



Temporäre und zirkuläre Migration: Welche politischen, praktischen und künftigen Optionen bieten sich den EU-Mitgliedsstaaten?

Die EMN-Studie *Temporary and Circular Migration* analysierte die Merkmale der Politik und Praxis der temporären (allgemein verstanden als einmalige Wanderung mit befristetem Aufenthalt in der EU) sowie der zirkulären Migration (bezogen auf mehrere Zu- und Fortzüge zwischen der EU und einem Herkunftsland) in 24 EU-Mitgliedsstaaten.¹

Das Interesse an der temporären und zirkulären Migration in der EU erwächst hauptsächlich aus dem Potential, das dieser als einem in dreifacher Hinsicht positiven politischen Instrument der Migrationssteuerung zugeschrieben wird („Triple-Win“-Szenario), und zwar weil sowohl die aufnehmende Gesellschaft als auch der/die Wandernde und dessen/deren Herkunftsland davon profitieren können. Diese Formen der Migration können das aufnehmende Land kurzfristig mit Arbeitskräften versorgen, um die durch einen Arbeits- und Fachkräftemangel bedingten Lücken zu füllen und auch den allgemeineren, aktuellen Bedarf der nationalen Arbeitsmärkte zu decken, die Entwicklung in Drittländern zu fördern und dem Phänomen des „Brain Drain“ (Abfluss von Wissen und Kenntnissen) entgegenzuwirken.

Zentrale Erkenntnisse

- **Gezielte Programme oder aber Förderung spontaner Wanderungen.** Einige Mitgliedsstaaten nennen eine gezielte Zusammenarbeit mit Drittländern und die Unterzeichnung bilateraler und multilateraler Abkommen als ein Mittel zur Steuerung der zirkulären Migration. Andere verweisen auf die Notwendigkeit, die freiwillige oder spontane („natürlich vorkommende“) zirkuläre Migration durch Schaffung der „richtigen“ Rahmenbedingungen, die Anreize für diese Form der Migration bieten, zu fördern. Eine genauere Kenntnis der treibenden Kräfte sowie der Auswirkungen der temporären und zirkulären Migration würde die Mitgliedsstaaten in eine bessere Lage versetzen, um zu entscheiden, welche *Art* von Programmen und Politik realisiert werden soll. Diese beiden Möglichkeiten könnten einerseits separat andererseits aber auch parallel gefördert werden, um ihre maximale Wirkung zu erzielen.
- **Bewusstseins-schaffung und Förderung des Austauschs über Erfahrungen und Best Practice.** Zwar haben etliche Mitgliedsstaaten die zirkuläre Migration bereits in ihre nationale Politik aufgenommen bzw. positiv darauf reagiert, dass die zirkuläre Migration auf der politischen Agenda der EU zunehmend Gewicht erhält, bisher besteht aber kein Konsens darüber, ob diese Form der Migration gefördert werden soll oder nicht. Insofern könnte es zuträglich sein, einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern, und darüber hinaus die Verfahren zu beleuchten, die den besten Erfolg gezeigt haben (Best Practice), vor allem diejenigen, die auf andere nationale Gegebenheiten übertragbar sind.
- **Harmonisierung der zentralen Begriffe und verbesserte Datenerhebung.** Auf EU-Ebene wäre es von Vorteil, auf ein übereinstimmendes Verständnis der Begriffe der temporären und zirkulären Migration hinzuwirken, und zwar ausgehend von den aktuellen EU- und nationalen Definitionen und Begriffen. So würde den Mitgliedsstaaten geholfen, bei der Einführung neuer Gesetze oder politischer Ansätze gleichzeitig auch eine gewisse Harmonisierung der Definitionen und Begriffe zu erzielen. Die Erarbeitung gemeinsamer Begrifflichkeiten wäre auch ein erster Schritt in Richtung deckungsgleicher Definitionen zum Zweck der Datenerhebung sowie zur Entwicklung gemeinsamer Indikatoren für die Messung der Wirksamkeit politischer Ansätze und Programme im Bereich der temporären und zirkulären Migration.

¹ Der zusammenfassende Bericht (*Synthesis Report*) und die 24 Landesberichte (aus **Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, der Slowakischen Republik, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik, Ungarn**) können auf der Internetseite <http://www.emn.europa.eu> unter „EMN Studies“ abgerufen werden. Die Studie beleuchtet den Zeitraum von 2004 bis Ende 2010, wobei statistische Daten bis Ende 2009 berücksichtigt wurden.

