drs. 17/848). Im Rahmen des Abkommens könnten ghanaische Staatsbürger noch festzulegender Berufsgruppen für maximal zwei Jahre zur Arbeitsmigration nach Deutschland zugelassen werden. Die Anzahl der zugelassenen Migranten soll dabei „von der Größenordnung der erfolgten Rückkehr ausreisepflichtiger ghanaischer Staatsbürger“ abhängen. Explizit hat das Programm aber keinen entwicklungspolitischen Schwerpunkt; Trainings- oder Weiterbildungsmodule sind ebenfalls nicht vorgesehen. Das Programm



zielt zudem nicht konkret auf die Zirkularität der Migranten ab.⁴

Einige Staaten fördern indes zirkuläre Wanderungen von Migranten **außerhalb expliziter, bilateraler Migrationsprogramme**. Dabei ist zumeist das Ziel, bestehende migrationsrechtliche Regelungen feiner zu justieren, damit Migranten eine Entscheidung zur zirkulären Migration erleichtert wird. Zumeist werden hierbei aber keine neuen Migrationsprozesse initiiert, sondern wird vielmehr die outward mobility gefördert, d. h. Migranten, die sich bereits im Aufnahmeland befinden, können sich für längere Zeit im Ausland aufhalten, ohne dabei aufenthaltsrechtliche Nachteile zu erfahren. Auch die EU-Kommission hat vorgeschlagen, solche für die zirkuläre Migration förderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen (KOM (2007) 248).

Schweden hat sich bspw. ausdrücklich für diese Art der Förderung zirkulärer Migration ausgesprochen. Vor allem die doppelte Staatsangehörigkeit (und somit die Möglichkeit, uneingeschränkt zwischen zwei Staaten hin- und herzureisen) und eine erleichterte Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen werden als zentral für die Schaffung zirkularitätsfördernder Rahmenbedingungen angesehen (Government Offices of Sweden 2010). Dies gilt insbesondere in Verbindung mit den im Jahr 2008 geschaffenen vereinfachten (dauerhaften) Zuwanderungsmöglichkeiten nach Schweden, die mehr Migranten die Einreise ermöglichen. Durch die oben genannten Maßnahmen entsteht somit langfristig auch mehr zirkuläre Migration. Auch Deutschland hat moldawischen und georgischen Staatsbürgern im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften bereits eine zirkuläre Migration erleichtert, indem ihnen längere Zeiten der Abwesenheit ohne Verlust der Aufenthaltstitel ermöglicht werden: Sie können Deutschland über die üblichen sechs Monate hinaus verlassen, ohne ihren Aufenthaltstitel zu verlieren. Auch im Rahmen der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU (Blue Card, Richtlinie 2009/50/EG) soll zirkuläre Migration durch die Ermöglichung längerer Abwesenheitszeiten erleichtert werden: Inhaber der Blue Card, die noch kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben, können für zwölf aufeinanderfolgende oder insgesamt 16 Monate in ihr Herkunftsland zurückkehren. Inhaber mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht für 24 aufeinanderfolgende Monate (Kuczynski/Solka 2009).⁵

Es ist uneingeschränkt empfehlenswert und aus entwicklungspolitischer Sicht eindeutig sinnvoll, Rahmenbedingungen so zu verändern, dass sie die zirkuläre Wanderung von schon im Aufnahmeland lebenden Migranten fördern. Die Rahmenbedingungen für diese Gruppe müssen daher nicht weiter in diesem SVR-Info diskutiert werden. Veritable Programme zirkulärer Migration hingegen werfen aufgrund geringer und kurzer praktischer Erfahrungen im europäischen Kontext viele komplexe Fragen auf: Welche entwicklungspolitischen Ziele sind zu erwarten und inwiefern ist ein Triple-Win-Szenario möglich? Inwiefern stoßen Programme zirkulärer Migration überhaupt auf das Interesse von Arbeitgebern? Wie lassen sie sich mit den zuwanderungspolitischen Zielen der Bundesregierung vereinbaren und wie lassen sich die Fehler der ‚Gastarbeiterbeschäftigung‘ vermeiden? Inwiefern können sie individuellen Migranten tatsächlich neue Zukunftsperspektiven bieten? Diesen Fragen soll in den nächsten Abschnitten nachgegangen werden.

4. Gewinne der Herkunftsländer: Entwicklung durch zirkuläre Migration?

Ob und inwiefern zirkuläre Migrationsprogramme in der Praxis tatsächlich wirtschaftliche Impulse in Entwicklungs- oder Schwellenländern geben können, ist bisher noch nicht erwiesen. Pilotprogramme zur zirkulären Migration, die explizit einen entwicklungspolitischen Ansatz verfolgen, gibt es noch nicht lange, sodass bislang keine Aussagen über ihre konkrete Wirkung getroffen werden können. Greift man alternativ auf Erfahrungen mit sog. *de facto* Programmen zirkulärer Migration zurück – wie bspw. die jährlich wiederkehrende Anwerbung von Saisonarbeitern in Deutschland – so fehlen zumeist Studien zu deren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen im Herkunftsland. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass bei diesen Steuerungsinstrumenten die wirtschaftlichen Eigeninteressen der Aufnahmeländer im Vordergrund stehen. Zudem ist der Einfluss zirkulärer Migration auf Entwicklungsprozesse ex post schlecht bestimmbar, weil er sich kaum von anderen Einflussfaktoren wie bspw. der allgemeinen wirtschaftlichen oder politischen Entwicklung im Land unterscheiden lässt (Skeldon 2010).

4 Der Entwurf des Abkommens wurde dem ghanaischen Innenminister im Juli 2009 übermittelt. Bislang sind die Planungen jedoch noch nicht weiter vorangeschritten.

5 Deutschland hätte die Blue Card bis Juni 2011 einführen müssen, ein entsprechender Gesetzentwurf lag bis Mitte August 2011 noch nicht vor.

4.1. Szenariorechnung: Entwicklungsimpulse in Vietnam, Ghana, Sierra Leone

Um realistischere Annahmen über die Gewinndimensionen und gerade die entwicklungspolitische Dividende von Programmen zirkulärer Migration zu treffen, hat der SVR eine Szenariorechnung beim Overseas Development Institute (ODI) in Auftrag gegeben. Cali und Cantore (2010) simulierten dabei mithilfe der Daten und Wirkungszusammenhänge des International Futures Modells⁶ die Teilnahme dreier Entwicklungsländer – Vietnam, Ghana und Sierra Leone – an einem idealtypischen Programm zirkulärer Migration und gingen dabei der Frage nach, in welchem Ausmaß zirkuläre Migrationsprogramme, die im Jahre 2011 initiiert werden, die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf und das Ausmaß der Armut in den Beispielländern bis zum Jahre 2030 beeinflussen.

Die Fallbeispiele Vietnam, Ghana und Sierra Leone wurden gewählt, um Ergebnisse für Länder mit möglichst unterschiedlicher Beschaffenheit hinsichtlich ihrer politischen und wirtschaftlichen Strukturen, ihres Entwicklungsstands und ihrer kulturellen Verbindungen nach Deutschland zu bekommen: Vietnam ist ein bevölkerungsreiches Schwellenland, das bis 2020 den Status eines Industrielands erlangen will und zudem durch eine gemeinsame Migrationsgeschichte intensive wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen mit Deutschland pflegt.⁷ Dagegen ist das bevölkerungsarme Sierra Leone eines der 48 ärmsten Länder der Welt (Least Developed Countries – LDCs) und weist wenig Verbindungen nach Deutschland auf. Ghana wiederum liegt in Bezug auf Bevölkerungszahl und Entwicklungsstand in der Mitte und gilt als aufstrebendes Entwicklungsland mit relativ belastbaren demokratischen Strukturen. Zirkuläre Migrationsprogramme lassen sich im International Futures Modell nicht direkt darstellen. Daher wurde das Programm durch eine erhöhte Abwanderung aus den jeweiligen Ländern im Jahre 2011, gefolgt von einer Rückwanderung von 90 Prozent der betreffenden Migranten bis zum Jahre 2023 simuliert. Vereinfachend wird hier-

durch die Hin- und Rückwanderung von Migranten zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb dieses Zeitraums dargestellt. Durch die Zunahme der Ab- und Rückwanderungsbewegungen treten verschiedene Veränderungen ein, die sich in der Folge auf das BIP pro Kopf und das Armutsniveau auswirken. Hierzu gehören die Höhe der Rücküberweisungen, das Ex- und Importniveau, der Umfang ausländischer Direktinvestitionen, die Teilnahme von Migranten an weiterführender Bildung sowie ihr Bildungsniveau und die Produktivität im Herkunftsland nach der Rückkehr der Migranten. Durch den Anstieg der Wanderungsbewegungen berechnet das International Futures Modell automatisch Steigerungen bei den Rücküberweisungen. Für die anderen Faktoren haben Cali und Cantore aus den wenigen bislang bestehenden Untersuchungen, die quantitative Ergebnisse zu den sozioökonomischen Effekten von (temporärer) Migration liefern, Annahmen entwickelt. Bei einer Steigerung der Abwanderung um ein Prozent und anschließender Rückwanderung von 90 Prozent der Migranten gehen sie von folgenden Veränderungen aus:

(1) Zunahme der Exporte um 0,17 Prozent, der Importe um 0,14 Prozent: Migranten möchten bestimmte Güter aus ihren Herkunftsländern nicht missen und importieren diese daher ins Aufnahmeland. Zudem bringen sie Expertenwissen über das Herkunftsland mit, wodurch der Aufbau wirtschaftlicher Netzwerke erleichtert wird. Unter anderem aus diesen Gründen kann Migration zu einer Verstärkung internationaler Handelsbeziehungen führen. Die Annahme einer Zunahme der Exporte um 0,17 Prozent und der Importe um 0,14 Prozent basiert auf einer ökonometrischen Berechnung von Jansen und Piermartini (2009) zu den Auswirkungen temporärer Zuwanderung in die USA.⁸ Ein zehnpromzentiger Anstieg temporärer Migration aus einem Land X in die USA führt demnach zu einem Anstieg der Exporte aus diesem Land in die USA um 1 bis 3,5 Prozent und einem Anstieg der Importe in das entsprechende Land um 1 bis 2,3 Prozent.⁹ Bei einem einprozentigen Anstieg der Migration wären

6 International Futures ist eine Datenbank, die umfangreiche historische und aktuelle Datensätze zu sozialen, politischen und ökonomischen Variablen in 183 Ländern sowie Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Variablen beinhaltet. Damit lassen sich nicht nur Zukunftsprognosen zu ausgewählten Themen erstellen, sondern durch die Veränderung einer oder mehrerer Variablen auch mögliche künftige Szenarien unter ausgewählten Bedingungen simulieren. Prognosen, die mithilfe des International Futures Modells erstellt wurden, sind bspw. die Global Trends 2025 für die US-Regierung unter Präsident Barack Obama und der Global Environment Outlook des Umweltprogramms der Vereinten Nationen.

7 Die DDR schloss mit Vietnam 1980 ein Abkommen zur Anwerbung sog. Vertragsarbeiter ab, in dessen Rahmen Arbeitskräfte zunächst zur Aus- und Weiterbildung und später zur Deckung des Arbeitskräftemangels angeworben wurden. Ende 1989 lebten 60.000 Vietnamesen in der DDR (Weiss 2011).

8 Die Autoren räumen ein, dass Annahmen aus einer Studie aus dem Industrieland USA nicht vollständig passfähig für eine Simulation zu den Auswirkungen von Migration auf Entwicklungs- und Schwellenländer anzuwenden sind. Angesichts der schlechten Datengrundlage wurde dennoch hierauf zurückgegriffen.

9 Bei einem zehnpromzentigen Anstieg dauerhafter Zuwanderung wird ein wesentlich geringerer Anstieg um 0 bis 1,5 % (Exporte) und 0,4 bis 1,3 % (Importe) festgestellt. Dies kann damit begründet werden, dass temporäre Migranten engere Verbindungen zu ihrem Herkunftsland aufrechterhalten und daher auch engere wirtschaftliche Beziehungen bestehen (Cali/Cantore 2010).



dies also 0,1 bis 0,35 Prozent bzw. 0,1 bis 0,23 Prozent, im Durchschnitt 0,17 bzw. 0,14 Prozent. Cali und Cantore gehen davon aus, dass dieser Effekt bis zum Jahre 2016 eintritt, nachdem die Migranten also bereits einige Zeit im Herkunftsland verbracht haben. Nach 2016 verbleiben die Parameter Import und Export auf dem gleichen Niveau, da die Handelsnetzwerke auch nach der Rückkehr der Migranten bestehen bleiben.

