

Zirkuläre und temporäre Migration in Deutschland: empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland

Schneider, Jan; Parusel, Bernd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, J., & Parusel, B. (2011). *Zirkuläre und temporäre Migration in Deutschland: empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland*. (Working Paper der Nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes, 35). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Europäisches Migrationsnetzwerk Nationale Kontaktstelle Deutschland (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-260029>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



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

der Nationalen Kontaktstelle
des EMN und der Forschungs-
gruppe des Bundesamtes

erschienen 2011



Kofinanziert durch die
Europäische Kommission

Jan Schneider
Bernd Parusel

Zirkuläre und temporäre Migration

Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und
zukünftige Optionen in Deutschland

Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für
das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	6
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
	Zusammenfassung	8
1	Einleitung	10
	1.1 Methodisches Vorgehen	12
	1.2 Definitionen	14
2	Zirkuläre und temporäre Migration: Ansätze und Erfahrungen in Deutschland	21
	2.1 Nationale Vorstellungen, Politikkonzepte und Programme	21
	2.1.1 Gesellschaftliche, arbeitsmarktpolitische und ökonomische Positionen	24
	2.1.2 Entwicklungspolitische Positionen	26
	2.1.3 Die Position der Migrationssteuerung	29
	2.2 Rechtlicher Rahmen, Bedingungen und organisatorische Durchsetzung	30
	2.2.1 Rückblick: Zirkuläre Migration und die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte	30
	2.2.2 Rahmenbedingungen des Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts	32
	2.2.3 Grundzüge des Ausländerbeschäftigungs- und Sozialversicherungsrechts	35
	2.2.4 Integrations- und Rückkehraspekte	38

2.3	Zusammenarbeit mit Drittstaaten	41
2.3.1	Die temporäre Beschäftigung von Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern	42
2.3.2	Vermittlung und Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern und Schaustellergehilfen	44
2.3.3	Mobilitätspartnerschaften und bilaterale Abkommen	45
2.4	Ansätze und Entwicklungsperspektiven für Modelle temporärer und zirkulärer Migration	47
2.5	Ansätze und Wirkung einer europäischen Politik für temporäre und zirkuläre Migration	50
3	Die Datenlage im Bereich zirkulärer und temporärer Migration	53
3.1	Daten des Ausländerzentralregisters	53
3.2	Daten der Zentrale für Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit	61
3.3	Die Wanderungsstatistik als mögliche Datengrundlage	63
4	Schlussfolgerungen und Ausblick	65
	Quellen- und Literaturverzeichnis	69

Abkürzungsverzeichnis

AE	Aufenthaltserlaubnis
ASAV	Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer („Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung“)
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BevStatG	Bevölkerungstatistikgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GCIM	Global Commission on International Migration
IT	Informationstechnologie
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MME	Migration, Mobility and Employment
NE	Niederlassungserlaubnis
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
REAG/GARP	Reintegration and Emigration for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
TMWP	Temporary Migrant Workers Programme
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Typologie der zirkulären Migration nach Agunias und Newland	15
Tabelle 1:	Zirkuläre Migration nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, ein oder mehrere Fortzüge)	56
Tabelle 2:	Zirkuläre Migration nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten (Top-10) und über bestimmte Zeiträume	57
Tabelle 3:	Zirkuläre Migration nach ausgewählten Aufenthaltszwecken (ein oder mehrere Fortzüge)	58
Tabelle 4:	Zirkuläre Migration nach Altersgruppen und Staatsangehörigkeiten (ein Fortzug)	60
Tabelle 5:	Zirkuläre Migration nach Geschlecht	61
Tabelle 6:	Beschäftigung bzw. Vermittlung von Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeitnehmern, 2005-2009	63
Tabelle 7:	Internationaler Personalaustausch, 2006-2009	63

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit empirischen Erkenntnissen, den rechtlichen Voraussetzungen, der politischen Diskussion und künftigen Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich zirkulärer Wanderungsmuster und temporärer Aufenthalte von Migranten in Deutschland. Es handelt sich um eine explorativ-vergleichende Studie, die zentrale Erkenntnisse über zirkuläre und temporäre Wanderungen nach Deutschland sowie Rechtsgrundlagen, Debatten und politische Gestaltungsoptionen darstellt.

Zunächst wird „zirkuläre Migration“ definiert und terminologisch von anderen Migrationsmustern, etwa Rückkehr- oder temporärer Migration, abgegrenzt. Es wird vorgeschlagen, „zirkuläre Migration“ als Mehrfachwanderung zu verstehen, bei der eine Person mindestens einmal ins Zielland zuwandert (oder dort geboren wird), ins Herkunftsland, das Land der Staatsangehörigkeit oder ein Drittland fortzieht und erneut ins Zielland zuzieht. Zu berücksichtigen ist dabei auch die zeitliche Dimension, wobei sich keine genaue Aufenthaltsdauer definieren lässt. Kurzaufenthalte von wenigen Monaten bleiben ausgeschlossen, da in der Regel keine Verlagerung des Wohnsitzes bzw. des Lebensmittelpunktes stattfindet. Auch bei Personen, die sich über viele Jahre oder gar Jahrzehnte im Gastland aufhalten und dann (einmalig und ohne wiederzukehren) in ihr Herkunftsland zurückwandern, sollte nicht von zirkulärer Migration gesprochen werden.

Hinsichtlich der empirischen Erkenntnisse kommt die Studie u.a. zu folgenden Befunden:

- Die in Deutschland lebenden Ausländer aus Drittstaaten können zu einem nicht unerheblichen Teil als zirkuläre Migranten betrachtet werden. Anhand von Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) wurde festgestellt, dass 10,7 Prozent der rund 4,3 Millionen aufhältigen Drittstaatsangehörigen (Nicht-EU-Bürger) bereits mindestens einmal aus Deutschland fortgezogen und danach erneut zugewandert sind. Bei 2,6 Prozent der Drittstaatsangehörigen haben sich solche Fort- und erneuten Zuzüge innerhalb der letzten fünf Jahre ereignet. 2,3 Prozent der aufhältigen Ausländer aus Nicht-EU-Staaten sind schon mindestens zweimal aus Deutschland fortgezogen und dazwischen sowie danach erneut zugezogen.
- Hinsichtlich einzelner Staatsangehörigkeiten und in Bezug auf unterschiedliche Zwecke des Aufenthalts unterscheidet sich der Grad der Zirkularität deutlich. So lässt sich anhand der AZR-Daten feststellen, dass Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit in größerem Umfang zirkulär gewandert sind als Personen, die aus anderen Gründen, etwa familiären oder humanitären Gründen, nach Deutschland gekommen sind. Auch scheinen Staatsangehörige des ehemaligen Jugoslawiens und aus Bosnien und Herzegowina häufiger zu zirkulieren als beispielsweise Staatsangehörige Russlands oder der Türkei.