- **Gemeinsame „Grundsätze“ der temporären und zirkulären Migration.** Die aus einer verbesserten Datenerhebung, dem Erfahrungsaustausch und der Ermittlung der erfolgreichsten Methoden gewonnenen Erkenntnisse könnten die EU in eine gute Ausgangslage versetzen, um in enger Absprache mit den Mitgliedsstaaten gemeinsame „Grundsätze“ für die temporäre und zirkuläre Migration zu entwickeln, auch unter Berücksichtigung der Rechte der Migranten und der Auswirkungen einer temporären und zirkulären Migrationspolitik auf das Herkunftsland und die aufnehmenden Gesellschaften in der EU. Die Mitgliedsstaaten könnten gemeinsame EU-Standards bzw. -Mindeststandards für Integrationsmaßnahmen für Migranten entwickeln, die nicht dauerhaft in der aufnehmenden Gesellschaft ansässig bleiben wollen (oder können).

Zusammenfassung der Ergebnisse

- **Die Entwicklung und Förderung einer Politik der temporären und zirkulären Migration befindet sich in den EU-Mitgliedsstaaten noch in einem sehr frühen Stadium.** Zwar wurden in den meisten Mitgliedsstaaten Elemente der temporären und zirkulären Migration in die nationale Politik, die Gesetze und die Praxis aufgenommen, doch nicht immer in ausdrücklicher oder aber anerkannter Form.
- **Keine überzeugenden Beweise für den dreifach positiven Effekt („Triple-Win“) der temporären und zirkulären Migration.** Erste Bewertungen laufender Programme haben in einigen Fällen positive Auswirkungen für die teilnehmenden Migranten bestätigt. Weniger überzeugend sind die Beweise im Hinblick auf die Herkunftsländer und die Arbeitgeber. Für erstere ergeben sich mit höherer Wahrscheinlichkeit Vorteile, wenn Entwicklungsaspekte eine Rolle spielen oder wenn zwischen dem entsendenden und dem aufnehmenden Land eine gemeinsame, konkrete Mitverantwortung entsteht. Bei den letzteren ist ein Arbeitgeber möglicherweise nicht bereit, den Verlust einer zugezogenen Arbeitskraft hinzunehmen, in deren Ausbildung investiert wurde, und umgekehrt ist die Teilnahme für eine zugezogene Arbeitskraft möglicherweise nicht interessant, wenn sie anderswo eine längerfristig angelegte Beschäftigung finden kann.
- **Nationale Visionen und politische Ansätze gehen weit auseinander.** Einige Mitgliedsstaaten (z.B. **Schweden**) betrachten „wiederholte Zu- und Fortzüge“ als zentrales Merkmal der zirkulären Migration, während andere (z.B. die **Niederlande**) den Schwerpunkt weniger auf die Mehrfachwanderungen als die sogenannten „Triple-Win“-Vorteile legen. Die Ansätze der Mitgliedsstaaten bezüglich dieser Migrationsformen können grob danach gegliedert werden, ob sie den Schwerpunkt auf den wirtschaftlichen Vorteil für die aufnehmende Gesellschaft legen (d.h. Überwindung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt), auf die Entwicklungsaspekte für die Migranten und das Herkunftsland, auf die Bedürfnisse der Migranten (z.B. Schwerpunkt Integration) und deren Rechte sowie auf den Aspekt der „Rückkehr“ bei der temporären und zirkulären Migration. In der Regel beinhalten die praktizierten Ansätze eine Mischung dieser Perspektiven.
- **Anhaltende Sorge wegen negativer öffentlicher Wahrnehmung, jedoch mögliche Beeinflussung durch Information.** Es wurde festgestellt, dass die allgemeine Öffentlichkeit in der aufnehmenden Gesellschaft eine allgemein ablehnende Haltung gegenüber der temporären und zirkulären Migration einnimmt, die aus der Sorge erwächst, dass diese Migration zu unerwünschten oder irregulären Wanderungen oder einem dauerhaften Aufenthalt führen könnte. Außerdem gab es Sorgen über die negativen Konsequenzen für die Migranten selbst und ihre Herkunftsländer (z.B. Ausnutzung der Arbeitskraft der Migranten und „Brain-Drain“). In Ländern, in denen solche Migrationsmodelle aktiv von der Regierung gefördert wurden, und zwar mit der Unterstützung der bürgerlichen Gesellschaft, zeigte sich eine etwas positivere Einstellung.
- **Nationale Statistiken geben Aufschluss über Umfang und Ausmaß der temporären und zirkulären Migration in den Mitgliedsstaaten, sind aber begrenzt und nicht vergleichbar.** Aktuell fehlt es an EU-weit vergleichbaren Statistiken zur temporären und zirkulären Migration. Die zurzeit angewendeten Methoden der Datenerhebung erfassen diese Formen der Migration nicht hinreichend, es gibt keine gemeinsame statistische Definition und allgemein mangelt es an der Erhebung von Längsschnittdaten, anhand derer die Migrationsmuster im Lebensverlauf einer Person nachvollzogen werden könnten. Nichtsdestotrotz nennt die Studie einige Indikatoren, die zur Quantifizierung dieser Migrationsformen herangezogen werden, darunter temporäre Aufenthaltsgenehmigungen, bestimmte Visatypen, Datenbanken zur Beschäftigung, Einwohnermeldedaten, Erhebungsdaten und Daten zu Saisonarbeitnehmern (primär bezogen auf die zirkuläre Migration).