(2) Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen um 0,38 Prozent: Abgeleitet wurde die Annahme aus Untersuchungen von Javorcik et al. (im Erscheinen) zu den Auswirkungen von Zuwanderung in die USA: Hier zeigte sich, dass ein einprozentiger Anstieg der Zuwanderungsbevölkerung die ausländischen Direktinvestitionen um 0,35 bis 0,42 Prozent erhöht, im Mittel also um 0,38 Prozent. Dies kann ebenso auf oben genannte Gründe zurückgeführt werden: Migranten vereinfachen den Zugang zu Wissen und Informationen über ihre Herkunftsländer, wodurch Investitionen einfacher und kostengünstiger werden. Sie stellen gewissermaßen die Brückenköpfe für ausländische Direktinvestitionen dar. Cali und Cantore nehmen hier ebenfalls an, dass dieser Effekt bis zum Jahre 2016, also etwas zeitversetzt, eintritt. Nach 2016 bleibt das Niveau konstant.

(3) Steigerung der Teilnehmerzahl an sekundärer und tertiärer Bildung um 0,08 Prozent: Durch neue Migrationsmöglichkeiten werden für Menschen in den Herkunftsländern Bildungsanreize geschaffen. Exemplarisch kommt eine Studie von Batista, Lacuesta und Vicente (2010) zu dem Schluss, dass 40 Prozent aller kapverdischen Universitätsabsolventen nicht an universitärer Bildung teilgenommen hätten, wenn sie nicht die Möglichkeit zu einer anschließenden Migration und damit zu zusätzlichen Bildungsgewinnen gehabt hätten. Auf Basis der Studie von Batista, Lacuesta und Vicente leiten Cali und Cantore ab, dass die Anzahl der Teilnehmer an sekundärer und tertiärer Bildung bei einem einprozentigen Anstieg der Migration um 0,08 Prozent zunimmt. Es wird davon ausgegangen, dass dieser Effekt in den verschiedenen Ländern zwischen 2020 und 2030 eintritt. Den relativ stark zeitversetzten Eintritt begründen Cali und Cantore damit, dass sich das allgemeine Bildungsangebot gerade in Entwicklungsländern nur sehr langsam anpasst und die ersten Jahre nach der Abwanderung zudem von Effekten des Braindrain geprägt sind.

(4) Prozentuale Verringerung der Bildungsjahre durch Braindrain: Durch die temporäre Abwanderung der Migranten tritt für einen bestimmten Zeitraum auch ein Braindrain ein. Im Fall der Migranten, die nach der Abwanderung nicht mehr ins Herkunftsland zurückkehren, bleibt dieser dauerhaft bestehen. Um einen Braindrain zu simulieren, verringerten Cali und Cantore entsprechend der Anzahl

der abwandernden Migranten die Anzahl der auf alle Einwohner gerechneten Bildungsjahre: Ausgegangen wurde von einer Verringerung der über alle Einwohner summierten Bildungsjahre um 0,16 Prozent in Vietnam, 0,36 Prozent in Ghana und 1,77 Prozent in Sierra Leone.

(5) Veränderungen der Produktivität: Der Transfer von Wissen in die Herkunftsländer kann Auswirkungen auf die Produktivität in den Herkunftsländern der Migranten haben. Zur konkreten Höhe der Produktivitätssteigerung durch Rückkehrmigration gibt es aber bislang wenig Belege, besonders weil sich der Einfluss von Wanderungsbewegungen nicht deutlich von anderen Einflussfaktoren unterscheiden lässt. Einen Richtwert lieferte eine Berechnung von Boubtane und Dumont (2010) zur Auswirkung von Migration auf die Produktivität in OECD-Staaten: Diese zeigte, dass ein fünfzigprozentiger Anstieg der Nettozuwanderung durch verstärkte Rückwanderung zu einer Veränderung der Produktivität um maximal 0,1 Prozentpunkte führte. Diese Annahmen wurden auf die Rückwanderung von zirkulären Migranten in ihre Herkunftsländer übertragen. Auf dieser Basis wurden pro Land jeweils drei verschiedene Berechnungen durchgeführt: In einer ersten Simulation wurde von einem gleichbleibenden Produktivitätsniveau (0 %) ausgegangen, in einer zweiten von einem niedrigen Anstieg der Produktivität (0,05 %) und in einer dritten Simulation von einem hohen Anstieg der Produktivität (0,1 %). Durch die unterschiedlichen Annahmen sollten vor allem unterschiedliche Qualifikationsniveaus der Migranten simuliert werden, da zu erwarten ist, dass je nach Qualifikation der Migranten eine höhere oder niedrigere Veränderung der Produktivität eintritt.

Im Ergebnis (Tab. 1) zeigt sich, dass sich die zirkuläre Migration in allen Fällen positiv auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf des jeweiligen Landes sowie auf das Ausmaß der Armut auswirkt, wenn gleich teils in moderatem Umfang.

Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass sich die Stärke der Effekte je nach Land und vor allem je nach Annahmen zur Produktivitätssteigerung signifikant unterscheidet. Führt bspw. die zirkuläre Migration, einhergehend mit einer Produktivitätssteigerung von 0,1 Prozent, in Sierra Leone zu sehr bedeutsamen Effekten (Zunahme des BIP pro Kopf um 13,1 %), sind die Effekte in Vietnam mit einem Anstieg des BIP pro Kopf um 1,9 Prozent vergleichsweise moderat. Und während die zirkuläre Migration in Ghana bei gleichbleibender Produktivität lediglich zu einem geringen Anstieg des BIP pro Kopf von 0,5 Prozent führt, wirkt sich eine Produktivitätssteigerung von 0,1 Prozent deutlich auf das BIP pro Kopf (+5,6 %) und auch die Armutsreduzierung (2 %) aus: Bei einer Armutsquote von

Tab. 1 Effekte zirkulärer Migrationsprogramme im Jahr 2030 für Vietnam, Ghana und Sierra Leone

| Land | Einwohner in Mio. in 2011 | Abwanderung im Jahr 2011 (90 % wandern bis 2023 zurück) | Anteil der Abwandernden an Gesamtbevölkerung (in %) | Annahme über Änderung der Produktivität | Durch Programm hervorgerufene Effekte | |
|--------------|---------------------------|---|---|---|---------------------------------------|--|
| | | | | | Zunahme BIP pro Kopf in 2030 (in %) | Reduzierung von Armut ¹⁰ in 2030 (in %) |
| Vietnam | 89,7 | 27.000 | 0,03 | 0 | 0,4 | 2,6 |
| | | | | +0,05 % | 1,1 | 2,6 |
| | | | | +0,1 % | 1,9 | 2,6 |
| Ghana | 25,1 | 15.000 | 0,06 | 0 | 0,5 | 0,5 |
| | | | | +0,05 % | 3,0 | 1,3 |
| | | | | +0,1 % | 5,6 | 2,0 |
| Sierra Leone | 6,4 | 10.000 | 0,16 | 0 | 0,8 | 0,7 |
| | | | | +0,05 % | 6,7 | 3,4 |
| | | | | +0,1 % | 13,1 | 6,3 |

Quelle: Cali/Cantore 2010

30 Prozent in Ghana (6.718.001 Personen, Stand 2006) würde dies bedeuten, dass etwa 143.000 Menschen aus Armut herauskämen.

Die unterschiedlichen Ergebnisse eignen sich als Ausgangspunkt, um Rückschlüsse im Hinblick auf die entwicklungspolitisch sinnvolle Ausgestaltung eines Programms zirkulärer Migration zu ziehen: Welche Bedingungen müssten im Hinblick auf Teilnehmerprofile, Anzahl der Migranten, Auswahl der Herkunftsländer und Kooperationen der Partnerländer gegeben sein, damit ein Programm zirkulärer Migration tatsächlich signifikante Wirkungen entfaltet?

4.2 Rückschlüsse: Bedingungen für ein erfolgreiches Programm zirkulärer Migration

Qualifikationsniveau der Teilnehmer

Der Transfer von neu erworbenem Wissen und Know-how der Migranten trägt zu einer Produktivitätssteigerung im Herkunftsland bei, die in den Simulationen zentral für den Erfolg des zirkulären Migrationsprogramms ist. Eine Zunahme der Produktivität durch rückkehrende Migranten um 0,05 Prozent führt bspw. in Sierra Leone zu einem Anstieg des BIP pro Kopf um 6,7 Prozent und zu einer Reduzierung der Armut um 3,4 Prozent. Bei einer Steigerung von 0,1 Prozent treten ein deutlich hö-

herer Anstieg des BIP pro Kopf um 13,1 Prozent und eine Armutsreduzierung um 6,3 Prozent ein.

Zirkuläre Migrationsprogramme müssen also sicherstellen, dass die Teilnehmer sich während der Zeit im Ausland tatsächlich weiterqualifizieren können, z.B. durch die Arbeit in einer ihren Qualifikationen entsprechenden Tätigkeit oder auch durch zusätzliche Weiterbildungsangebote von staatlicher oder Arbeitgeberseite. Ein Programm zirkulärer Migration verspricht aus entwicklungspolitischer Sicht zudem dann den größten Gewinn, wenn hieran möglichst (hoch-)qualifizierte Migranten teilnehmen. Zwar ist zu erwarten, dass ein *individueller* Wissens- und Produktivitätszuwachs bei niedriger qualifizierten Migranten durch die Zeit im Ausland potenziell höher ist als bei höher Qualifizierten. Denn qualifizierte Kräfte verfügen bereits vor ihrer Zeit im Ausland über einen guten Wissens- und Ausbildungsstand und können im Vergleich weniger hinzulernen (Grenznutzen-Effekt). Tatsächliche Auswirkungen auf die *gesamtwirtschaftliche* Produktivität des Herkunftslands werden aber eher erzielt, wenn möglichst (hoch-)qualifizierte Migranten mit neu erworbenem Wissen zurückwandern: Denn diese arbeiten mit höherer Wahrscheinlichkeit in Schlüsselpositionen, in denen sie als Wissensvermittler die im Ausland erworbenen Kenntnisse an einen größeren Personenkreis weitergeben, spillover-Effekte erzeugen – also durch ihr neu erlerntes Wissen technologisches und wirtschaftliches Wachstum ankurbeln – und somit Entwicklungspro-

10 Definiert als Anteil der Bevölkerung, der weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung hat.



zesse stärker beeinflussen (Olivier 2011; Ammassari 2004; Maier/Kurka/Trippl; Mahroum 2005). Höherqualifizierte gründen zudem eher als niedrig qualifizierte Rückkehrer eigene Unternehmen und schaffen so Arbeitsplätze (Dustmann/Kirchkamp 2002; Piracha/Vadean 2009). Neben einem bestimmten Wissensstand verfügen hoch qualifizierte Migranten schließlich über erprobte Lerntechniken, wodurch ein Ausbau von Wissen und Know-how durch eine Berufstätigkeit im Ausland in relativ kurzer Zeit wahrscheinlicher ist.

Wenn mit einem Programm zirkulärer Migration besonders hohe entwicklungspolitische Effekte erreicht werden sollen, erscheint eine Ausrichtung auf möglichst hoch qualifizierte Migranten sinnvoll. Umgekehrt bedeutet dies, dass bei niedriger Qualifizierten im Rahmen von zirkulären Migrationsprogrammen die Ausbildung und nicht die Erwerbstätigkeit der Teilnehmer im Aufnahmeland im Vordergrund stehen müsste.

Umfang des Programms

Die Höhe der durch ein Programm hervorgerufenen Entwicklungsimpulse ist nicht allein von der Produktivitätssteigerung abhängig. Ein Vergleich der Ergebnisse in den drei Ländern zeigt, dass umso höhere Effekte eintreten, je größer der Anteil der Wandernden an der Gesamtbevölkerung des Landes ist. Wandern wie im Fall Vietnams bspw. lediglich 0,03 Prozent der Gesamtbevölkerung, erhöht sich das BIP pro Kopf bis zum Jahre 2030 um 1,1 Prozent, wenn von einem Produktivitätszuwachs von 0,05 Prozent ausgegangen wird. Unter derselben Annahme führt die zirkuläre Wanderung von 0,06 Prozent der ghanaischen Bevölkerung schon zu einem Anstieg des BIP pro Kopf um 3,0 Prozent. In Sierra Leone, wo 0,16 Prozent der Bevölkerung wandern, ist sogar eine Erhöhung von 6,7 Prozent festzustellen.

Um signifikante wirtschaftliche Effekte in den Herkunftsländern zu erzielen, muss die Teilnahme an einem zirkulären Migrationsprogramm demzufolge einem ausreichend großen Bevölkerungsanteil ermöglicht werden. Erforderlich ist hierbei allerdings auch ein Abgleich mit dem Qualifikationsniveau der Teilnehmer: Nehmen bspw. eher niedrig qualifizierte Migranten an dem Programm teil, müsste die Anzahl der Wandernden wahrscheinlich deutlich höher liegen als bei Hochqualifizierten, die als Rückkehrer auch in geringerer Zahl Entwicklungsimpulse hervorrufen können. Vor allem muss auch in Erwägung gezogen werden, dass gerade die Abwanderung einer „kritischen Masse von Humankapital“, etwa bei medizinischem Personal, in den Herkunftsländern negative Auswirkungen haben kann (Katseli/Lucas/Xenogiani 2006). Ein sorgfältiger Abgleich mit Arbeitsmarkt- und Fachkräftebedarfen zwischen dem Aufnahme- und dem Herkunftsland ist daher zur Bestimmung der Kontingente zwingend erforderlich.