- Mit 51,7 Prozent ist gut die Hälfte der in Deutschland aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die zuvor bereits mindestens einmal aus Deutschland fortgezogen waren, zwischen 35 und 64 Jahre alt. 37,3 Prozent sind im Alter zwischen 18 und 34 Jahren. Eher gering ist das Vorkommen von zirkulären Migrationsmustern bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren.

In Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für zirkuläre und temporäre Wanderungen kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

- Das deutsche Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht ermöglicht zahlreiche Formen der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen. Teilweise sind temporäre Aufenthalte vorgesehen, teilweise wird implizit von Daueraufenthalten ausgegangen. Gerade im Hinblick auf temporäre Aufenthalte verfügt Deutschland bereits seit mehreren Jahrzehnten über bewährte Instrumentarien, so etwa in den Bereichen Saisonbeschäftigung, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer.
- Zirkuläre Wanderungsformen werden grundsätzlich ermöglicht, aber allenfalls indirekt gefördert. Erst in den letzten Jahren hat der deutsche Gesetz- und Verordnungsgeber einzelne Rechtsvorschriften so justiert, dass zirkuläre Wanderung begünstigt wird, etwa hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben über das Erlöschen von Aufenthaltstiteln nach der Ausreise aus Deutschland. Es ist anzunehmen, dass die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht auch nach einer längeren Abwesenheit wieder in Anspruch nehmen zu können, zirkuläre Wanderungen erleichtert.

Ob zirkuläre Migration darüber hinaus im Rahmen spezieller Programme oder auch über die Schaffung und Verstärkung allgemeiner Anreize für zirkuläre Wanderung gefördert werden sollte, ist in Deutschland bislang nicht eindeutig geklärt. Auf Basis einer Literaturanalyse und von Erfahrungen anderer EU-Staaten lassen sich jedoch verschiedene Faktoren und Entwicklungsperspektiven benennen, die Migranten eine zirkuläre Wanderung erleichtern können, z.B. die fortdauernde Gültigkeit von Aufenthaltstiteln nach erfolgter Ausreise, die Möglichkeit der Einführung von Mehrfacheinreisevisa bzw. Mehrfachaufenthaltstiteln und der Ausbau von Mobilitätspartnerschaften und bilateralen Abkommen mit Drittstaaten.

1 Einleitung

Ein beträchtlicher Teil der heutigen grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen mündet nicht in dauerhafte Niederlassung in einem bestimmten Land. Ob von Zuwanderern, Einwanderern oder temporären Migrant*innen die Rede ist: Stets wird die Wanderungsgeschichte eines beträchtlichen Teils der in einem Staat wie Deutschland aufhältigen Migrant*innen nicht eindeutig oder geradlinig (im Sinne einer einmaligen Zuwanderung mit anschließendem, ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt) verlaufen sein.

Grenzüberschreitende Wanderungen zeugen von einschneidenden Veränderungen im persönlichen Leben der betroffenen Personen. Sie bergen Chancen, aber auch Risiken. Mit dem Risiko, eine Migration „zu wagen“, ist oftmals auch das Risiko des Scheiterns unmittelbar verbunden. Erfüllen sich die an einen Wanderungsprozess geknüpften Erwartungen nicht oder nur unzureichend, wird also das Migrationsziel nicht erreicht, kann es zur Rück- oder Weiterwanderung kommen – Migration bedeutet nicht selten das Versuchen bzw. die Inkaufnahme von Unwägbarkeiten. Umgekehrt kann jedoch auch nach dem Erreichen des Migrationsziels eine weitere grenzüberschreitende Wanderung auf der Hand liegen, etwa wenn ein im Ausland aufgenommenes Studium erfolgreich zum Abschluss gebracht wurde. Möglich ist die Einbringung des erworbenen Wissens auf dem Arbeitsmarkt des Herkunftslandes ebenso wie die Weiterentwicklung durch Aufnahme einer Tätigkeit in einem dritten Land. Neben wirtschaftlich-beruflichen Anreizen spielen auch persönliche Motive und Beziehungslagen wie Familie, Partner oder Lebensumfeld eine wichtige Rolle. Hinzu kommen mobilitätsfördernde Rahmenbedingungen, die sich in den letzten Jahrzehnten stetig verbessert haben: Dazu gehört einerseits die wachsende Personenfreizügigkeit (z.B. innerhalb der EU oder durch Wegfall von Visaerfordernissen), andererseits Ausbau, Beschleunigung und Verfügbarkeit von kontinentalen wie interkontinentalen Verkehrsverbindungen, besonders im Flugverkehr. Auch die weltweit verbesserten Möglichkeiten des Informationszugangs spielen hierbei eine wichtige Rolle. Unter diesen Voraussetzungen bewegen sich viele Migrant*innen zwischen zwei oder auch mehreren Staaten hin und her.

Die verschiedenen Muster der „zirkulären Migration“, von denen in dieser Studie die Rede sein soll, reflektieren die Internationalisierung und Differenzierung der Arbeitswelten, demografische Veränderungen, neuartige Mobilitätsmuster und sich wandelnde Ausbildungs- und Arbeitsmärkte in der globalisierten Wirtschaft. Viele Migrant*innen wollen sich bei der Gestaltung ihrer beruflichen Perspektiven nicht auf ein einziges Land festlegen, sondern die Chancen grenzüberschreitender Wanderung dynamisch nutzen. Dabei sind zirkuläre, temporäre oder pendelnde Wanderungsmuster innerhalb der Europäischen Union bereits beinahe eine Selbstverständlichkeit; hier steigt das Vorkommen mittelfristiger Aufenthalte mit anschließender Rück- oder Weiterwanderung nicht nur aufgrund der Freizügigkeit, sondern vor allem auch aufgrund der geringen geografischen Distanzen. Nicht

zuletzt lässt sich damit auch die steigende Fluktuation von Arbeitskräften – vielfach als „Abwanderung von Fachkräften“ titulierte – erklären (vgl. IOM 2010: 90).¹

Hiervon muss die zirkuläre Migration über größere Entfernungen und unter Einbezug von Drittstaaten differenziert werden. Die politischen Akteure in der Europäischen Union und in den EU-Mitgliedstaaten haben erkannt, dass zirkuläre Wanderungen sowohl für die Zielländer als auch für die Ausgangsräume der Migranten Vorteile bieten können: Einerseits benötigt die EU Neuzuwanderer, u.a. vor dem Hintergrund ihrer demographischen Entwicklung sowie von Arbeitskräftebedarfen in bestimmten Sektoren (vgl. Parusel/Schneider 2010); andererseits können Entwicklungsländer von zirkulärer Migration profitieren, wenn Migranten im Ausland verdientes Geld im Herkunftsland reinvestieren oder erworbene Fachkenntnisse anwenden. Zirkuläre Migration könnte somit für die betroffenen Staaten, aber auch für die Migranten selbst von Vorteil sein. Vor diesem Hintergrund erklärten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten bereits im Dezember 2006, es würden Mittel und Wege gesucht, wie die zirkuläre und temporäre Migration erleichtert werden könne.² Die EU-Kommission hielt anschließend in einer Mitteilung über „zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften“ vom Mai 2007 fest, dass Möglichkeiten für Migranten, zirkulär zu wandern, weiterentwickelt werden sollten. Dies könne den EU-Mitgliedstaaten dabei helfen, „ihren Arbeitsmarkterfordernissen gerecht zu werden, mögliche positive entwicklungspolitische Wirkungen der Migration zu nutzen und gleichzeitig die Bedürfnisse der Herkunftsländer in Bezug auf den Wissenstransfer zu berücksichtigen und die negativen Wirkungen des Braindrain zu reduzieren.“³