Lage in den Mitgliedsstaaten

Die Förderung der temporären Migration ist derzeit in wenigen Mitgliedsstaaten gezielt gesetzlich vorgesehen und die zirkuläre Migration ist in keinem Mitgliedsstaat gezielt gesetzlich geregelt. Allerdings werden durch mehrere Vorschriften im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Regelung der legalen Migration in die Mitgliedsstaaten die Bedingungen für die zeitlich befristete Aufnahme und für die mehrfache Einreise

festgeschrieben, welche die temporäre Migration und die zirkuläre Migration folglich ermöglichen. So werden etwa in **Frankreich, Ungarn, Italien** und der **Slowakischen Republik** gezielt Genehmigungen für die Saisonarbeit ausgestellt, die ein zirkuläres Element beinhalten, da sie in einem bestimmten Zeitraum Mehrfachwanderungen zulassen. Außerdem haben **Estland, Ungarn, Lettland, Großbritannien** und insbesondere **Belgien** umfassende Gesetze erlassen, in deren Rahmen Drittstaatsangehörigen die Abwesenheit und Wiedereinreise ohne Verlust der Aufenthaltsgenehmigung möglich ist.

Mitgliedsstaaten haben Programme und Projekte entwickelt, die temporäre Aufenthalte (mit garantierter Rückkehr) und Mechanismen zur Realisierung des „Triple Win“-Szenarios miteinander kombinieren, etwa in **Belgien, den Niederlanden** und **Großbritannien**. In einigen sind Mehrfachwanderungen vorgesehen (d.h. zirkuläre Migration), etwa in **Spanien**, wo mehrere Programme aufgelegt wurden, in deren Rahmen bestimmte Drittstaatsangehöriger wiederholt in eine Beschäftigung übernommen werden können, vor allem Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, sowie in **Griechenland**, das im Bereich der Fischerei ein ähnliches Abkommen mit Ägypten abgeschlossen hat. **Portugal** hat in der Ukraine ein Pilotprojekt ins Leben gerufen, um die Auswirkungen der temporären Migration zu untersuchen und plant im Rahmen eines zweiten Beschaffungsprozesses eine Bewertung der zirkulären Migration.

Viele Mitgliedsstaaten haben bilaterale und multilaterale Abkommen mit Drittländern abgeschlossen, die in geographischer Nähe liegen oder mit denen historische Verbindungen bestehen. Diese Abkommen richten sich in der Regel an Universitätsstudenten, Saisonarbeiter oder medizinische Fachkräfte und umfassen die Auswahl und Unterstützung vor dem Fortzug, vereinfachte Einreiseverfahren und Hilfe bei der Rückkehr, wobei gleichzeitig angestrebt wird, der Problematik des „Brain Drain“ / der Verschwendung und der Ausbildung der Migranten zu begegnen.