Um die notwendigen Größeneffekte eines zirkulären Migrationsprogramms sicherzustellen, wäre eine Teilnahme mehrerer europäischer Länder an einem Programm zirkulärer Migration denkbar. Ein solches Programm könnte dann von der Europäischen Kommission verwaltet werden, der die teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten entsprechende Quoten an Arbeitskräftebedarfen melden. Damit ließe sich die Wahrscheinlichkeit vergrößern, dass einer signifikanten Anzahl an Interessenten ein Arbeitsplatz in einem Staat der Europäischen Union vermittelt werden kann. Für ein solches Format würde sich bspw. der Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften anbieten.

Außerdem ist die Beschränkung der Programme auf wenige Partnerstaaten zu empfehlen. So können pro Land eine ausreichende Teilnehmerzahl ermöglicht und damit entwicklungspolitische Effekte verstärkt werden.

Partnerländer

Aus der Simulation von Cali und Cantore können auch Rückschlüsse bezüglich der Frage gezogen werden, für welche Herkunftsländer ein Programm zirkulärer Migration am ehesten geeignet und gewinnbringend ist.

Wenn bspw. das Aufnahmeland (bzw. die Aufnahmeländer) ein zirkuläres Migrationsprogramm auf geringe Teilnehmerzahlen beschränkt, etwa weil die Arbeitgeberseite nur ein begrenztes Interesse hat, würde sich eine Kooperation mit einem bevölkerungsmäßig kleinen Land anbieten. In diesem Fall würde selbst eine absolut gesehen kleine Anzahl an Teilnehmern einem relativ hohen Anteil der Gesamtbevölkerung entsprechen, wodurch sich das Programm mit höherer Wahrscheinlichkeit positiv auf die Entwicklung des Landes auswirken könnte.

Einschränkungen bei der Auswahl der Herkunftsländer ergeben sich aber vor allem durch die hohe Relevanz einer angestrebten Produktivitätssteigerung nach der Rückkehr der Migranten ins Herkunftsland: Denn für einen Wissenstransfer und eine tatsächliche Steigerung von Produktivität ist ein Wissenszuwachs während der Zeit im Ausland ebenso wichtig wie die Möglichkeit, das im Ausland erworbene Wissen im Herkunftsland anzuwenden. Hierfür muss der Arbeitsmarkt im Herkunftsland gut funktionieren und den Programmteilnehmern nach ihrer Rückkehr eine erfolgreiche (Re-)Integration sowie einen beruflichen Aufstieg erlauben. Zudem sind gefestigte und funktionierende Verwaltungsstrukturen des Herkunftslandes wichtig. So müssen die zuständigen Behörden in der Lage sein, Bedarfe auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren und diese im Rahmen eines zirkulären Migrationsprogramms mit dem jeweiligen Partnerland abzustimmen. Daraus ergeben sich Einschränkungen bei der Auswahl der Partnerländer. Obwohl es erstrebenswert wäre, gerade den weltweit am wenigsten entwickelten Län-

dern (Least Developed Countries) durch Programme zirkulärer Migration Unterstützung bei ihrer eigenen Entwicklung in Aussicht zu stellen, sind gerade in diesen Ländern Rechts- und Verwaltungsstrukturen sowie Arbeitsmärkte oft labil. Dies erschwert eine effektive Kooperation im Rahmen eines zirkulären Migrationsprogramms und stellt die Erreichung der positiven Entwicklungseffekte infrage.

Bei der Identifikation eines geeigneten Partnerlandes für ein Programm zirkulärer Migration muss außerdem analysiert werden, in welche Herkunftsländer eine Rückkehr der Teilnehmer am wahrscheinlichsten ist, ist doch die Rückkehr für den Wissenstransfer zentral. Auch aus diesem Blickwinkel bieten sich Schwellenländer eher an als weniger entwickelte Länder, da sie Rückkehrern attraktivere Rahmenbedingungen bieten (z. B. Wirtschaftswachstum, politische Stabilität): So weisen Agunias und Newland (2007) darauf hin, dass Verbesserungen der sozioökonomischen Bedingungen im Herkunftsland eine zentrale Rolle bei der Entscheidung von Migranten für eine freiwillige Rückkehr spielen. Auch zeigt Hunger (2004) am Beispiel der Rückwanderung hoch qualifizierter Migranten nach Taiwan, China, Indien und Mexiko, dass eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Herkunftsland wie auch Reformen des Bildungssystems zentral für die Entscheidung zur freiwilligen Rückkehr sind.

Schließlich reduziert eine geografische Nähe von Herkunfts- und Aufnahmeland die sozialen und finanziellen Migrationskosten und eine Pendelmigration wird wahrscheinlicher.

Übergreifende Partnerschaften

Entwicklungspolitische Effekte sind am ehesten zu erzielen, wenn zirkuläre Migration neben einem finanziellen und Qualifikationszuwachs während der Zeit im Aufnahmeland auch mit einer generellen Verbesserung der sozio-ökonomischen Lage im Herkunftsland einhergeht und so die Wahrscheinlichkeit für eine Inwertsetzung der neuen Qualifikationen der Rückwanderer steigt. Daher ist eine nachhaltige Kooperation zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland, auch über das eigentliche zirkuläre Migrationsprogramm hinaus wichtig.

Insgesamt zeigt sich, dass die möglichen wirtschaftlichen Effekte von Programmen zirkulärer Migration auf Herkunftsländer durchaus vielversprechend sind. Allerdings muss eine Vielzahl an Bedingungen erfüllt sein, um diese wirklich einzulösen. Beispielsweise sind ein tatsächlicher Wissenstransfer und eine darüber vermittelte Produktivitätssteigerung im Herkunftsland zentral für den Erfolg eines zirkulären Migrationsprogramms. Daher kann angenommen werden, dass hohe entwicklungspolitische Effekte vor allem bei der Teilnahme von hoch qualifizierten Migranten eintreten. Um tatsächlich bedeutsame Entwicklungsimpulse

in den Herkunftsländern hervorzurufen, müsste zudem die Teilnahme eines ausreichend großen Anteils der entsprechenden Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden. Schließlich ist davon auszugehen, dass ein Programm zirkulärer Migration mit nähergelegenen Schwellenländern mit engen Beziehungen zu Deutschland besser funktionieren würde als ein Programm mit einem bevölkerungsmäßig großen und wenig entwickelten Land, mit dem Deutschland nur geringe wirtschaftliche oder entwicklungspolitische Beziehungen pflegt. Außerdem wäre für eine effiziente Gestaltung und hohe entwicklungspolitische Effekte eine Einbettung der Programme in übergreifende, partnerschaftliche Kooperationsstrukturen zwischen den Partnerländern notwendig.

5. Gewinne des Aufnahmelandes Deutschland: am Bedarf vorbei?

Neben einer wirkungsvolleren Entwicklungspolitik versprechen Programme zirkulärer Migration arbeitsmarkt- und innenpolitische Effekte im Aufnahmeland. Dazu zählen v. a. eine höhere Akzeptanz für Zuwanderung in der Bevölkerung und eine Verringerung der irregulären Migration. Die Programme sollen somit ‚altruistische‘ und ‚egoistische‘ Interessen miteinander verbinden. Inwiefern und unter welchen Bedingungen ist eine Umsetzung dieser theoretischen Annahmen in der Praxis erreichbar?

5.1 Arbeitsmarktpolitische Potenziale: bescheidener als vermutet

Zirkuläre Migrationsprogramme können einen kleinen Beitrag dazu leisten, die durch den demografischen Wandel entstehende Arbeitskräftelücke in den Zielländern zu reduzieren und den Aufnahmestaaten dabei helfen, „ihren Arbeitsmarkterfordernissen gerecht zu werden“ (KOM 2007 (248)). Entsprechende arbeitsmarktpolitische Implikationen zirkulärer Migrationsprogramme wurden bislang kaum erörtert, auch die Bundesregierung hat seit dem gemeinsamen Vorstoß der damaligen Innenminister Schäuble und Sarkozy 2006 zur möglichen Rolle von zirkulären Migrationsmodellen als arbeitsmarktpolitischen Instrument bislang nicht offiziell Stellung genommen. Die Förderung der zirkulären Migration als Möglichkeit, für eine verbesserte „Abstimmung zwischen arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischen Zielen“ zu sorgen, wurde zuletzt eher vonseiten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit betont. Bundesminister Dirk Niebel sieht in der zirkulären Migration die Möglichkeit, dass Migranten im Ausland erworbenes Wissen in Wirtschaft und Gesellschaft der Herkunftsländer



einbringen und so zu Entwicklung beitragen (Niebel 2011). In der öffentlichen Debatte steht aktuell aber der Fachkräftemangel und die Zuwanderung Hochqualifizierter im Mittelpunkt, nicht die zirkuläre Migration.¹¹

Auch die Arbeitgeber sind derzeit noch zurückhaltend, dabei ist gerade ihr Interesse von zentraler Bedeutung für das Funktionieren eines zirkulären Migrationsprogramms. Grundsätzlich befürworten die Arbeitgeberverbände Liberalisierungen bei der Anwerbung ausländischer Fachkräfte und fordern, „gesteuerte Zuwanderung insbesondere von qualifizierten Arbeitskräften flexibel und zeitnah zu ermöglichen“ (BDA 2010). Eine ausdrückliche Stellungnahme zur arbeitsmarktpolitischen Attraktivität zirkulärer Migrationsprogramme aus Arbeitgeberpersicht liegt allerdings ebenfalls noch nicht vor. Mit der hier erfolgenden Bestandsaufnahme des arbeitsmarktpolitischen Potenzials zirkulärer Migrationsprogramme betritt der SVR also weitestgehend Neuland. Hierfür wurden u. a. von der Geschäftsstelle des SVR im August 2011 zehn semi-strukturierte Interviews mit Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden aus den Bereichen Pflege, Ingenieurwesen, Hotelwesen, Zeitarbeit und Landwirtschaft geführt und ausgewertet. Für die Analyse wurde zwischen saisonalen Arbeitskräftebedarfen einerseits und strukturellen Arbeitskräftebedarfen andererseits unterschieden.

Saisonale Arbeitskräftebedarfe

Zirkuläre Migrationsmodelle sind für Sektoren mit saisonalen Bedarfsspitzen gut geeignet. Im Rahmen bilateraler Verwaltungsabsprachen¹² zur Saisonarbeit¹³ können Arbeitgeber auch heute schon Saisonarbeitnehmer vorrangig aus (süd-)osteuropäischen Staaten für bis zu sechs Monate bspw. als Erdbeerpflücker oder Spargelstecher anstellen. Arbeitgeber machen von diesen Regelungen seit der Einführung der Programme in den 1990er Jahren stark Gebrauch, auch weil sie damit Arbeitsplätze besetzen können, die zwar grundsätzlich von inländischen Arbeitskräften eingenommen werden könnten, aber aufgrund des geringen Lohnabstands zu den Lohnersatzleistungen kaum nachgefragt werden. Häufig werden Jahr für Jahr aufgrund der

guten Erfahrungen dieselben Personen angefragt. Die Abkommen können daher als erfolgreiche Programme zirkulärer Migration gelten, auch wenn sie offiziell weder Zirkularität noch Entwicklungseffekte in den Herkunftsländern anstreben (SVR 2011a).