Das im Dezember 2009 angenommene Fünfjahresprogramm für die europäische Politikentwicklung im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht („Stockholmer Programm“) nimmt ebenfalls Bezug auf zirkuläre Migration. Unter anderem enthält es die Aufforderung an die EU-Kommission, zu untersuchen, „wie eine geordnete Zirkulation von Migranten innerhalb oder außerhalb des Rahmens spezifischer Projekte oder Programme erleichtert werden kann.“⁴ Der Rat der Innen- und Justizminister der EU hat diesen Aspekt weiter konkretisiert. Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichteten sich zur „Weiterprüfung von Fragen, die potenziell die zirkuläre Migration und die freiwillige Rückkehr fördern können, wie beispielsweise die Portabilität sozialer Rechte, die Möglichkeit für Migranten, für längere Zeit in ihr Herkunftsland zurückzukehren, ohne dass sie das Aufenthaltsrecht in ihrem Zielland verlieren, sowie die Förderung von Optionen zum Aufbau einer tragfähigen Existenzgrundlage in den Herkunftsländern.“⁵

1 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erkenntnisse der Statistikbehörde Eurostat zur – je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ausgeprägten – Mobilität, etwa von Fachkräften in Wissenschaft und Technologie (vgl. Meri 2007) oder von Studenten (vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ts00064&plugin=0>).

2 Europäischer Rat (Brüssel), 14./15. Dezember 2006 (Dok.-Nr.: 16879/1/06 REV1), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 9.

3 KOM(2007) 248 endgültig, S. 2.

4 Rat der Europäischen Union (2009): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Dok.-Nr. 17024/09, Brüssel, S. 62.

5 Rat der Europäischen Union (2009): Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Migration im Interesse der Entwicklung, Dok.-Nr. 15806/09, Brüssel, S. 3.

Auch in der Bundesrepublik haben die Zirkularität der Migrationsbewegungen und mögliche politische Strategien zur Förderung solcher Migrationsmuster in den zurückliegenden Jahren größere Aufmerksamkeit erfahren, vor allem im akademischen Diskurs und in der Fachöffentlichkeit. Ob und inwieweit die überwiegend positiven Einschätzungen der Akteure hinsichtlich zirkulärer Migration in einen nationalen Politikansatz münden, der eine gezielte Förderung solcher Migrationsmuster vorsieht, ist gegenwärtig nicht klar erkennbar. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, arbeitsmarktpolitische Erfordernisse in einer exportorientierten und im intensiven internationalen Wettbewerb stehenden Volkswirtschaft mit entwicklungspolitischen Positionen und dem Ziel der Steuerung und Kontrolle internationaler Migrationsbewegungen in Einklang zu bringen. Darüber hinaus sind weitere Fragen zu beantworten, etwa ob zirkuläre Migration im Rahmen besonderer herkunftsländer- oder berufsgruppenspezifischer Projekte oder Programme ermöglicht bzw. gefördert werden soll, oder ob es eher darum gehen wird, zirkuläre Wanderungen insgesamt über nicht gruppenspezifische Anreize zu erleichtern.

Der vorliegende Bericht ist der deutsche Beitrag zu einer vergleichend angelegten Studie im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN). Sie hat zum Ziel, die europäische Diskussion über zirkuläre und temporäre Migration zu bereichern und die Politikentwicklung der EU-Organe durch die Bereitstellung von Informationen über Auffassungen, Erkenntnisse und Strategien der nationalen politischen Akteure in den einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Migrationsmuster zu unterstützen.

1.1 Methodisches Vorgehen

Die allgemeine Daten- und Erkenntnislage zur zirkulären Migration ist sowohl im nationalen wie im internationalen Rahmen verbesserungswürdig. Insbesondere gibt es wenig empirisch gestützte Forschung zum Thema, die über Fallstudien zu einzelnen Migrantengruppen in bestimmten Ländern oder spezielle Programme für zirkuläre Migration (vgl. z.B. IOM 2009) hinausgeht. Darüber hinaus mangelt es an einem gemeinsamen definitorischen Verständnis und klarer Begriffsverwendung. So taucht der Begriff der zirkulären oder temporären Migration weder im deutschen Recht bzw. in der Verwaltungspraxis noch in der Melde- und Wanderungsstatistik offiziell auf; es existieren keine Instrumente und Verfahren zur Messung des Ausmaßes entsprechender Migrationsmuster; Programme oder Initiativen zur Förderung zirkulärer Migration wurden bislang nicht etabliert.

Die vorliegende Studie hat daher explorativ-grundlegenden Charakter und stützt sich auf verschiedene Quellen. In Vorbereitung auf das EMN-Tätigkeitsprogramm 2010 führte die nationale EMN-Kontaktstelle im Bundesamt bereits im Oktober 2009 einen Workshop zum Thema zirkuläre und temporäre Migration durch. Daran nahmen Experten aus Wissenschaft und Verwaltungspraxis teil, u.a. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, vom Hamburger Institut für Sozialforschung, vom Schweizer Bundesamt für Migration sowie aus dem Bundesministerium des Innern. In dem Workshop wurden neben definitorischen Fragen sozialethische und rechtliche Aspekte von Konzepten zur Steuerung zirkulärer Migration sowie deren mögliche entwicklungsfördernde Wirkung auf Drittstaaten diskutiert. Die im Rahmen des Workshops gewonnenen Erkenntnisse sind an verschiedenen Stellen in die weiteren Recherchen zur Studie eingeflossen.

Neben der (äußerst begrenzten) thematisch einschlägigen wissenschaftlichen Literatur über zirkuläre und temporäre Migration in Deutschland wurden auch aktuelle Forschungsergebnisse aus internationalen Studien und Berichten einbezogen. Die Forschungsliteratur erwies sich insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung möglichst eindeutiger Definitionen als hilfreich, die nicht zuletzt zur Erhebung von statistischen Daten benötigt wurden; berücksichtigt wurden in diesem Zusammenhang auch die konzeptionellen Ausführungen über zirkuläre Migration in verschiedenen Policy-Dokumenten der Europäischen Kommission.