Nachweis temporärer und zirkulärer Migrationsmuster

Was die temporäre Migration anbetrifft, waren rund ein Viertel aller Zuzüge in **Österreich** von 2003 bis 2008 temporärer Art (d.h. mit einem Aufenthalt von bis zu einem Jahr verbunden). In **Großbritannien** beabsichtigten schätzungsweise zwar 39 % der Migranten im Jahr 2000, lediglich für ein oder zwei Jahre zu bleiben, demgegenüber war dieser Anteil aber im Jahr 2009 auf 49 % angestiegen. In **Finnland** lassen die Schätzwerte für die Saisonarbeiter darauf schließen, dass sie über 50% der jährlichen Zuzüge ausmachen – und zwar zusätzlich zu den 35.000 – 45.000 temporären ausländischen Beschäftigten, die im nationalen Steuerregister verzeichnet sind. **Insgesamt ist es jedoch schwierig, aus den eingeschränkten Daten zuverlässige Schlüsse zu ziehen**. Zwar können die meisten Mitgliedsstaaten Angaben zu den erteilten befristeten Aufenthaltsgenehmigungen oder den ausgestellten Einreisevisa machen, doch daraus leiten sich nicht unbedingt direkte Zahlen zur temporären Migration ab, da diese in vielen Fällen verlängert werden und zu längerfristigen oder dauerhafteren Aufenthalten führen können. **Statistiken zur temporären Migration werden** in den EU-Mitgliedsstaaten **gegenwärtig nicht systematisch erhoben** und die nationalen Statistiken, die geführt werden, können zum großen Teil weiterhin nicht miteinander verglichen werden, da es unterschiedliche Definitionen der Aufenthaltsdauer gibt, die als temporär zu betrachten ist.

Eine Analyse der vorhandenen Statistiken zur zirkulären Migration ergibt, dass diese gegenwärtig tendenziell die Migration von Saisonbeschäftigten, z.B. in der Landwirtschaft oder Fischerei, beinhalten. Dies ist z.B. in der **Slowakischen Republik** und in **Griechenland** der Fall, wo fast alle zirkulären and temporären Migranten heute faktisch Saisonarbeiter aus Ägypten oder Albanien sind (und rund 95% der gesamten Migrantenpopulation ausmachen). In **Deutschland** wurden diejenigen Personen als zirkuläre Migranten betrachtet, die bereits mindestens einmal aus Deutschland fort- und anschließend wieder zugezogen sind, und demnach hätten fast 11% aller ansässigen Drittstaatsangehörigen die „zirkuläre“ Migration praktiziert. **Schweden** betrachtet alle Einwohner (einschließlich derjenigen mit schwedischer oder EU-Staatsangehörigkeit) als potentielle zirkuläre Migranten. Man kommt so zu dem Ergebnis, dass 3% der Bevölkerung (283.400 Personen) die zirkuläre Migration praktiziert haben, da sie mindestens zwei Mal über die Landesgrenze umgezogen sind. Wie bei der temporären Migration finden auch im Bereich der **zirkulären Migration wenige systematische Datenerhebungen statt**. Dies liegt zum Teil daran, dass die meisten nationalen Datenerhebungssysteme zwar einen einzelnen grenzüberschreitenden Umzug erfassen, nicht aber (mehrere) migratorische Bewegungen der gleichen Person.

Erfolgreiche aktuelle Ansätze

In Bezug auf das „Triple-Win“-Szenario – und insbesondere den positiven Effekt für das Herkunftsland – zitiert **Luxemburg** Quellen, die besagen, dass zirkuläre Migrationsprogramme, die auf die Entwicklungsagenden des Herkunftslandes abgestimmt sind, größere Erfolgsaussichten haben, insbesondere wenn sie mit einer konkreten Mitverantwortung sowohl auf Seiten des Herkunftslandes als auch der

Aufnahmeländer verbunden sind. **Bilaterale und multilaterale Abkommen** sind gute Beispiele einer gesteuerten temporären/zirkulären Migration, insbesondere Mobilitätspartnerschaften, die konkrete, erreichbare Entwicklungsziele beinhalten.

Die „nach außen gerichtete“ zirkuläre Migration, bei der sich die Diaspora an der Förderung der Entwicklung im Herkunftsland beteiligt, hat sich in einigen Mitgliedsstaaten als wirksam erwiesen. Im Rahmen eines Programms, aufgelegt von der IOM in den **Niederlanden**, wurde eine „virtuelle“ Migration praktiziert, bei der die Diasporabevölkerung Teilnehmern in ihrem Herkunftsland Schulungen und Unterstützung über das Internet anbot.