Zwar hat sich nicht zuletzt durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den neuen EU-Mitgliedsstaaten der Pool an möglichen Arbeitskräften erhöht. Dementsprechend sieht die Bundesregierung derzeit zurecht noch keinen Bedarf an der Ausweitung der Abkommen auf weitere Staaten (BT-Drs. 17/3561). Allerdings stellt diese Einschätzung nur eine Momentaufnahme dar, da angesichts des steigenden sozioökonomischen Entwicklungsstands und den daraus resultierenden sinkenden Wohlfahrtsunterschieden Migrationsanreize für Arbeitnehmer aus diesen Staaten sinken. Die Frage nach den Saisonarbeitnehmern der Zukunft stellt sich daher schon bald. Die EU-Kommission geht davon aus, dass Deutschland, wie auch andere europäische Staaten, in naher Zukunft bei saisonalen Tätigkeiten „zunehmend auf die Mithilfe von Menschen aus Nicht-EU Ländern angewiesen“ (Europäische Kommission 2010) sein wird. Gerade für Arbeitgeber aus Branchen mit saisonal schwankender Arbeitskräftenachfrage stellt sich mittelfristig die Frage nach neuen Optionen der Arbeitskräftegewinnung. Auch wenn zirkuläre Migrationsprogramme bei entsprechenden Arbeitgeberverbänden derzeit noch nicht zu den wichtigsten Themen gehören, äußern sich Verbandsvertreter in den von der SVR-Geschäftsstelle durchgeführten Interviews solchen Programmen gegenüber aufgeschlossen: Der Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände wie auch der Verband Süddeutscher Spargel- und Erdbeeranbauer (VSSE) fordern eine Ausdehnung derzeit bestehender Anwerbeprogramme auf die Ukraine und Weißrussland, weil es zunehmend schwieriger werde, Arbeitnehmer aus den derzeitigen Vertragsstaaten zu gewinnen. Beide Länder befinden sich vor den Toren der EU und sind aufgrund ihrer geografischen Nähe und der dadurch niedrigen Mobilitätskosten für zirkuläre Migration gut geeignet. Denkbar ist darüber hinaus, in diesen Bereichen in Zukunft zirkuläre Migrationsprogramme mit nordafrikanischen Staaten einzuführen und

11 Zwar unterstreicht die Bundesregierung – zuletzt im Rahmen des Fachkräftegipfels in Meseberg im Juni 2011 – als grundsätzliche Ziele eine Steigerung der „Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte“ und die Überwindung entsprechender „bürokratische[r] Hindernisse für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer“ (BMI 2011). Auch solle Deutschland vermehrt im Ausland um Hochqualifizierte werben, während im Inland die Regierung vor allem durch Maßnahmen wie eine erleichterte Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Rahmen des zukünftigen Anerkennungsgesetzes sowie der Förderung einer Willkommenskultur in Deutschland sich einen Attraktivitätsgewinn erhofft. Vorrang bei der Fachkräftesicherung soll aber die Aktivierung inländischer Potenziale haben (Bundesregierung 2011/BMAS 2011).

12 Verwaltungsabsprachen zur Saisonarbeit wurden bislang mit Polen, Slowenien, Ungarn, der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Kroatien sowie der Tschechischen Republik geschlossen.

13 Siehe hierzu auch das SVR-Info „Gute Grundlagen: Das deutsche Aufenthaltsrecht und Gestaltungsmöglichkeiten für Programme zirkulärer Migration“ (SVR 2011b).

so neue Migrations- und Entwicklungsperspektiven für die sich im historischen Umbruch befindlichen Schwellenländer zu schaffen.¹⁴

Strukturelle Arbeitskräftebedarfe

Von leicht zu identifizierenden und arbeitsmarktpolitisch vergleichsweise einfach zu behebenden saisonalen Engpässen unterscheidet sich der strukturelle Arbeitskräftemangel. Hauptursache ist ein Auseinanderfallen der Qualifikationsprofile der inländischen Erwerbsspersonen einerseits und der Anforderungen der Arbeitgeber andererseits. In Deutschland besteht derzeit ein solcher struktureller Mangel an qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften bei den Gesundheitsberufen und in Teilen des MINT-Sektors (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik). Besonders betroffen sind laut einer Bestandsaufnahme der Bundesagentur für Arbeit vom April 2011 Unternehmen, die Ingenieure im Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektroingenieure, Ärzte, Gesundheits- und Krankenpflegekräfte sowie examinierte Altenpflegekräfte suchen (BA 2011).

Während der arbeitsmarktpolitische Nutzen zirkulärer Migrationsprogramme zur Bekämpfung saisonaler Engpässe offensichtlich ist, steht die Eignung dieser Programme zur Behebung dieses längerfristigen, strukturellen Fachkräftebedarfs infrage. Die OECD (2008) steht dem Interesse von Arbeitgebern an temporär angelegten Arbeitsmigrationsprogrammen skeptisch gegenüber: Zwar ist es von Vorteil, ausländische Arbeitskräfte durch ein Programm zirkulärer Migration flexibel und kurzfristig einstellen zu können. Die Kosten, die durch einen fortlaufenden Personalwechsel anfallen, wie z. B. Einarbeitungskosten, stellen die Vorteile ohne eine Perspektive auf den dauerhaften Verbleib des Arbeitnehmers aber infrage.¹⁵ Dr. Michael Stahl, Geschäftsführer des Bereichs Volkswirtschaft/Bildung beim Arbeitgeberverband Gesamtmetall, hielt dementsprechend zirkuläre Migrationsprogramme für Hochqualifizierte für wenig aussichtsreich. Die Befristung reduziere gerade bei hoch qualifizierten Zuwanderern mit entsprechenden Wahlmöglichkeiten die Attraktivität der Programme nachhaltig. Die Annahme, dass hoch qualifizierte Arbeitskräfte „in Massen zu uns strömen“ würden, wenn man ihnen einen Aufenthaltstitel für drei Jahre anbiete, sei falsch. Ein eher geringes Interesse auf Seiten der Arbeitgeber an zeitlich strikt befristeten Programmen zirkulärer Migration mani-

festierte sich auch im niederländischen Pilotprojekt zur zirkulären Migration: Nach Informationen der niederländischen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) stellte sich Arbeitgebern der vorgegebene Zeitraum von maximal zwei Jahren als „viel zu kurz“ und darüber hinaus als „wichtiger Grund für eine Entscheidung gegen die Teilnahme in dem Pilotprojekt“ dar (Dutch National Contact Point for the European Migration Network 2010).

Programme zirkulärer Migration eignen sich vor dem Hintergrund dauerhafter Fachkräftebedarfe daher kaum als Grundpfeiler zukünftiger Zuwanderungspolitik. Dennoch können zirkuläre Migrationsprogramme unter bestimmten Umständen einen gewissen Beitrag zur Deckung struktureller Engpässe leisten, wenn sie statt hoch qualifizierter Akademiker Personen mit mittleren Qualifikationen (z. B. abgeschlossene Berufsausbildung) nachfragen. Im Gegensatz zu den liberalisierten Regelungen für den Zuzug von Hochqualifizierten können Personen ohne akademischen Abschluss nur unter vergleichsweise schwierigen Bedingungen zu Zwecken der Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen. Zirkuläre Migrationsprogramme würden damit in diesem Segment eine echte Zusatzoption bieten. Für die Arbeitgeber hingegen fielen die Einarbeitungszeiten bei Mittelqualifizierten etwas niedriger aus als bei Hochqualifizierten.

Dabei kann es im eigenen Interesse sein, dass Arbeitgeber die entwicklungspolitische Komponente der Programme in den Vordergrund stellen und einer temporären Anstellung zustimmen, obwohl eine dauerhafte Beschäftigung rein ökonomisch betrachtet vorteilhafter wäre. Im Interview mit der SVR-Geschäftsstelle befürwortete Dr. Helmut Braun, Geschäftsführer des Arbeitgeberverbands Pflege, das Konzept der zirkulären Migration auch unter dem Gesichtspunkt, dass hiermit dem Vorwurf entgegengewirkt werden könne, Deutschland werbe im Ausland dort dringend benötigtes Fachpersonal ab. Denn im Rahmen zirkulärer Migrationsprogramme stünden die Pflegekräfte zumindest zum Teil dem Arbeitsmarkt des Entsendelandes zur Verfügung und gingen nicht dauerhaft verloren.

Entscheidend für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg zirkulärer Migrationsprogramme ist dabei die Länderauswahl. Während Programme zur Deckung saisonaler Engpässe, die durch auf wenige Monate

14 Das von der Robert Bosch Stiftung initiierte und geförderte Projekt „Migration als Potenzial und Gefahr“ unter der Leitung von Prof. Dr. Michael Bommers (†) und Prof. Dr. Heinz Faßmann, auf dessen Ergebnisse in der Forschung zurückgegriffen wurde, hat in einer Simulation verschiedener Szenarien für die MENA-Region festgestellt, dass u. a. Ägypten und Marokko als potentielle Herkunftsstaaten von Zuwanderern von der EU in Betracht zu ziehen sind.

15 Deutschland hat zudem einschlägige Erfahrungen mit den ‚Gastarbeiter‘-Programmen gemacht: So trugen die Arbeitgeber damals nicht wenig zur Verfestigung einer Einwanderungssituation bei, indem sie auf eine Entfristung der Programme drängten und die ursprünglich streng befristeten Arbeitsverträge der Gastarbeiter fortwährend verlängerten, um einmal eingearbeitete Arbeitskräfte nicht zu verlieren (Heckmann/Hönekopp/Currie 2009).



befristete und jährlich wiederholbare Anwerbungen relativ einfach behoben werden können, auf Länder mit entsprechender geografischer Nähe beschränkt bleiben müssen, stellt sich bei strukturellen Engpässen auf dem Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund eines baldigen Versiegens der Zuwanderungsquellen der Gegenwart (vgl. dazu SVR 2011a) vor allem die Frage nach möglichen neuen Herkunftsländern, die sowohl quantitativ wie qualitativ zur Deckung entsprechender struktureller Engpässe infrage kommen. Aufschlussreich in diesem Zusammenhang sind die derzeit vonseiten des Bundesarbeitsministeriums unter dem Begriff des Ziellandkonzepts angestrebten Überlegungen zu den lokalen Schwerpunkten der Arbeitskräfterekrutierung der Zukunft. Auf der Basis einer Liste gängiger Kriterien, die etwa Fragen der Kompatibilität der Ausbildungssysteme, die Verbreitung von Deutsch als Verkehrs- und Schriftsprache sowie die Intensität bereits bestehender Wirtschaftsbeziehungen berücksichtigt, identifiziert das Ministerium mit Vietnam, Brasilien, Indien, Russland, den USA, Kanada, Südafrika, Israel und China allerdings kaum Entwicklungs- sondern im wesentlichen Schwellen- (darunter die wirtschaftlich boomenden BRIC-Staaten) bzw. Industrieländer (Wisdorff 2011). Für die Identifikation möglicher Partnerländer für zirkuläre und damit entwicklungspolitisch motivierte Programme hilft das Konzept also nur begrenzt weiter, aufschlussreicher ist daher eine von Ulrich (2010) im Auftrag des SVR durchgeführte Analyse zu den potenziellen Herkunftsländern qualifizierter und hoch qualifizierter Arbeitskräfte bis 2035. Auf der Basis von drei Annahmen ließ sich eine große Zahl von möglichen Herkunftsländern in ein Ranking bringen und damit ihr Potenzial als Entsendeland festlegen: 1) Je höher das Bevölkerungswachstum bis 2035 ausfällt, desto eher eignet sich ein Land als Herkunftsländ; 2) als Entsendeland wahrscheinlich sind zudem vor allem Länder mit geringem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. einem eher hohen BIP-Abstand zu Deutschland und schließlich 3) kommen Länder mit einem hohen Anteil an Absolventen mit tertiärem Bildungsabschluss als Empfängerländer eher infrage, als Länder mit weniger Hochschulabsolventen. Die Untersuchung von Ulrich konzentriert sich zwar auf die Gruppe der Hochqualifizierten und damit ein Segment, das aus den genannten Gründen für zirkuläre Migrationsprogramme kaum infrage kommt, allerdings ist der Anteil der Bildungsabsolventen mit Hochschulabschluss im Herkunftsland ein Proxy für die im Rahmen zirkulärer Migrationsprogramme eher geeigneten Migranten mit sekundären Bildungszertifikaten. Zum einen kommt es durch unterschiedliche nationale Organisationen von Bildungssystemen und die Besonderheit der dualen Ausbildung in Deutschland oftmals zu einem institutionellen Brainwaste, so dass Qualifikationen, die in Deutschland im Rahmen einer dualen Berufsausbildung erworben werden,

in vielen Herkunftsländern im Rahmen eines Hochschulstudiums vermittelt werden. Zudem sind auch Formen von individuellem Brainwaste, die vor allem als Resultat einer eingeschränkten Portabilität individuellen Humankapitals entstehen, empirisch gut dokumentiert.

Im Gegensatz zu den Ergebnissen des Ziellandkonzeptes der Bundesregierung weist die SVR-Studie mit Ägypten, Jordanien, Kirgistan, Malaysia und Namibia bislang weitgehend irrelevante Zuzugsländer als vielversprechende Herkunftsländer der Zukunft aus. Neben dem genannten Quintett können auch Äthiopien, Bangladesch, Bolivien, die Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Honduras, Indien, Indonesien, Kambodscha, Kamerun, Kolumbien, Madagaskar, Malawi, Marokko, Mauretanien, Neuseeland, Philippinen, Saudi-Arabien, Tadschikistan, Usbekistan und Vietnam als mögliche Kandidatenländer für zirkuläre Migrationsprogramme gelten und damit als Länder, die nicht nur entwicklungspolitisch von entsprechenden Programmen profitieren können, sondern die ihrerseits einen Beitrag zur Bekämpfung struktureller Arbeitskräfteengpässe in Empfängerländern zu leisten im Stande sind. Unter diesen Ländern kommen insbesondere jene in Frage, die schon über wirtschaftliche und kulturelle Verflechtungen mit Deutschland verfügen.