Ein wesentliches Anliegen der Studie ist es zudem, darzustellen, welche Auswirkungen der bestehende Rahmen des Aufenthalts- bzw. Ausländerbeschäftigungsrechts auf mögliche zirkuläre und temporäre Migrationsformen hat. Daher wurden die wesentlichen Rechtsquellen, etwa das Aufenthaltsgesetz, sowie die daraus resultierende Praxis berücksichtigt. Hier konnte auf andere Publikationen des Bundesamtes wie etwa den Migrationsbericht 2008 und die für das EMN durchgeführten Studien zur „Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland“ (Schneider 2009) sowie zur „Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung“ (Parusel/Schneider 2010) zurückgegriffen werden.

Datenquellen

Bislang liegen keine offiziellen umfassenden Statistiken über temporäre und zirkuläre Migration vor. Als die am besten geeignete Datenquelle für die Zwecke dieser Studie wurde das Ausländerzentralregister (AZR) identifiziert. Als personenbezogene Datei bietet das AZR seit 2005 die Möglichkeit, auch teilweise historisierte Daten abzurufen. Das heißt, dass nicht nur aktuelle Informationen über neu eingereiste bzw. zum Stichtag der Abfrage aufhältige Ausländer erfasst sind, sondern beispielsweise auch frühere Aufenthalte dieser Personen, wenn sie in der Zwischenzeit die Bundesrepublik einmal oder mehrmals verlassen haben, sowie die Rechtsgrundlagen und Aufenthaltsw Zwecke dieser früheren Aufenthalte. Daneben sind entsprechende Informationen über Ausländer vorhanden, die sich zum Stichtag nicht in der Bundesrepublik aufhalten (also nach einem oder mehreren Aufenthalten ins Ausland fortgezogen sind). Das AZR ermöglicht es also grundsätzlich, auch Mehrfachwanderungen im Sinne zirkulärer Migration abzubilden. Unberücksichtigt bleibt jedoch das Zielland, in das ein Fortzug aus Deutschland erfolgt. Der Speichertatbestand des AZR lautet „Fortzug ins Ausland“, wobei für die überwiegende Zahl der Fälle davon ausgegangen werden kann, dass es sich dabei um das Land der Staatsangehörigkeit des Ausländers handelt. Einschränkend wirkt sich ferner aus, dass Kurzaufenthalte unberücksichtigt bleiben, denn im AZR werden nur jene ausländischen Staatsbürger erfasst, die sich „nicht nur vorübergehend“ (d.h. in der Regel mehr als drei Monate) in Deutschland aufhalten. Bestimmte Personengruppen, die temporäre bzw. unter Umständen auch zirkuläre Wandlungsmuster aufweisen, sind daher nicht immer im AZR erfasst.

Eine weitere Datenquelle sind Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der BA (ZAV) veröffentlicht regelmäßig Zahlen zu den Zulassungsverfahren für verschiedene Zuwanderungstatbestände, die zeitlich befristete Aufenthalte in Deutschland ermöglichen (temporäre Migration im Sinne der Studie). Dazu gehören z.B. ausländische Haushaltshilfen, Saisonarbeitnehmer oder Werkvertragsarbeit-

nehmer. Die Zahlen der Arbeitsverwaltung beschränken sich jedoch auf wenige Sonderkategorien im Bereich der Erwerbsmigration und lassen in der Regel keine Rückschlüsse dahingehend zu, ob Personen mehrfach zu- und wieder fortziehen (zirkuläre Migration im Sinne der Studie, siehe Abschnitt 1.2).

Eine dritte Quelle für die Messung des Zu- und Fortzugs von Ausländern ist die Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Sie basiert auf von den Meldebehörden erfassten An- und Abmeldungen der Haupt- oder alleinigen Wohnung über Gemeindegrenzen hinweg. Die Statistischen Landesämter werten die bei den Meldeämtern anfallenden Meldescheine aus und melden ihre Ergebnisse an das Statistische Bundesamt. Die Meldeämter erfassen u.a. Angaben zu Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Herkunfts- und Zielgebiet der sich an- bzw. abmeldenden Personen. Mit dem Inkrafttreten einer Änderung des Bevölkerungsstatistikgesetzes (BevStatG) zum 1. August 2008 wurde die Datenlieferung der Meldebehörden an die statistischen Ämter um die Merkmale „Geburtsort“ und „Geburtsstaat“ sowie – bei Zuzug aus dem Ausland – um das „Datum des dem Zuzug vorangegangenen Fortzugs vom Inland ins Ausland“ ergänzt.⁶ Die Erfassung des Fortzugsdatums könnte geeignet sein, Aufschlüsse über zirkuläre Wanderungen zu ermöglichen. Im Moment kann das neu eingeführte Merkmal „Fortzugsdatum“ jedoch noch nicht valide analysiert werden. Erste verlässliche Erkenntnisse sind frühestens für das Berichtsjahr 2010 zu erwarten.

1.2 Definitionen

Das Problem der statistischen Messung zirkulärer und temporärer Wanderungsbewegungen ist eng mit Fragen der Definition verbunden. Wodurch ist zirkuläre Migration charakterisiert? In welchen Fällen spricht man von temporärer Migration? Wann handelt es sich dagegen um Rückkehr- oder Pendelmigration? Spricht man von zirkulärer Migration, so ist zunächst zu differenzieren, ob es sich dabei um ein Policy-Ziel, also eine politische Programmatik zur Förderung zirkulärer Migrationsmuster, oder um die statistische Beschreibung von transnationalen Wanderungsrealitäten handelt.

Zirkuläre Migration als empirisches Phänomen

In der wissenschaftlichen Forschung dient der Begriff in erster Linie zur Typologisierung von bestehenden Migrationsbewegungen. Zirkuläre Migration wird hier nicht als ein neues Phänomen wahrgenommen, welches im Rahmen organisierter und gesteuerter Prozesse abläuft, sondern als Beschreibung für spontane und unregelmäßige Muster rotierender Wanderung, die auch ohne speziell ausgeformte Programme und politisch-rechtliche Steuerungsmechanismen zirkulären Charakter hat; hier ist auch von „de facto zirkulärer Migration“ die Rede (Newland 2009a: 15f.). Fakhoury (2009: 453) beschreibt eine daraus resultierende Kluft zwischen den normativen und den empirischen Aspekten der zirkulären Migration. Doch bereits die wissenschaftliche Begriffsverwendung differiert stark. Neben breiten Auslegungen, nach denen auch die einfache Migration mit einer anschließenden Rückkehr in das Herkunfts- oder Heimatland (unabhängig von der zeitlichen Dimension) als Zirkulärmigration bezeichnet wird, existieren engere Definitionen, die an bestimmte Kriterien

6 Vgl. § 4 Nr. 5 BevStatG; siehe auch Mundil/Grobecker 2010: 616f.

und rechtliche Voraussetzungen geknüpft sind. Als Beispiel für einen eher umfassenden Ansatz kann die Typologie zirkulärer Migration von Agunias und Newland (2007) gelten. Die Autorinnen unterscheiden zwischen permanenter (dauerhafter) und temporärer Wanderung sowie zwischen temporärer und permanenter (dauerhafter) Rückwanderung (Abb. 1). Dabei wird eine dauerhafte Migration angenommen, wenn ein Daueraufenthaltsrecht vorliegt oder die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes angenommen wurde. Es ergeben sich vier Typen der zirkulären Migration:

Abbildung 1: Typologie der zirkulären Migration nach Agunias und Newland

	Dauerhafte Zuwanderung	Temporäre Zuwanderung
Dauerhaftes Zurückkehren	Migranten, die nach einem längeren Auslandsaufenthalt wieder ins Herkunftsland zurückkehren und dort bleiben.	Migranten, die sich nur kurz im Ausland aufhalten und danach wieder dauerhaft zurückkehren.
Temporäres Zurückkehren	Migranten, die auf Dauer ausgewandert sind, aber für temporäre Aufenthalte zurückkehren.	Migranten, die regelmäßig zwischen zwei oder mehr Ländern pendeln.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Agunias/Newland 2007: 4

Auf der Grundlage der Definition von Agunias und Newland wäre allerdings der überwiegende Teil aller grenzüberschreitenden Wanderungen als einer der vier Typen zirkulärer Migration zu qualifizieren. Einen engeren definitorischen Ansatz verfolgt dagegen Fargues (2008). Die Erfüllung von sechs Kriterien würde demnach eine Wanderung als zirkulär charakterisieren:

1. Temporärer Aufenthalt (zeitlich begrenzte Erlaubnis);
2. Erneuerungsoption (Möglichkeit der Mehrfacheinreise ins Zielland);
3. Zirkularität (Personenfreizügigkeit zwischen Herkunfts- und Zielland kann während des Aufenthaltes unbeschränkt ausgeschöpft werden);
4. Legalität des Aufenthaltes;
5. Wahrung der Rechte von Migranten;
6. Befriedigung einer (temporären) Arbeitskräftenachfrage im Zielland als zentraler Zweck.

Weitere Kriterien, die vor allem den Zusammenhang mit Entwicklungsaspekten herstellen würden (z.B. Verbesserung der beruflichen Kompetenzen der Migranten, Verbesserung von Wissenstransfer in die Herkunftsländer, Minderung der negativen Konsequenzen des „Brainrain“) seien denkbar, jedoch schwer zu bewerten (vgl. Fargues 2008: 2). Dieser Ansatz erscheint wiederum als zu eng, um damit alle möglicherweise bestehenden Formen zirkulärer Wanderung zu erfassen. Zudem enthält er zahlreiche normative Komponenten. Empirisch betrachtet gibt es zum einen auch zirkuläre Wandlungsmuster, die nicht ausschließlich dem Zweck der Erwerbstätigkeit bzw. der Deckung der Arbeitskräftenachfrage dienen, sondern etwa aus familiären Gründen erfolgen oder Wechsel des Aufenthaltszwecks beinhalten. Zum anderen können auch Personen zirkulieren, die sich nicht legal in einem Land aufhalten; bei diesen wären allerdings auch die Kriterien Erneuerungsoption, Freizügigkeit und Wahrung der Rechte nicht erfüllt. Zur statistischen Messung zirkulärer Wanderungen bei irregulären Migranten besteht freilich keine Handhabe.

Zirkuläre Migration als politisches Programm

Durch nationale Regierungen aufgelegte Programme zirkulärer Migration sind typischerweise darauf ausgerichtet, bestimmte politische Ziele im Sinne der Migrationssteuerung („migration management“) zu erreichen. Diese Ziele müssen allerdings nicht zwangsläufig mit den individuellen Erwartungen oder Bedürfnissen der beteiligten Migranten übereinstimmen (vgl. Newland 2009a: 20). In der Europäischen Union wird bei den neueren Diskussionen über zirkuläre Migration von unterschiedlichen Prämissen ausgegangen. Policy-Dokumenten der EU-Kommission ist zu entnehmen, dass zirkuläre Migration überwiegend als ein Migrationsphänomen verstanden wird, das über die Schaffung bzw. den Ausbau eines bestimmten Rechtsrahmens sowie über bestimmte Projekte oder Programme gefördert werden sollte. Verstanden wird zirkuläre Migration als mehrfache Wanderung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland, etwa im Rahmen einer befristeten Beschäftigung von Arbeitnehmern, die an Migrationsprogrammen teilnehmen. Für die Kommission liegt der Nutzen zirkulärer Wanderungen vor allem im Transfer von Kenntnissen zwischen den beteiligten Ländern und in der Reduzierung des dauerhaften Abflusses von Wissen und Kenntnissen aus Entwicklungsländern („Braindrain“). In ihrer Mitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften“ vom Mai 2007 hält die Kommission im Hinblick auf mögliche politische Maßnahmen fest:

„Die zirkuläre Migration wird zunehmend als wichtige Wanderungsform anerkannt, die, gut gesteuert, Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften weltweit in Übereinstimmung bringen und dadurch zu einer effizienteren Verteilung der verfügbaren Ressourcen und zum Wirtschaftswachstum beitragen kann. (...) Dabei könnte zwischen der Schaffung des rechtlichen Rahmens zur Erleichterung der zirkulären Migration und dem möglichen Ausbau der Programme für zirkuläre Migration unterschieden werden. Im Rahmen derartiger Programme könnten Migranten zu Arbeits- oder Studienzwecken oder zur Ausübung anderer Tätigkeiten innerhalb eines festgelegten Zeitraums in die EU einreisen und sich dort aufhalten.“⁷

Festgestellt wird jedoch, dass es verschiedene Definitionen und Formen zirkulärer Migration gibt und dass die Europäische Union eine eindeutige Festlegung dahingehend zu treffen hat, welche Art von zirkulärer Migration sie erleichtern will. Zirkuläre Migration könne „definiert werden als eine Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (hin und zurück) zwischen zwei Ländern zulässt.“ Im Hinblick auf Drittstaatsangehörige wird angedeutet, dass zirkuläre Migration einerseits bereits vorliege, wenn im Ausland aufhältige Personen für einen befristeten Zeitraum eine Einreise- und Aufenthaltserlaubnis zu Arbeits-, Studien- und/oder Ausbildungszwecken erhielten, sofern sie nach Ablauf der ihnen gewährten Genehmigung ihren Hauptwohnsitz und ihre Haupttätigkeit in ihr Herkunftsland zurück verlegen. Andererseits wird von einer „verstärkten“ zirkulären Migration gesprochen; diese könne ermöglicht werden,

„indem in ihr Herkunftsland zurückgekehrten Migranten die Möglichkeit einer privilegierten Mobilität zwischen ihrem Herkunftsland und dem Mitgliedstaat, in dem sie zuvor ihren Wohnsitz hatten, gewährt wird (z.B. in Form von vereinfachten Zulassungsverfahren und Verfahren für eine mehrfache Einreise).“⁸

7 KOM(2007) 248 endgültig, S. 9.

8 KOM(2007) 248 endgültig, S. 10.

Der Rat der Innen- und Justizminister hat sich auf der Grundlage der Ausführungen der Kommission auf folgenden Wortlaut einer Basisdefinition geeinigt. Demnach