Integrationsgelegenheiten verstärken die positiven Effekte des “Triple-Win”-Szenarios. In der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten richten sich die Lebensunterhalts- und Integrationsstrategien vor allem an Personen, deren Migration dauerhaft ausgelegt ist. In einigen Mitgliedsstaaten (**Estland, Portugal, Slowenien, Spanien, Schweden**) werden die temporären und zirkulären Migranten jedoch auch in die allgemeine Integrationspolitik einbezogen.

Vereinfachte Modelle haben dazu beigetragen, die Rückkehr von Migranten sicherzustellen. Beispiele hierfür sind die **Tschechische Republik** in der Folge des Verlusts von Migrantenarbeitsplätzen während der Wirtschaftskrise und **Spanien**, wo man einen Ansatz praktizierte, um die Rückkehr von Saisonarbeitern und Arbeitnehmern, die für ein konkretes Projekt eingesetzt worden waren, sicherzustellen. Zum Nachweis der Rückkehr müssen die betreffenden Arbeitnehmer innerhalb eines Monats nach Ablauf ihrer Arbeitserlaubnis die diplomatische Vertretung oder das Konsulat aufsuchen.

Während die Rückkehr in ein Herkunftsland gewissermaßen erzwungen werden kann, kann es sich später indes als schwieriger erweisen, die gleiche Person erneut anzuwerben. Einige Mitgliedsstaaten verfolgen daher politische Ansätze, die den Migranten die Rückkehr in den Mitgliedsstaat einfacher macht. In **Belgien, Estland, Ungarn, Lettland** und **Litauen** können Drittstaatsangehörige zeitweilig in ihr Heimatland zurückkehren, ohne bei ihrer Rückkehr erneut eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen zu müssen. Diese Bestimmungen wurden jedoch möglicherweise nicht konkret mit dem Ziel eingeführt, die zirkuläre Migration zu fördern, und nur wenige Mitgliedsstaaten (vielleicht nur **Portugal** und **Schweden**) verfolgen aktuell solche politischen und praktischen Ansätze.

Programmevaluationen und öffentliche Meinung

Eine erste Bewertung des Pilotprojekts zur zirkulären Migration zwischen **Portugal** und der Ukraine ergab, dass die Teilnehmer im Allgemeinen zufrieden sind, wobei zum Beispiel die Sicherheit, nach der Rückkehr in den Mitgliedsstaat für den gleichen Arbeitgeber zu arbeiten, als Vorteil gilt. Einige Teilnehmer gründeten nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland kleinere Unternehmen. Von den Drittstaatsangehörigen, die an einem Programm **Großbritanniens** mit dem Titel *Commonwealth Scholarship und Fellowship Programme* teilnahmen, hat die Mehrheit der befragten Ehemaligen eine Tätigkeit oder leitende Funktion im Hochschulbereich sowie in anderen Bereichen aufgenommen, die den Bedürfnissen in der Karibik entsprechen, z.B. Bildung, Klimawandel und Wirtschaft (z.B. Bananenanbau).

Die öffentliche Meinung in der EU ist in den meisten, wenngleich nicht allen Mitgliedsstaaten negativ gegenüber der temporären und zirkulären Migration eingestellt. Grund dafür ist das Risiko der Ausnutzung dieser Migranten, wenn keine Verfahren zur Kontrolle der betreffenden Unternehmen bzw. Branchen existieren, und in einigen Mitgliedsstaaten, die in den 1960ern Erfahrungen mit Gastarbeitermodellen gesammelt haben, bleibt es bei einer skeptischen Haltung, ob die Rückkehr letztlich auch stattfindet. **Die Wirtschaftskrise in den Mitgliedsstaaten hat den negativen Reaktionen weiteren Vorschub gegeben und die steigenden Arbeitslosenzahlen haben Fragen aufgeworfen, ob die temporäre und zirkuläre Migration (gering-)qualifizierter Migranten überhaupt wünschenswert ist.** Demgegenüber fielen die Einstellungen dort positiver aus, wo temporäre und zirkuläre Migrationsmodelle von der Regierung gefördert und Arbeitgebervertreter, Gewerkschaften und bürgerliche Organisationen explizit eingebunden wurden, wie etwa in **Spanien**.

Weitere Informationen

Sollten Sie konkrete Fragen haben, nähere Informationen benötigen oder ein Exemplar der gesamten Veröffentlichung wünschen, richten Sie Ihre Anfrage bitte unter folgender Kontaktadresse an das EMN: Stephen.Davies@ec.europa.eu

Erstellt: Dezember 2011