Die kurze Unterscheidung zwischen saisonalen und strukturellen Arbeitskräfteengpässen samt ihrer Beeinflussung bzw. Rückführung durch Programme zirkulärer Migration zeigt die den Programmen immanenten Grenzen und Limitierungen auf. Sollen zirkuläre Migrationsprogramme im Sinne eines Triple-Win auch arbeitsmarktpolitische Ziele im Empfängerland unterstützen, besteht ein unauflösbarer Zielkonflikt zwischen den beiden arbeitsmarktpolitischen Teilzielen: der Bekämpfung saisonaler Engpässe einerseits und der Reduktion strukturell bedingter Knappheiten andererseits. Während für Ersteres die Länderauswahl streng geografisch erfolgen muss, sind für das zweifellos anspruchsvollere Ziel einer strukturellen Ergänzung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials weitaus mehr Kriterien zu berücksichtigen.

5.2 Innenpolitische Potenziale: verbesserte Steuerung

Innenpolitische Potenziale liegen in der großen Akzeptanz für temporäre Programme und in der erhofften Verringerung irregulärer Zuwanderung.

Erhöhte Zustimmung zu Zuwanderung

Mit Programmen zirkulärer Migration soll auch die Akzeptanz für eine verstärkte Zuwanderung in den Aufnahmegesellschaften erhöht werden, da die Arbeitskräfte nicht dauerhaft in Deutschland bleiben. Ob und inwieweit dieses Ziel erreichbar ist,

ist gerade in Deutschland fraglich. Denn vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit der ‚Gastarbeiter‘-Politik der 1950er und 1960er Jahre rufen Modelle temporärer Zuwanderung in Deutschland sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit Skepsis hervor (Schneider/Parusel 2011; Follmar-Otto 2007). Damals verwandelte sich ein Teil der ursprünglich temporär angelegten Zuwanderung von ‚Gastarbeitern‘ in eine nicht antizipierte und politisch abgelehnte, dauerhafte Einwanderungssituation (Bade 2007). Auch aufgrund fehlender Integrationsangebote kam es in der Folge zu Irritationen und Spannungen auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft.

Insofern wäre es im Vorfeld der Einführung eines zirkulären Migrationsprogramms unbedingt notwendig zu prüfen, inwiefern die Rückkehr von Teilnehmern an einem Programm zirkulärer Migration durchgesetzt werden kann bzw. welche Integrationsmaßnahmen schon prophylaktisch greifen, falls eine ursprünglich temporäre Zuwanderung später in einen dauerhaften Verbleib mündet.

Eine Expertise für den SVR zu den rechtlichen Rahmenbedingungen zirkulärer Migrationsprogramme (Bast 2010) hat gezeigt, dass es im Rahmen des Aufenthaltsrechts durchaus möglich ist, Aufenthaltstitel grundsätzlich zu befristen und eine Verlängerung auszuschließen: Strikt befristete Aufenthaltstitel sind schon heute ein gängiges Instrument in der deutschen Zuwanderungssteuerung, bspw. für die Anwerbung von Saisonarbeitern (max. sechs Monate), Werkvertragsarbeitnehmern (i.d.R. max. zwei Jahre, Ausnahmen möglich), Gastarbeitnehmer (max. 18 Monate) oder Haushaltshilfen (max. drei Jahre). Ein ununterbrochener Aufenthalt darf aber eine maximale Dauer von fünf Jahren nicht überschreiten, da sonst gemäß EU-Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) ein Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt entsteht.

Obwohl nach geltendem Recht also eine Rückkehr nach Ablauf des Aufenthaltstitels grundsätzlich durchgesetzt werden kann, wird es de facto immer Ausnahmen geben: So existieren bspw. menschenrechtliche Vorgaben zum Schutz von sozialen Beziehungen, insbesondere von Ehe und Familie, die ein Anrecht auf dauerhaften Aufenthalt begründen können. Da die Migranten erst kurze Zeit im Aufnahmeland leben, ist ein Bleiberecht aufgrund neuer, sozialer Beziehungen im Aufnahmeland zwar unwahrscheinlich. Stark wären die Ansprüche aber, wenn während des Aufenthalts in Deutschland neue familiäre Bindungen mit einem deutschen Staatsbürger oder einem Ausländer mit Daueraufenthaltsrecht entstehen.

Da davon auszugehen ist, dass ein kleiner Teil der temporär nach Deutschland Zuwandernden dauerhaft hier bleiben wird, sollten den Teilnehmern von vornherein Integrationsangebote gemacht werden. Aber auch für den Fall, dass die Teilnehmer

ordnungsgemäß nach dem Programm in ihre Herkunftsländer zurückkehren, wäre die Vermittlung von Sprach- und Gesellschaftskenntnissen während der Zeit im Aufnahmeland förderlich. Die Migranten könnten sich besser in der Aufnahmegesellschaft zurechtfinden, die Arbeitgeber profitieren von besseren Deutschkenntnissen und in der Aufnahmegesellschaft steigt die Akzeptanz der Zuwanderung. Integrationsangebote sollten zwar nicht in dem Ausmaß wie bei dauerhaften Zuwanderern angeboten werden, es sollten aber zumindest sprachliche Grundlagen vermittelt werden.

Verringerung irregulärer Migration

In den letzten Jahren sind als Kehrseite der einfacheren Zuzugsmöglichkeiten für Hochqualifizierte die Regelungen für Niedrigqualifizierte restriktiver gestaltet worden. Sie werden durch technologisierte Zuzugskontrollen zudem immer stärker durchgesetzt. Die Routen der irregulären Migration nach Europa sind dadurch gefährlicher geworden. Programmen zirkulärer Migration wird auch das Potenzial zugesprochen, irreguläre Migration zu verringern, indem neue, legale Migrationsmöglichkeiten geschaffen werden. Es lässt sich allerdings sehr schwer quantifizieren, ob und inwieweit Programme zirkulärer Migration der irregulären Migration tatsächlich entgegenwirken können. Sicher ist nur, dass eine – auch aus anderen Gründen kaum zu empfehlende – Beschränkung zirkulärer Migrationsprogramme auf das Segment der Hochqualifizierten irreguläre Migration nicht reduzieren würde. Programme zirkulärer Migration sollten daher auch aus steuerpolitischen Gründen auf niedrig- bis mittelqualifizierte Migranten abzielen.

Die zu erwartenden Gewinne für die Aufnahmeländer sind mithin eher moderat. Gesellschaftspolitisch liegen sie in der erhöhten Zustimmung zum temporären statt dauerhaften Zuzug von Niedrig- und Mittelqualifizierten und in einer gewissen Reduzierung von irregulärer Zuwanderung. Arbeitsmarktpolitisch geht es primär um die Anwerbung hoch qualifizierter Zuwanderer. Sie sind zur Deckung des mittel- und langfristigen Fachkräftebedarfs in bestimmten Bereichen voraussichtlich unabdingbar. Zirkuläre Migrationsprogramme sind für hoch qualifizierte Migranten jedoch nicht attraktiv. Sinnvoll wären Programme zirkulärer Migration zur Deckung des Fachkräftebedarfs – abgesehen vom saisonalen Bereich – am ehesten im mittel qualifizierten Bereich (z. B. Pflege), da hier bisher wenig Zuwanderungsoptionen bestehen. Ein Programm für Mittelqualifizierte wäre aber an bestimmte Bedingungen zu knüpfen: So müsste zunächst im Rahmen von Pilotprojekten gründlich geprüft werden, inwiefern strukturelle Arbeitskräftebedarfe im mittleren Qualifikationssegment durch (wiederholte) temporäre Arbeitsmigration gedeckt werden



können. Zudem müssten die Teilnehmer für viele Berufe über ein gewisses Niveau an Deutschkenntnissen und vor allem über einen angemessenen Ausbildungsstand verfügen. Kooperationen sollten daher mit Ländern eingegangen werden, die stark in Ausbildung investieren. Ebenso sollten Länder bevorzugt werden, die bereits enge Verbindungen mit Deutschland pflegen.

Darüber hinaus bedienen zirkuläre Migrationsprogramme entwicklungspolitische Interessen Deutschlands. Sie wurden im vorangegangenen Kapitel nicht thematisiert, da zunächst überprüft werden sollte, ob zirkuläre Migration im arbeits- oder innenpolitischen Interesse Deutschlands liegt. Für eine Teilnahme Deutschlands an einem solchen Programm könnte schlussendlich jedoch eine Kombination verschiedener Interessen mit einem starken entwicklungspolitischen Anteil ausschlaggebend sein.

6. Gewinne für Migranten: neue Perspektiven durch zirkuläre Migration?

Zwar ist mittlerweile der Begriff des Triple-Win in der entwicklungspolitischen Diskussion um zirkuläre Migrationsprogramme weitgehend etabliert, umfangreich diskutiert werden allerdings meist (nur) die erhofften oder erwartbaren Folgen für Entsende- und Aufnahmeländer (Wickramasekara 2011). Eine systematische Erörterung der für die Migranten selbst möglichen Verbesserungen fehlt bislang. Dies ist nicht zuletzt deshalb verwunderlich, weil potenzielle Migranten aus Entwicklungsländern, die durch die Einwanderungsgesetzgebung der Industrieländer bislang weitgehend an einer Einwanderung und damit auch an einer Abwanderung gehindert werden, unter bestimmten Bedingungen zu den größten Nutznießern entsprechender Programme gehören. Werden zirkuläre Migrationsprogramme als zusätzliche Option konzipiert und damit nicht mit anderen Zuwanderungsoptionen ‚verrechnet‘, profitieren Migranten allein aufgrund der zusätzlichen Möglichkeit individueller Mobilität von den Programmen. Dies gilt selbst dann, wenn Personen aus den Entwicklungsländern, die in die Programme einbezogen werden, von dieser neuen Möglichkeit keinen Gebrauch machen. Versteht man im Sinne von Amartya Sen (1999) Entwicklung auch als „process of expanding the substantive freedoms that people enjoy“, wird offensichtlich, dass die erweiterten individuellen Handlungsoptionen grundsätzlich positiv gewertet werden müssen. Gerade die Tatsache, dass zumindest einige (wenige) Migranten aufgrund zirkulärer Migrationsprogramme die gefährliche wie teure (und nicht selten tödliche) Option der irregulären Migration vermeiden können und eine legale Alternative erhalten, macht das Programm aus nor-

mativer Perspektive attraktiv. Jenseits dieser eher philosophischen Fragen sind bei einer Bilanzierung der möglichen Gewinne zirkulärer Migrationsprogramme für Migranten die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten zu diskutieren. Der temporäre Aufenthalt soll ihnen erlauben, Finanz-, Sozial- und Humankapital zu sammeln, um im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe in die Lage zu versetzt zu werden, ihre wirtschaftliche Situation und die ihrer Familien in den Herkunftsländern eigenständig zu verbessern. Hierzu liefert die Empirie trotz vielversprechender Annahmen zur entwicklungspolitischen Rendite der zirkulären Migrationsprogramme keine eindeutigen Ergebnisse. Vertovec (2007) verweist auf eine Studie zum kanadisch-mexikanischen Saisonarbeiterprogramm SAWP (Seasonal Agricultural Workers Program; Basok 2003). Sie zeigt, wie mexikanische Saisonarbeiter durch die wiederkehrende Arbeit in Kanada in die Lage versetzt werden, in ihrem Herkunftsland Unternehmen zu gründen, im Land zu investieren sowie ihren Familien Schulbildung und medizinische Versorgung zu finanzieren. Agunias und Newland (2007) zeigen aber auch Beispiele „negativer Zirkularität“ auf. Sie berichten von philippinischen Migranten, die temporär im Ausland arbeiten, jedoch ohne bedeutende Ersparnisse und mit schlechten Aussichten auf eine Einmündung in den Arbeitsmarkt in ihr Herkunftsland zurückkehren.

Bislang gibt es also keine gesicherten Befunde zu den Effekten temporärer oder zirkulärer Migrationsprogramme auf Migranten und ihre Familien, da diese stark von der Ausgestaltung der Programme abhängen. Aus den praktischen Erfahrungen mit Phänomenen zirkulärer Migration lassen sich aber Mindestbedingungen ableiten, die notwendige, wenn auch nicht hinreichende Kriterien für einen Triple-Win bestimmen. Zu betrachten sind die im Rahmen der Zuwanderungspolitik zu definierenden arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen solcher Programme ebenso wie die Gestaltungsmöglichkeiten, die die in Kapitel 1.3 beschriebenen und für eine aufholende Entwicklung im Herkunftsland essenziellen Kapitalakkumulationsprozesse unterstützen.

6.1 Neue Perspektiven für Migranten: geeignete Rahmenbedingungen

Zirkuläre Migrationsprogramme als neue Option der Zuwanderung aus Entwicklungs- und Schwellen- in Industrieländer sind vor allem für Personen jenseits der weltweit immer mehr umworbenen Gruppe der sog. best and brightest interessant. Letztere operieren längst in einem zugewanderungspolitischen „Käufermarkt“ (Offe 2011), können zwischen verschiedenen Zuzugsofferten wählen und fallen damit als Zielgruppe entsprechender zirkulärer Programme

weitgehend aus. Für Personen mit mittleren oder niedrigen Qualifikationen, die von den liberaler werdenden Zuzugsregeln im Segment der Hochqualifizierten (Shachar 2006) nicht profitieren können, ergeben sich allerdings im Rahmen der zirkulären Programme neue Optionen. Um das aus entwicklungspolitischer Perspektive erforderliche Zusammenspiel aus Finanz-, Human- und Sozialkapital entsprechend nutzen zu können, sind damit besondere institutionelle Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung eines solchen Programms geknüpft.