„sollte unter zirkulärer Migration eine befristete legale Migration zwischen einem oder mehr Mitgliedstaaten und bestimmten Drittstaaten verstanden werden, sei es von Drittstaatsangehörigen, die eine legale Beschäftigung in der EU aufnehmen, oder von legal in der EU ansässigen Personen, die in ihr Herkunftsland gehen.“⁹

Auch die Bundesregierung sieht in der Beschreibung zirkulärer Migration in der Mitteilung der Europäischen Kommission ihre Auffassungen reflektiert.¹⁰ Die Regierung Schwedens dagegen setzte im Juli 2009 eine parlamentarische Enquête-Kommission ein, um Zusammenhänge zwischen zirkulärer Migration und Entwicklung zu untersuchen. In ihrem ersten Bericht heißt es, es sei nicht Aufgabe der Politik, besondere Programme für die Förderung zirkulärer Migration einzuführen. Stattdessen sei „spontane zirkuläre Migration“, also Migrationsformen, die unabhängig von staatlichen Programmen aus eigenem Antrieb der Migranten zirkulär verlaufen, zu fördern:

„The Committee is of the view that it is spontaneous circular migration in contrast to the managed form that takes place within programmes and projects which is the form the Committee is to promote.“

(SOU 2010: 34)

In ihrem ersten Zwischenbericht schlug die schwedische Enquête-Kommission auch bereits eine Reihe von Maßnahmen vor, die die Entscheidung von Migranten, zirkulär zu wandern, positiv beeinflussen könnten (siehe auch Abschnitt 4). Auch das Europäische Parlament hat sich dafür ausgesprochen, das Konzept eines wechselnden Aufenthalts im Herkunfts- und Zielland aufgrund der zu erwartenden Chancen für beide Länder zu unterstützen (vgl. Angenendt 2007: 2).

In Deutschland und Frankreich wurde zirkuläre Migration auf Regierungsebene zunächst weniger im Sinne zu fördernder oder auch nicht zu fördernder spontaner Migrationsprozesse verstanden, sondern eher als ein Steuerungsinstrument. Als die damaligen Innenminister Deutschlands und Frankreichs, Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy, im Herbst 2006 ein Strategiepapier zum Thema vorlegten, wurde die Funktion der zirkulären Migration als „migrations- und entwicklungspolitisches Instrument“ im Sinne einer „Zulassung von zeitlich befristeten Arbeitsmigranten“ oder der „Vergabe temporärer Bildungsvisa an ausgewählte Migranten“ betont (siehe Abschnitt 2.1).

Auch verschiedene internationale Organisationen und Gremien sowie Forscher haben sich für eine Förderung solcher Wanderungsformen ausgesprochen. So rief etwa die 2003 vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen und den Regierungen

9 Mitteilung des Rates für Justiz und Inneres an die Presse, Brüssel, den 6. und 7. Dezember 2007, 15966/07 (Presse 275), S. 13: “Circular migration could be understood as the temporary, legal movement of people between one or more Member States and particular third countries, whereby third country nationals take up legal employment opportunities in the EU or persons legally residing in the EU go to their country of origin.”

10 BT-Drs. 17/3561 vom 28. Oktober 2010, S. 8.

Schwedens, der Schweiz, Brasiliens, Marokkos und der Philippinen eingerichtete „Weltkommission für internationale Migration“ (Global Commission on International Migration – GCIM) dazu auf, die zirkuläre Migration und „sorgfältig geplante, zeitlich befristete Migrationsprogramme“ in Betracht zu ziehen (GCIM 2005: 16). Im Abschlussbericht der Kommission heißt es:

„Staaten und internationale Organisationen sollten politische Ansätze und Programme formulieren, welche die positiven Auswirkungen von Rückkehr und zirkulärer Migration auf die Entwicklung des Heimatlandes maximieren.“ (GCIM 2005: 31)

Zapata-Barrero et al. (2009: 4) halten fest, dass sich diese Sichtweise aus der Verbindung der dreifach zu erwartenden positiven Effekte zirkulärer Wanderung für das Herkunftsland, das aufnehmende Land und die zirkulär wandernden Arbeitnehmer selbst, ergebe – eine „Triple-Win-Situation“ (vgl. auch Agunias 2006: 27; Ruhs 2005: 1). Daher sei es nötig, in der gegenwärtigen Debatte über Zirkularität von bloßen Feststellungen zu einer Institutionalisierung der zirkulären Migration als Migrationskategorie und als Politikfeld überzugehen (Zapata-Barrero et al. 2009: 7).

Arbeitsdefinitionen

In Deutschland haben sich bislang keine festen Definitionen im Hinblick auf zirkuläre Migration etabliert; im Aufenthalts- bzw. Ausländerbeschäftigungsrecht ist jedoch von saisonalen bzw. temporären Formen des Aufenthalts die Rede. So determinieren verschiedene bestehende Aufnahmeverfahren jeweils einen maximalen Aufenthalt eines ausländischen Arbeitnehmers. Dieser beträgt z.B. bei Saisonarbeitnehmern sechs Monate pro Kalenderjahr, bei Gastarbeitnehmern 18 Monate, bei Werkvertragsarbeitnehmern zwei Jahre, bei Haushaltshilfen drei Jahre und beim internationalen Personalaustausch ebenfalls drei Jahre (vgl. dazu näher Kap. 2.2.2 und 2.2.3). Insofern kann grundsätzlich der Definition des EMN-Glossars gefolgt werden. Demnach handelt es sich bei temporärer Migration um Wanderungen, die aufgrund spezifischer Motivationen oder Ziele erfolgen und bei denen eine Rückkehr in das Herkunftsland oder eine Weiterwanderung vorgesehen ist (vgl. EMN 2010: 104). Da einige der o.g. temporären Verfahren auch mehrfache, aufeinander folgende Arbeitsaufenthalte einer Person erlauben, bestehen fließende Übergänge zu de facto zirkulärer Migration.¹¹

Gemäß den Spezifikationen zu dieser Studie bietet sich der Begriff zirkuläre Migration vor allem im Zusammenhang mit einer „Hin-und-Her“-Bewegung zwischen einem EU-Mitgliedstaat und dem Herkunftsstaat an, die durch Maßnahmen wie etwa vereinfachte Aufnahme- und Wiedereinreiseverfahren ermöglicht wird; temporäre Migration bezieht

11 Teilweise ist gesetzlich festgelegt, dass sich ein Arbeitnehmer nach der Ausreise aus Deutschland für einen bestimmten Mindestzeitraum wieder im Ausland aufhalten muss, bevor er erneut eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufnehmen darf. Bei Werkvertragsarbeitnehmern beispielsweise gilt nach § 39 der Beschäftigungsverordnung, dass eine erneute Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit nur dann erteilt werden darf, wenn der Zeitraum zwischen Ausreise und erneuter Einreise als Beschäftigter im Rahmen von Werkverträgen nicht kürzer ist als die Gesamtgeltungsdauer der früheren Aufenthaltstitel. Der Mindestaufenthalt im Ausland beträgt jedoch höchstens zwei Jahre, vgl. § 39Abs. 1 S. 3 und 4 BeschV.

sich hingegen eher auf eine einfache Wanderungsbewegung (Einreise und Rückkehr) und einen zeitlich beschränkten Aufenthalt.¹²

Einen zur terminologischen Differenzierung zwischen temporären Migranten und Saisonbeschäftigten brauchbaren Definitionsrahmen beschreiben Booth et al. (2002: 182): So seien einige Formen der temporären Beschäftigung ausschließlich auf bestimmte Jahreszeiten oder Ereignisse beschränkt (z.B. Ernte- oder Ferienjobs), was diese deutlich als Saisonbeschäftigungen kennzeichne. Bei anderen Beschäftigungsformen, bei denen zeitliche Befristungen nicht allein aus dem Arbeitsanfall resultierten, ergebe sich die Temporalität aus einem zentralen Merkmal des Arbeitsvertrages, nämlich dessen vorab beschränkter Dauer.