Für eine effektive Nutzung des **Finanzkapitals** ist auch im Kontext von zirkulären Migrationsprogrammen das seit längerem bekannte Problem der hohen Kosten für Rücküberweisungen anzugehen. Viele Finanzinstitute berechnen derzeit hohe Gebühren für Geldüberweisungen in Entwicklungsländer, weswegen Transferkosten „beträchtliche Anteile der Remittances verschlingen“ (Ambrosius/Fritz/Stiegler 2008; vgl. GTZ 2007) und damit deren entwicklungspolitische Wirksamkeit deutlich reduzieren. Eine zusätzliche finanzielle Grundlage könnte auch geschaffen werden, indem die Mitnahme von Rentenversicherungsansprüchen ermöglicht wird oder die geleisteten Beiträge zur Sozialversicherung kurz vor oder nach der Rückkehr ausgezahlt werden (vgl. Zerger 2008). Nebeneffekt einer solchen Regelung wäre ein zusätzlicher Anreiz, nach Ablauf der Frist auch tatsächlich in das Herkunftsland zurückzukehren.

Staatlicher Handlungsbedarf besteht auch im Bereich des **Humankapitals**. Ein wesentlicher Teil des entwicklungspolitischen Charms zirkulärer Migrationsprogramme basiert auf der Annahme, dass durch eine Rückkehr zirkulärer Migranten der gesamtwirtschaftliche Pool an vermarktbarem und sozioökonomisch relevantem Wissen und damit die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigt. Teilnehmer an Programmen zirkulärer Migration müssen also imstande sein, im Zielland ihre eigenen Kenntnisse auszubauen und zu erweitern. Darüber hinaus müssen sie nach einer Rückkehr in die Lage versetzt werden, ihren im Zielland erworbenen Wissensstand im Herkunftsland auch entsprechend ein- und umzusetzen. Ersteres lässt sich staatlich vor allem durch eine möglichst passgenaue Vermittlung von zirkulären Migranten in Tätigkeits- und Berufsfelder erreichen, die ihrem im Herkunftsland erworbenen Kenntnisprofil am ehesten ähneln. Dadurch wird ein dezentral umsetzbares Training on the Job möglich, das größere Produktivitätszuwächse verspricht als eine ausschließliche Teilnahme an staatlicherseits verordneten Weiterbildungsmaßnahmen. Denn diese entsprechen in der Regel nur in Ausnahmefällen wirklich den Bedürfnissen und beruflichen Profilen des Einzelnen. Eine zentrale Aufgabe des Staates sollte also nicht in der Verdrängung privater Arbeitgeber und der Etablierung einer neuen Weiterbildungsbranche liegen, sondern vielmehr in der Überwachung und Sicherstellung der Rechte

zirkulärer Migranten. Lohndumping, Brainwaste und andere Formen der Ausbeutung sind dabei nicht nur aus menschenrechtlicher Perspektive inakzeptabel, sondern torpedieren auch das mit solchen Programmen verbundene Ziel der Erweiterung individueller Kenntnisse und Fähigkeiten. Besonders wichtig wäre dabei z. B., einen Wechsel des Arbeitgebers zu ermöglichen. Follmar-Otto (2007) sieht in der Arbeitgeberbindung ein zentrales Einfallstor für Ausbeutung. Für die Sicherstellung der Rechte von Teilnehmern an einem zirkulären Migrationsprogramm ist entscheidend, dass die Migranten umfassend über diese Rechte informiert werden und sie somit auch durchsetzen können. Informationen sollten den Teilnehmern bereits vor der Ausreise zur Verfügung gestellt werden. Im Aufnahmeland ließe sich das Wissen um die eigenen Rechte in Einführungsintegrationskursen vermitteln. Ihr Umfang und Anspruch würde allerdings gegenüber den klassischen Integrationskursen für Neuzuwanderer geringer ausfallen.

Damit die neu erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten nach einer Rückkehr auch ein- und umgesetzt werden und sich die erhoffte Zusatzproduktivität voll entfalten kann, müssen eine Reihe von Rahmenbedingungen im Herkunftsland gegeben sein. Hier sind den Aufnahmeländern aufgrund fehlender Zugriffsrechte auf die in anderen Ländern gültigen wirtschafts- und sozialpolitischen Parameter Grenzen gesetzt. Gerade deswegen müssen die Zielländer über bereits bestehende und ggf. weiter zu stärkende entwicklungspolitische Kooperationsstrukturen auf einen möglichst optimalen Einsatz der entsprechenden Remigranten hinwirken.

Schließlich stellt auch der durch zirkuläre Migration erhoffte Aufbau von **Sozialkapital** und damit – gerade für Unternehmer (in spe) – eines für einen späteren Geschäftserfolg essenziellen Guts, spezielle Anforderungen an die staatliche Ausgestaltung entsprechender Programme. Im Vergleich zu Finanz- und Humankapital unterliegt Sozialkapital relativ schnellen Verfalls- und Entwertungsprozessen und muss regelmäßig erneuert und aufgewertet werden. Damit ist eine für diese Kapitalie wichtige Voraussetzung angesprochen: Ohne die Eröffnung mehrfacher Ein- und Ausreisemöglichkeiten, die die angesprochene Pflege von Sozialkapital gewährleisten können, ist dieser entwicklungspolitische Transmissionsmechanismus weitgehend wirkungslos. Eine zu starre staatliche Fixierung auf feste Ein- und Ausreisepersistenzen würde den Aufbau und die Pflege dieser Kapitaldimension erschweren. Dies zeigt auch das Beispiel indischer, in die USA ausgewandelter und anschließend zurückgekehrter IT-Experten, das freilich ohne staatliche Initiierung zustande kam. Aus Sicht individueller Migranten wären flexible Wiedereinreisemöglichkeiten und ggf. unbürokratisch verlängerbare Aufenthaltsperioden im Rahmen eines staatlichen Programms zirkulärer Migration daher vorteilhaft und wünschenswert.



6.2 Kritische Aspekte: Maximaldauer und Rückkehrpflicht

Vor allem im Zielland gesammeltes Human- und Sozialkapital kann in vielen Fällen nur im Falle einer zumindest temporären Rückkehr entwicklungspolitisch wirksam werden. Der Idealfall besteht dabei in einer freiwilligen Rückkehr der Migranten, denn in diesem Fall besteht eine Interessenkongruenz zwischen allen drei beteiligten Parteien (Migrant, Zielland, Herkunftsland). Strikte und rigide ausgelegte Programme mit entsprechend strenger und staatlich forcierter Durchsetzung der Rückkehrpflicht gelten auch deshalb als problematisch, weil eine erzwungene Rückkehr individuelle Migrationsprojekte (Weiterbildung, Kapitalgewinnung, Erweiterung des Netzwerks) vor deren intendiertem Abschluss unterbricht. Dies stellt die mit dem Migrationsprojekt verbundenen Ziele infrage und schmälert die entwicklungspolitische Wirksamkeit (Fisch 2010). Damit geht kein Plädoyer für einen gänzlichen Verzicht der Befristung samt ihrer Durchsetzung einher, denn gerade aus entwicklungspolitischer Perspektive ist die Rückkehr ein für den Erfolg entsprechender Programme wichtiges Element. Entscheidend ist vielmehr, im Vorfeld der Programme bzw. in Pilotprojekten eine geeignete Dauer der Programme, eine Definition besonders geeigneter Berufsgruppen sowie geeignete Herkunftsländer zu identifizieren, die eine freiwillige Rückkehr der Migranten gewährleisten: Wie oben beschrieben, bieten sich bspw. Länder mit relativ hohem Entwicklungsstand an, die den Teilnehmern reale Anreize zur Rückkehr bieten, wie auch geografisch nahe gelegene Staaten, da dies niedrige Migrationskosten ermöglicht. Um eine freiwillige Rückkehr zu fördern, sollten darüber hinaus sichere Perspektiven zur Wiedereinreise geschaffen werden: Planungssicherheit wirkt der Angst entgegen, nach einer Ausreise nicht erneut einreisen zu können – eine Angst, die zum irregulären Verbleib im Aufnahmeland führen kann. Nach dem Vorbild des niederländischen Modells könnte auch erprobt werden, gemeinsam mit den Teilnehmern Weiterbildungspläne zu erstellen, in denen von vornherein Maßnahmen und ein angemessener Zeitraum für die Umsetzung des Migrationsprojekts vereinbart werden. Die Entwicklung von Weiterbildungsplänen, die durch die Bundesagentur für Arbeit geprüft werden, ist bei Ausländern, die zum Zwecke der Weiterbildung (§ 17 Aufenthaltsgesetz) nach Deutschland kommen, schon jetzt rechtlich vorgesehen. Insofern besteht bereits ein Anknüpfungspunkt.

7. Chancen und Grenzen von Programmen zirkulärer Migration: übertriebene Hoffnungen auf Triple-Win relativieren

Programme zirkulärer Migration können für alle beteiligten Parteien einen Gewinn erzielen – allerdings sind Art und Grad der zu erwartenden Gewinne ebenso unterschiedlich wie die Bedingungen, die aus der jeweiligen Perspektive für einen Erfolg des Programms erforderlich wären. Im Folgenden wird verdeutlicht, in welchen Punkten sich Schnittmengen ergeben und wo die Anforderungen zur Erreichung der jeweiligen Ziele voneinander abweichen (Tab. 2).

7.1 Schnittmengen: gezielte Auswahl und Einbettung in Kooperationen

Bezüglich der Interessen der Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie der Migranten ergeben sich drei Schnittmengen.

Partnerländer

Als Partner für zirkuläre Migrationsprogramme bieten sich für Deutschland vor allem Schwellenländer mit engen Beziehungen zu Deutschland an. Sie haben bereits einen gewissen Entwicklungsstand erreicht und können von der Rückkehr weiter qualifizierter Migranten stärker profitieren, da sie die Rückkehrer besser in die sich entwickelnden wirtschaftlichen und staatlichen Strukturen einbinden können. Zudem werden Migranten in ein aufstrebendes Herkunftsland mit größerer Wahrscheinlichkeit freiwillig zurückkehren, da sie bessere Chancen für ihre berufliche und wirtschaftliche Entwicklung erkennen. Und schließlich würde Deutschland von dem relativ hohen Ausbildungsniveau in Schwellenländern profitieren. Geeignet sind zudem Länder, in denen bereits dichte wirtschaftliche und entwicklungspolitische Kooperation sowie kulturelle Verbindungen mit Deutschland bestehen. So wäre das Programm leichter in bestehende Strukturen einzubinden und könnte somit effizienter abgestimmt und gestaltet werden.

Integration

Ein gewisses Maß an sprachlicher und gesellschaftlicher Integration kommt allen Beteiligten zugute und ist letztlich Voraussetzung für ein funktionierendes Programm zirkulärer Migration. Migranten sollen im Aufnahmeland (temporär) sozial und beruflich teilhaben. Zudem können sie von den erworbenen sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen auch nach Rückkehr ins Herkunftsland profitieren, etwa im Rahmen einer neuen Tätigkeit oder indem sie (wirtschaftliche) Beziehungen nach Deutschland aufrechterhalten. Für die meisten Tätigkeiten in Deutschland sind mindestens

Tab. 2 Vergleich der Ziele von zirkulären Migrationsprogrammen

| | Ziele Herkunftsländer | Ziele Aufnahmeländer (Eigeninteressen) | | | Ziele Migranten |
|---|---|--|---|---|--|
| | | | | | |
| Notwendige Bedingungen zur Erreichung von Zielen | Entwicklungseffekte | Deckung des Arbeitskräftebedarfs (saisonal) | Deckung des Arbeitskräftebedarfs (strukturell) | Erhöhte Zustimmung zu Zuwanderung in Bevölkerung | Migrationsperspektiven und Verbesserung der wirtschaftlichen Situation |
| Qualifikationsniveau | Hoch | Niedrig bis mittel | Mittel bis hoch | N/A | Niedrig bis mittel |
| Beschaffenheit Herkunftsländer | Eher Schwellenländer, enge Beziehungen und Kooperationsstrukturen mit Deutschland | Eher Schwellenländer, enge Beziehungen und Kooperationsstrukturen mit Deutschland | Eher Schwellenländer, kulturelle Nähe und Kooperationsstrukturen mit Deutschland | Eher Schwellenländer, gute Beziehungen, kulturelle Nähe und Kooperationsstrukturen mit Deutschland | Eher Schwellenländer, gute Beziehungen, kulturelle Nähe und Kooperationsstrukturen mit Deutschland |
| Teilnehmerzahl | Fallabhängig/ hoch | Momentan niedrig, zukünftig mittel bis hoch | Niedrig bis mittel (Deckung des Fachkräftebedarfs vor allem durch dauerhafte Zuwanderung) | Vorerst niedrig | Hoch |
| Dauer | Lange / flexibel (solange wie für erfolgreiche Rückkehr und Wissenszuwachs der Migranten nötig) | Kurz (saisonbedingt) | Lange, flexibel | N/A | Lange / flexibel (solange wie für Realisierung von Weiterbildungsvorhaben / Erreichung finanzieller Ziele nötig) |
| Fokus auf Ausbildung oder Arbeitsmarkt | Ausbildung | Arbeitsmarkt | Arbeitsmarkt | Arbeitsmarkt / Ausbildung | Ausbildung |
| Verpflichtung zur Rückkehr | Ja | Ja | Nein / flexibel | Ja | Nein / flexibel |
| Integration auf Zeit | Ja | Nein | Ja | Ja | Ja |
| Planungsaufwand des Programms | Hoch | Niedrig | Mittel | Hoch | Hoch |
| Einbettung in übergreifende Kooperationsstrukturen | Ja | nicht erforderlich | nicht erforderlich | nicht erforderlich | Ja |

Legende: N/A = nicht zutreffend
Quelle: Eigene Zusammenstellung

einfache Deutschkenntnisse nötig; bereits bei der Einreise vorhandene Deutschkenntnisse erhöhen die Chance auf einen anspruchsvollen Arbeitsplatz. Kenntnisse der deutschen Sprache bei den Zuwanderern erhöhen zudem die Akzeptanz aufseiten der Aufnahmegesellschaft.

Einbettung in übergreifende Kooperationsstrukturen

Eine Einbettung der Programme in – bestenfalls schon bestehende – Strukturen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit ist mit Blick auf effiziente Abstimmungsprozesse, eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Herkunftsland sowie die



Entwicklung und Implementierung flankierender Maßnahmen zum Programm zirkulärer Migration für alle Beteiligten sinnvoll. Durch eine gemeinschaftliche Konzeption können die Programme passgenau für die Arbeitsmärkte im Herkunfts- und Aufnahmeland gestaltet werden und durch zielgerichtete entwicklungspolitische Maßnahmen gestützt werden. Wenn durch entwicklungspolitische Zusammenarbeit die wirtschaftliche Lage und die politischen Strukturen im Herkunftsland verbessert werden, dann ist der Anreiz zur Rückkehr für die Migranten größer und eine freiwillige Rückkehr wahrscheinlicher.

7.2 Potenzielle Widersprüche und mögliche Kompromisse: entwicklungspolitische Interessen im Zentrum

In anderen Punkten weichen die Interessen von Aufnahme- und Herkunftsland sowie der Migranten voneinander ab.

Qualifikationsniveau der Teilnehmer

Um die größtmögliche Steigerung der Produktivität im Herkunftsland zu erlangen, wäre aus Sicht der Herkunftsländer die Teilnahme von möglichst hoch qualifizierten Migranten wünschenswert. Für das Aufnahmeland Deutschland sind hingegen Programme zirkulärer Migration mit Hochqualifizierten nicht geeignet, weil für diesen Personenkreis eine dauerhafte Zuwanderung angestrebt wird und entsprechend attraktivere Angebote für sie bestehen. Auch bei hoch qualifizierten Migranten selbst sollte das Interesse an zirkulären Migrationsprogrammen gering ausfallen.

Für den saisonalen Bedarf deutscher Arbeitgeber an niedrig qualifizierten Arbeitskräften wären Programme zirkulärer Migration eine passgenaue Lösung, hier fallen jedoch die Entwicklungseffekte im Herkunftsland gering aus. Eine für alle Parteien gewinnbringende Möglichkeit wäre, Programme zirkulärer Migration mit Arbeitnehmern mittlerer Qualifikation durchzuführen. Auch für Mittelqualifizierte besteht in Deutschland ein struktureller Bedarf. Ihre Einarbeitungszeit fällt aber geringer als bei Hochqualifizierten aus, so dass sich aus Arbeitgebersicht ein kürzerer Aufenthalt eher lohnen würde. Zudem bestehen für Mittelqualifizierte aus Drittstaaten bisher nur begrenzte Möglichkeiten der Einreise nach Deutschland. In den Herkunftsländern aber können auch Mittelqualifizierte durch den Transfer von Wissen und Know-how wichtige Entwicklungsimpulse setzen.

Rückkehr

Die Rückkehr der Migranten ist zentraler Bestandteil zirkulärer Migration. Zwar können in ausgewählten Fällen positive Entwicklungseffekte auch

ohne dauerhafte physische Rückkehr der Migranten erzielt werden, so z.B. wenn Unternehmen im Herkunftsland von Migranten aus dem Ausland gegründet werden. Mehrheitlich aber ist für die entwicklungspolitischen Effekte die Rückkehr der Migranten nötig. Während für einen Großteil der Migranten die von vornherein vertraglich festgehaltene Rückkehr selbstverständlich sein dürfte, wird ein kleinerer Teil im Aufnahmeland verbleiben wollen und auch die Arbeitgeber werden in bestimmten Fällen auf eine Verlängerung der Aufenthalt drängen. Daher müssen Maßnahmen und Instrumente entwickelt werden, um die (möglichst freiwillige) Rückkehr von Migranten zu fördern und zu gewährleisten. Zudem muss der Personalwechsel für Arbeitgeber unkompliziert gestaltet werden, bspw. durch eine von der Entwicklungshilfe geförderte adäquate fachliche Vorbereitung der Migranten im Herkunftsland. Trotz alledem wird ein gewisser Anteil der zirkulären Migranten dauerhaft im Aufnahmeland verbleiben, so dass Integrationsangebote von Anfang wichtig sind.

Ausrichtung auf Ausbildung oder Arbeitsmarkt

Aus Sicht der Herkunftsländer und der einzelnen Migranten sind gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Programme sinnvoll, um einen möglichst großen Qualifikationsgewinn während der Zeit im Herkunftsland zu erlangen. Aus Sicht des Aufnahmelands bzw. der Arbeitgeber sind hingegen eher eine Ausrichtung auf betriebliche Interessen und Engpässe am Arbeitsmarkt erwünscht. Ein Lernzuwachs der Teilnehmer soll durch Learning by Doing erreicht werden, d. h. durch die praktische Anwendung und den Ausbau von bereits vorhandenen Kenntnissen im Rahmen der Erwerbstätigkeit. Ein Kompromiss könnte in Weiterbildungsmaßnahmen liegen, die von den Arbeitgebern durchgeführt und staatlich gefördert werden.

Planung der Programme

Programme zirkulärer Migration bedürfen einer intensiven Planung: So müssen z. B. Instrumente zur Auswahl und Vorbereitung der Migranten, zur Sicherung ihrer Rechte und zur Förderung ihrer freiwilligen Rückkehr entwickelt werden; insbesondere aber müssen Arbeitskräfte- und Weiterqualifizierungsbedarfe zwischen den Herkunfts- und den Zielländern abgeglichen werden. Hierfür ist eine intensive Kooperation zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern notwendig. Der hohe Planungsaufwand ist sinnvoll, er mag aber zumindest in der Erprobungsphase zirkulärer Migrationsprogramme dem Anspruch der Zielländer gegenüberstehen, kurzfristig, flexibel und kostengünstig auf Arbeitskräftebedarfe zu reagieren.

Anzahl der Teilnehmer

Für Herkunftsländer und Migranten wären im Rahmen der zirkulären Migrationsprogramme relativ hohe Kontingente wünschenswert. Aus Sicht der Aufnahmeländer besteht allerdings nur ein begrenztes Interesse. Um einen ausreichend großen Umfang an zirkulärer Migration sicherzustellen, wäre das Engagement mehrerer Staaten, ggf. im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften denkbar.

Es zeichnet sich vor diesem Hintergrund ab, dass Erwartungen an ein Triple-Win-Szenario auf ein realistisches Maß gesenkt werden müssen: Denn wenn Programme zirkulärer Migration sowohl dem Herkunftsland als auch den Migranten und dem Aufnahmeland zu Gute kommen sollen, müssen Kompromisse eingegangen werden, die den jeweiligen Nutzen im Ansatz schmälern. Ein tatsächliches Triple-Win-Szenario ist nur für einzelne Berufssectoren und in Kooperation mit ausgewählten Partnerländern denkbar; der Größeneffekt wäre hierbei aber gering. Einen hohen Nutzen können die Programme hervorrufen, wenn sie entweder klar entwicklungspolitisch oder eindeutig migrationspolitisch am Arbeitsmarktinteresse des Aufnahmelandes ausgerichtet werden. Dann wäre aber nur ein Double-Win-Szenario, nicht der angestrebte Triple-Win für alle beteiligten Parteien erreicht.

8. Zukunftsperspektiven und Handlungsempfehlungen: Programme auf Probe einführen, Alternativen bedenken

Die Hoffnungen auf Programme zirkulärer Migration als Allheilmittel der Migrationssteuerung müssen relativiert werden. Dennoch sollten insbesondere ihre entwicklungspolitischen Potenziale genutzt werden. Dies gilt auch dann, wenn diese nur in kleinerem Ausmaße erreicht werden können oder nicht zugleich zu signifikanten arbeitsmarktpolitischen Vorteilen für das Aufnahmeland führen. Es ist daher aus Sicht des SVR empfehlenswert, Programme zirkulärer Migration im Rahmen von Pilotprojekten zu erproben und ihre Effekte zu evaluieren.

Bei der Ausgestaltung eines Pilotprojekts könnte auf die Erkenntnisse der SVR-Expertisen zurückgegriffen werden: So bietet sich ein Programm im mittel qualifizierten Sektor an, etwa im Gesundheitssektor, im Tourismus, in der Metall verarbeitenden Industrie und im KFZ-Sektor. Als Partnerland kommen Länder in Frage, mit denen bereits übergrei-

fende Kooperationsstrukturen in der Migrations- und Entwicklungspolitik bestehen und die einen rechtlichen und politischen Mindeststandard aufweisen. Das ermöglicht auch, das Programm sowie flankierende Maßnahmen in enger bilateraler Zusammenarbeit zu konzipieren. Bei der Auswahl der Partnerländer kann auf die Schwellenländer im von der Bundesarbeitsministerin vorgeschlagene Ziellandkonzept zurückgegriffen werden, ergänzt um jene Länder, die geografisch relativ nah zu Deutschland liegen und aufgrund guter Bildungssysteme, positiver demografischer Entwicklung und beschränkter Wirtschaftskraft zukünftig als Herkunftsländer mittelqualifizierter Migranten in Frage kommen (z.B. GUS-Nachfolgestaaten, Maghreb-Staaten). Ebenso sollten Länder in Betracht gezogen werden, mit denen Deutschland schon im Rahmen von EU-Mobilitätspartnerschaften kooperiert. An dem Pilotprogramm könnten zwischen 500 und 1.000 Personen teilnehmen. Jeder ununterbrochene, einzelne Aufenthalt sollte nicht mehr als zwei Jahre betragen.

Im Rahmen eines solchen Pilotprojekts sollte weiter den Fragen nachgegangen werden, die sich aus der Simulation und der Analyse bestehender Programme nicht abschließend beantworten lassen: Inwieweit stoßen Programme zirkulärer Migration auf das Interesse von Arbeitgebern und inwiefern kehren die Teilnehmer nach Ablauf des Projekts freiwillig in ihre Herkunftsländer zurück? Welche nachhaltigen Effekte hat ein zirkuläres Migrationsprogramm auf die wirtschaftliche Entwicklung im Herkunftsland der Migranten? Inwiefern sind die bestehenden Strukturen einer Zusammenarbeit der für Migration und Entwicklungshilfe zuständigen Ressorts in Deutschland tragfähig?

Zirkuläre Migrationsprogramme sind aber nur die eine Seite, um migrations- und entwicklungspolitische Interessen miteinander zu verschränken. Zudem sollten über Rahmenbedingungen Anreize für zirkuläre Wanderungen außerhalb spezieller Programme geschaffen werden. Hierzu sollten die in der EU ansässigen Migranten aus Drittstaaten verbesserte Möglichkeiten erhalten, für einen längeren Zeitraum in ihr Herkunftsland zurückzukehren, ohne ihren Aufenthaltstitel in dem EU-Staat zu verlieren. Sinnvoll wären auch eine vereinfachte Portabilität von Rentenversicherungsansprüchen sowie eine stärkere Förderung von transnationaler Wanderung generell.

Eine Kombination aus Programmen zirkulärer Migration und allgemeinen Anreizen zur Zirkularität gekoppelt mit einer grundsätzlich erleichterten Zuwanderung nach Deutschland wäre ein substanzieller Beitrag zu einer Verbesserung der deutschen Migrations- und Entwicklungspolitik.