Beschreibt man zirkuläre Migration als eine relativ flexible Form der wiederholten Wanderung zwischen verschiedenen Nationalstaaten (vgl. Fakhoury 2009: 451), so bleibt die „einfache“ Migration mit anschließender Rückkehr – unabhängig vom Zeitraum des Aufenthaltes – definitorisch ausgeschlossen, d.h. Personen, die einst zum Zweck der Erwerbstätigkeit zugewandert sind und nach zehn oder mehr Jahren wieder in ihr Herkunftsland zurückziehen, ohne wiederzukehren (Rückkehrmigration) würden nicht als zirkuläre Migranten bezeichnet. Ebenso würde dies für Personen gelten, die lediglich einmal für einen vorher arbeitsvertraglich festgelegten Zeitraum zu- und anschließend wieder fortziehen (temporäre Migranten).

Im Rahmen der vorliegenden Studie ging es u.a. darum, auf der Grundlage von Wanderungsdaten festzustellen, inwieweit diese sich eignen, um zirkuläre Formen der Migration abzubilden. Daher wurden verschiedene Annahmen getroffen, um potenzielle Gruppen zirkulärer Migranten zu identifizieren (vgl. im Einzelnen Kap. 3). Auf diese Weise gelangt man zu einer „abgestuften“ Arbeitsdefinition von zirkulärer Migration:

- Zunächst sollten alle zu einem Stichtag in Deutschland aufhältigen Personen mit Staatsangehörigkeit eines Drittstaates bestimmt werden, die zuvor bereits einmal aus Deutschland fortgezogen waren, d.h. insgesamt drei (bei Geburt in Deutschland zwei) grenzüberschreitende Umzüge vollzogen haben.
- In einem zweiten Schritt sollten all jene bestimmt werden, die bereits zwei- oder mehrmals fortgezogen waren (mindestens fünf bzw. bei Geburt in Deutschland vier grenzüberschreitende Umzüge).
- Drittens sollte auch eine zeitliche Dimension einbezogen werden, indem jene aufhältigen Drittstaatsangehörigen differenziert wurden, die in den letzten drei bzw. fünf Jahren vor dem Stichtag bereits mindestens einmal fortgezogen waren sowie jene, die in den letzten fünf Jahren vor dem Stichtag bereits mindestens zweimal fortgezogen waren.

12 vgl. European Migration Network, Specifications for EMN Study „Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States“. Final version of 22 March 2010.

Aufgrund eines Mangels etablierter Definitionen und Verfahren zur statistischen Datenerhebung über zirkuläre Migration orientierte sich dieses Vorgehen grob an wenigen verfügbaren Ansätzen, die in der Vergangenheit zur Messung von zirkulärer oder Pendelmigration angewendet wurden. So versuchten bereits Constant und Zimmermann (2007), das Auftreten und die Determinanten von zirkulärer Migration aus ausgewählten Herkunftsstaaten in Deutschland anhand des deutschen sozioökonomischen Panels (SOEP) zu bestimmen. Dazu wählten sie eine Stichprobe von über 4.600 Migranten der 14 Befragungswellen zwischen 1984 und 1997 und registrierten u.a. die Anzahl derjenigen, die zwischenzeitlich aus Deutschland ausgereist waren. Ferner wurde die Gesamtdauer der Abwesenheit ermittelt. Erfasst wurden jedoch nur Migranten aus den so genannten Gastarbeiterländern Italien, Griechenland, Spanien, Ex-Jugoslawien und Türkei. Demnach waren 62 Prozent der Migranten bereits mindestens einmal wieder fortgezogen; die durchschnittliche Anzahl der Jahre in Abwesenheit lag bei fünf (vgl. Constant/Zimmermann 2007: 7, 10, 21).

Die bereits erwähnte parlamentarische Enquête-Kommission zum Thema zirkuläre Migration in Schweden wählte ebenfalls die Anzahl der grenzüberschreitenden Umzüge zwischen Schweden und dem Ausland als Kriterium für zirkuläre Migration. Im ersten Zwischenbericht der Kommission wurde ferner zwischen Personen differenziert, die dreimal, fünfmal oder sieben und mehr Male grenzüberschreitend umgezogen waren (vgl. SOU 2010: 35, 67).

Schließlich befindet sich die für diese Studie gewählte, abgestufte Arbeitsdefinition für zirkuläre Migration im Einklang mit Überlegungen, die auch im Rahmen eines vor kurzem begonnenen Forschungsprojekts am European University Institute angestellt wurden (vgl. zum METOIKOS-Projekt Triandafyllidou 2010). Demnach sollten vier Dimensionen herangezogen werden um zirkuläre Migration zu definieren: Raum („space“), Zeit („time“), Wiederholung („repetition“) und Reichweite („scope“). Hinsichtlich der räumlichen Dimension gehe es im Sinne eines transnationalen Ansatzes um Grenzüberschreitungen. Zeitlich indiziere zirkuläre Migration Aufenthalte von beschränkter Dauer, diese könne zwischen mehreren Wochen und einigen Jahren variieren – nicht jedoch seien Aufenthalte gemeint, die sich über ein Jahrzehnt und mehr erstreckten. Als Mindestanforderung für zirkuläre Migration im Hinblick auf die Wiederholung spricht die Autorin von „mindestens zweifachem Hin- und Herziehen zwischen Ursprungs- und Zielland“ (Triandafyllidou 2010: 15). Hinsichtlich der Reichweite von zirkulärer Migration ginge es nicht ausschließlich um Beschäftigung, jedoch primär um wirtschaftliche Aktivitäten wie Erwerbstätigkeit, Handel und Investitionen. Zwar gehörten soziale und kulturelle Aspekte jeweils dazu, zirkuläre Migration sei jedoch stets von wirtschaftlichen Motiven geprägt (ebd.).