Literatur

- Agunias, Doreen Rannveig/Newland, Kathleen* 2007: Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. MPI Policy Brief 04/2007, Washington. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf, 04.09.2011)
- Ambrosius, Christian/Fritz, Barbara/Stiegler, Ursula* 2008: Geldsendungen von Migranten in ihre Heimatländer. „Manna“ für wirtschaftliche Entwicklung? GIGA Focus Global 10/2008, Hamburg. (http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_0810.pdf, 13.08.2011)
- Ammassari, Savina* 2004: From Nation-Building to Entrepreneurship: The Impact of Elite Return Migrants in Côte d'Ivoire and Ghana, in: Population, Space and Place, 10: 2, 133–154.
- Angenendt, Steffen* 2007: Zirkuläre Migration – Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27, Berlin. (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2007A27_adt_ks.pdf, 12.08.2011)
- Angenendt, Steffen* 2009: Labor Migration Management in Times of Recession. Is Circular Migration a Solution? Transatlantic Academic Paper Series, Washington D.C. (http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Angenendt_Final.pdf, 12.08.2011)
- BA* 2011: Aktuelle Fachkräfteengpassanalyse
- Bade, Klaus J.* 2007: Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: Bade, Klaus J./Hiesserich, Hans-Georg (Hrsg.): Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Mit einem Beitrag von Wolfgang Schäuble. Beiträge der Akademie für Migration und Integration 11/2007. Göttingen.
- Bade, Klaus J. et al.* 2007: Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn.
- Basok, Tanya* 2003: Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: A Community based Comparison, in: International Migration, 41: 2, 3–26.
- Bast, Jürgen* 2010: Rechtliche Rahmenbedingungen für staatliche Programme zirkulärer Migration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Hannover/Frankfurt am Main.
- Batista, Catia/Lacuesta, Aitor/Vicente, Pedro C.* 2010: Testing the 'Brain Gain' Hypothesis: Micro Evidence from Cape Verde. IZA Discussion Paper No. 5048, Bonn.
- BDA* 2010: Zuwanderung und Integration. BDA Kompakt September 2010, Berlin. (<http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/id/97D0A9AE0A9091CBC12573A8005709CC?open&cm=200050003>, 14.08.2011)
- Block, Andreas* 2011: Ökonomische Wirkungen der europäischen Migrationspolitik auf die zirkuläre Migration Westafrikas. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg.
- BMAS* 2011: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin. (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile, 13.08.2011)
- BMI* 2011: Zuwanderung in Deutschland. (http://www.zuwanderung.de/ZUW/DE/Home/home_node.html, 13.08.2011)
- Bommes, Michael/Faßmann, Heinz (Hrsg.)* 2009: Ägypten, Marokko, Türkei und Europa – soziodemographische Entwicklungen und zukünftige Wanderungen. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Boubtane, Ekrame/Dumont, Jean-Christophe* 2010: Immigration and economic growth in the OECD countries 1986 – 2006: a panel data analysis“, European Economic Association 25th Annual Congress, August 2010.
- Bundesregierung* 2011: Gemeinsame Erklärung zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland. Pressemitteilung vom 22.06.2011. (http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2011/06/2011-06-22-pm-erklaerung-fachkraefte-meseberg,property=publicationFile.pdf, 03.09.2011)
- Cali, Massimiliano/Cantore, Nicola* 2010: The impact of circular migration on source countries. A simulation exercise. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), London.
- Castles, Stephen* 2006: Can Europe meet its Labour Needs through Temporary Migration? IMI Working Paper 1, Oxford.

- Dustmann, Christian/Kirchkamp, Oliver* 2002: The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Re-Migration, in: *Journal of Development Economics*, 67: 351-72.
- Dutch National Contact Point for the European Migration Network* 2010: Temporary and Circular Migration. Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in The Netherlands, Rijswijk. (http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=462EFECEC211D828B653096062E83B0C?entryTitle=03_Temporary%20and%20CIRCULAR%20MIGRATION:%20empirical%20evidence,%20current%20policy%20practice%20and%20future%20options)
- Europäische Kommission* 2010: Europäische Kommission schlägt gemeinsame Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Saisonarbeitnehmer vor. Pressemitteilung vom 13.06.2010. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/930&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, 11.08.2011)
- Faßmann, Heinz* 2008: Entwicklungspotentiale einer zirkulären Migration in Europa, in: *Geographische Rundschau*, 60: 6, 20-25.
- Fisch, Andreas* 2010: Zirkuläre Arbeitsmigration und entwicklungspolitische Ansprüche, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): *Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009*, Baden-Baden, 79-96.
- Follmar-Otto, Petra* 2007: Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen, Berlin. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf, 13.08.2011)
- GCIM* 2005: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Genf. (<http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>, 20.07.2011)
- Government Offices of Sweden* 2010: Sweden's Committee for Circular Migration and Development. Factsheet, Stockholm. (<http://www.sou.gov.se/cimu/pdf/100916%20Info%20sheet.pdf>, 15.08.2011)
- GTZ* 2007: Remittances aus Deutschland und ihre Wege in die Herkunftsländer der Migranten. Eine Studie zu fünf ausgewählten Ländern, Eschborn. (<http://www.gtz.de/en/dokumente/de-sendekorridore-2007.pdf>, 03.09.2011)
- Heckmann, Friedrich/Hönekopp, Elmar/Currel, Edda* 2009: Guest Worker Programs and Circular Migration: What works? GMF Immigration Paper Series 09, Washington D.C. (http://www.iom.cz/files/Guest_Worker_Paper_20_2_1.pdf, 03.09.2011)
- Hertlein, Stefanie/Vadean, Florin* 2006: Rücküberweisungen – Brückenschlag zwischen Migration und Entwicklung? focus MIGRATION Kurzdossier 5, Hamburg. (http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KD05_Rueck_01.pdf, 14.08.2009)
- HIT-Foundation* 2011: Blue Birds. Pilot Labour Migration. (<http://bluebirds.hitfoundation.eu/>, 13.08.2011).
- Hunger, Uwe* 2003: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer, Bonn. (http://www.suz.uzh.ch/ideli/Veranstaltung/ideli/hunger_Vom_Brain_Drain_zum_Brain_Gain.pdf, 15.08.2011)
- Hunger, Uwe* 2004: 'Brain Gain'. Theoretical Considerations and Empirical Data on a New Research Perspective in Development and Migration Theory. IMIS Beiträge 24/2004. Osnabrück.
- Jansen, Marion/Piermartini, Roberta* 2009: Temporary migration and bilateral trade flows, in: *The World Economy*, 32: 5, 735-753.
- Javorcik, Beata Smarzynska et al.* im Erscheinen: Migrant networks and foreign direct investment, in: *Journal of Development Economics*.
- Katseli, Louka T./Lucas, Robert E.B./Xenogiani, Theodora* 2006: Effects of Migration on Sending Countries: What do we know? OECD Development Centre. Working Paper No. 250, Paris. (http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P11_Katseli.pdf, 13.08.2011)
- Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone* 2009: Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 7/2009, 219-229.
- Mahroum, Sami* 2005: The International Policies of Brain Gain: A Review, in: *Technology Analysis & Strategic Management*, 17: 2, 219-230.
- Maier, Gunther/Kurka, Bernhard/Trippl, Michaela* 2007: Spillover Agents and Regional Development: Spatial Distribution and Mobility of Star Scientists. DYNREG Working Papers, Wien. (http://www.esri.e/research/research_areas/international_econo



- mics/dynreg/papers/Working_Paper_No._17.pdf, 10.09.2011)
- McLaughlin, Sheena/Münz, Rainer et al.* 2011: Temporary and circular migration: opportunities and challenges. EPC Working Paper No.35, Brüssel. (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf, 13.08.2011)
- Mohapatra, Sanket/Ratha, Dilip/Silwal, Ani* 2011: Outlook for Remittance Flows 2011-13. Migration and Development Brief 16, Washington D.C. (<http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPCTS/Resources/476882-1157133580628/MigrationandDevelopmentBrief16.pdf>, 12.08.2011)
- Nayeck, Joycker* 2009: Circular Migration – The Case for Mauritius. Präsentation im Rahmen der International Conference on Diaspora for Development, Washington D.C., 13.-14. Juli 2009. (<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Nayeck.pdf>, 02.09.2011)
- Newland, Kathleen* 2009: Circular Migration and Human Development. Human Development Research Paper 2009/42, New York. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/newland_HDRP_2009.pdf, 11.08.2011)
- Newland, Kathleen/Agunias, Dovelyn Rannveig/Terrazas, Aaron* 2008: Learning by Doing: Experiences of Circular Migration. MPI Insight 09/2008, Washington D.C. (<http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>, 04.09.2011)
- Niebel, Dirk* 2011: Migration neu bewerten, in: Internationale Politik, 66: 5, 40–45.
- Nuscheler, Franz* 2009: Internationale Migration und Entwicklung, in: Deibel, Tobias et al. (Hrsg.): Globale Trends 2010. Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt am Main, 137–158.
- OECD* 2008: International Migration Outlook. SOPEMI 2008, Paris. (<http://www.oecd.org/dataoecd/30/13/41275373.pdf>, 04.08.2011)
- Offe, Claus* 2011: From Migration in Geographic Space to Migration in Biographic Time: Views From Europe, in: The Journal of Political Philosophy, 19: 3, 333–373.
- Olivier, Claudia* 2011: Transnationalisierung und Entwicklung: Zirkuläre soziale Transfers als Voraussetzung „erfolgreicher“ Rückkehr, in: Baraulina, Tatjana/Kreienbrink, Axel/Riester, Andrea (Hrsg.): Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland. Beiträge zu Integration und Migration. Band 2, Nürnberg, 314–349.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan* 2011: Zirkuläre Migration, in: ZAR 8/2011, 247–253.
- Piracha, Matloob/Vadean, Florin* 2009: Return migration and occupational choice. IZA Discussion Paper No. 3922, Bonn.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd* 2011: Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 35, Nürnberg. (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/emn-wp-35-zirkulaere-migration-de.pdf?__blob=publicationFile, 14.08.2011)
- Sen, Amartya* 1999: Development as Freedom. Oxford.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* 2011: Temporary and Circular Migration in Portugal: Facts, Policies and Strategies. (http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=0E970CB90597090917D31C25405D39EE?entryTitle=03_Temporary%20and%20CIRCULAR%20MIGRATION:%20empirical%20evidence,%20current%20policy%20practice%20and%20future%20options, 06.09.2011)
- Shachar, Ayelet* 2006: The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes, in: New York University Law Review, 81: 1, 148–206.
- Skeldon, Ronald* 2010: Managing Migration for Development: Is Circular Migration the Answer?, in: The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, 11: 1, 21–34.
- SVR* 2011a: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2011b: Gute Grundlagen: Das deutsche Aufenthaltsrecht und Möglichkeiten der Umsetzung von Programmen zirkulärer Migration, Berlin.
- Thränhardt, Dietrich* 2005: Entwicklung durch Migration: Ein neuer Forschungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2005, 3–11.
- Ulrich, Ralf E.* 2010: Zukünftige Herkunftsgebiete qualifizierter Arbeitsmigranten. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Bielefeld.

Vertovec, Steven 2007: Circular Migration: the way forward in global policy? IMI Working Paper 4, Oxford. (<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>, 11.01.2011)

Weiss, Karin 2011: Die Einbindung ehemaliger vietnamesischer Vertragsarbeiterinnen und Vertragsarbeiter in Strukturen der Selbstorganisation, in: Zwengel, Almut (Hrsg.): Die „Gastarbeiter“ der DDR. Studien zur DDR-Gesellschaft. Band XIII, Münster, 263–280.

Weltbank 2006: Global Economic Prospects 2006. Economic Implications of Remittances and Migration, Washington D.C. (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/additional/841401968_200510327112047.pdf, 20.08.2011)

Wickramasekara, Piyasiri 2011: Circular Migration: A Triple Win or a Dead End, GURN Discussion Paper No. 15, Genf. (<http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end>, 23.07.2011)

Wisdorff, Flora 2011: Von der Leyen will Fachkräftenachschub sichern, in: Die Welt, 06.05.2011. (http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13352606/Von-der-Leyen-will-Fachkraeftenachschub-sichern.html, 14.08.2011)

Zapata-Barrera, Ricard/Faúndez, Rocío/Sánchez Montijano, Elena 2009: Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) de trabajadores entre Colombia y España. Un modelo a consolidar y replicar. Temporary and circular labour migration (TCLM) between Colombia and Spain: a model for consolidation and replication, Barcelona. (http://www.upf.edu/gritim/_pdf/INFORME_FINAL_IOM.pdf, 20.09.2011)

Zerger, Frithjof 2008: Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, in: ZAR 1/2008, 1–5.

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören acht Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresbericht veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Klaus J. Bade (Vorsitzender), Prof. Dr. Ursula Neumann (Stellv. Vorsitzende) sowie Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Prof. Dr. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu, Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Ludger Pries, Prof. Dr. Werner Schiffauer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de