2 Zirkuläre und temporäre Migration: Ansätze und Erfahrungen in Deutschland

2.1 Nationale Vorstellungen, Politikkonzepte und Programme

Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 ging das Ziel einher, die Zuwanderung nach Deutschland stärker zu steuern und an den Erfordernissen der deutschen Wirtschaft, den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt und dem Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auszurichten. Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das neben dem „Freizügigkeitsgesetz/EU“ das Kernstück des neuen Zuwanderungsrechts bildet, sieht im Wesentlichen vier Aufenthaltzwecke für Zuwanderer aus Drittstaaten vor: Ausbildung (Abschnitt 3), Erwerbstätigkeit (Abschnitt 4), Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5) sowie Aufenthalt aus familiären Gründen (Abschnitt 6). Außerhalb dieser Kategorien bestehen einige besondere Aufenthaltsrechte (Abschnitt 7). Innerhalb dieser Abschnitte ist im Detail geregelt, auf welchen Grundlagen und unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige einen Aufenthaltstitel erhalten können. Besondere Regelungen, die eine Ermöglichung oder Förderung zirkulärer Migrationsmuster zum Ziel hätten, hat der Gesetzgeber bislang nicht vorgesehen. Auch die gegenwärtige Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP beabsichtigt keine gezielten Maßnahmen oder Programme zur Förderung zirkulärer oder temporärer Wanderung.

Gleichwohl ist festzustellen, dass das Aufenthaltsgesetz und das Ausländerbeschäftigungsrecht schon seit mehreren Jahren bestimmte Migrationsformen zulassen, die temporären Charakter haben und mitunter auch zirkuläre Wanderungen im Sinne von Mehrfachwanderungen fördern, insbesondere innerhalb der gesetzlichen Vorschriften zur Steuerung der Erwerbsmigration. Castles (2006) stellt fest, dass Deutschland im europäischen Vergleich in besonders starkem Ausmaß von „Temporary Migrant Workers Programmes“ (TMWPs) Gebrauch mache. Als Beispiele nennt er bilaterale Vermittlungsabsprachen mit mittel- und osteuropäischen Staaten zur Beschäftigung von Saisonarbeitskräften und Schaustellergehilfen in Deutschland, Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Werkvertragsarbeitnehmer und weitere Programme, etwa für Grenzpendler oder Pflegekräfte (Castles 2006: 750). Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich dabei jedoch nicht um Programme mit der Zielsetzung, zirkuläre oder temporäre Migration zu fördern, sondern um Maßnahmen zur Deckung bestimmter, kurzfristig auftretender Arbeitskräftebedarfe in Deutschland. Auch ist damit das Ziel verbunden, Beschäftigungskorridore zur Abfederung von Wanderungsdruck zu eröffnen und zur Verbesserung der sozialen Situation in den Partnerstaaten beizutragen. Schon bei der Einführung solcher Programme, die teilweise in die frühen 1990er Jahre und noch weiter zurückreichen, wurden wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele Deutschlands mit dem Ziel der Migrationssteuerung und mit Überlegungen hinsichtlich der sozialen Situation der Menschen in den Partnerstaaten und der dortigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung verzahnt. Auch heute beteiligt sich Deutschland an Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten und am inter-

nationalen Dialog zu Migrationsfragen. Dabei geht es oft auch um zirkuläre Migration. In den Abschnitten 2.2 und 2.3 wird auf diese Aspekte genauer eingegangen.

Für öffentliche Aufmerksamkeit sorgte zirkuläre Migration, verstanden als Konzept oder Programm für gesteuerte Migrationsbewegungen, im Herbst 2006, als die damaligen Innenminister Deutschlands und Frankreichs, Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy, in einem gemeinsamen Strategiepapier eine stärkere Zusammenarbeit der EU-Staaten bei der Steuerung legaler Migration forderten und in diesem Zusammenhang auch zirkuläre Migration als „migrations- und entwicklungspolitisches Instrument“ unterstrichen. Als mögliche Bestandteile dieses Instruments wurden in dem Papier unter anderem „Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe“, die „Zulassung von zeitlich befristeten Arbeitsmigranten“ und die „Vergabe temporärer Bildungsvisa an ausgewählte Migranten“ genannt. Damit das Konzept gelinge, sei im Anschluss an den Aufenthalt in der EU die freiwillige Rückkehr der zirkulären bzw. temporären Migranten in ihre Herkunftsstaaten wichtig. Durch Unterstützung der Rückkehrer bei ihrer beruflichen Reintegration im Herkunftsland könne ein positiver Einfluss auf die Entwicklung des Heimatstaates erreicht werden, so die Minister.¹³

Als Bestandteil des im Dezember 2005 vom Europäischen Rat beschlossenen „Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ (Global Approach to Migration) wurde der Kerngedanke der Deutsch-Französischen-Initiative – Partnerschaften zwischen EU-Staaten und Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten – in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2006 aufgegriffen.¹⁴ Diese Partnerschaften sollen dazu beitragen, Migrations- und Entwicklungspolitik stärker miteinander zu verknüpfen. Im Mai 2007 veröffentlichte die EU-Kommission daraufhin eine Mitteilung zum Thema „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“.¹⁵ Darin konkretisierte sie erstmals mögliche Schritte zur Förderung zirkulärer Wanderung und zu Abkommen zwischen EU- und Drittstaaten zur Steuerung von Migrationsbewegungen (vgl. Parusel 2010: 215-217). Die Diskussion innerhalb Deutschlands schwächte sich währenddessen dagegen eher ab. In der Fachöffentlichkeit und in der Politik war der Vorstoß der früheren Innenminister Schäuble und Sarkozy teilweise skeptisch bis ablehnend kommentiert worden. Unter anderem war bemängelt worden, das deutsch-französische Konzept habe eher eine striktere Kontrolle der Migrationsströme einschließlich einer Reduzierung der illegalen Zuwanderung durch befristete Migrationsprogramme zum Ziel als eine Förderung der Entwicklung in den Herkunftsstaaten (vgl. z.B. Angenendt 2007: 2). Mitunter wurde vor der Wiederaufnahme von Gastarbeiterprogrammen gewarnt (vgl. Castles 2007; Parusel 2010: 220). Gegenstand der Diskussionen war ferner die Frage, wie die Rückkehr von Migranten, die im Rahmen temporärer bzw. zirkulärer Programme nach Deutschland kommen könnten, sichergestellt werden könne und ob es sinnvoll sei, zirkulär migrierenden Personen einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland zu versagen, auch wenn diese

13 Quelle: Unveröffentlichtes Manuskript mit dem Titel „Deutsch-Französische Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik“, ohne Ort und Datum; siehe auch Angenendt 2007: 1.

14 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Brüssel, 12. Februar 2007.

15 KOM(2007) 248 endgültig vom 16. Mai 2007.

dies wünschten. Die Bundesregierung stellte klar, dass zirkuläre Migration mit der Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung im aufnehmenden Staat „grundsätzlich unvereinbar“ sei. Zur Sicherung des Entwicklungsaspekts sei in Kooperation mit den Herkunftsstaaten die Rückkehr der Zirkulärmigranten sicherzustellen.¹⁶

Im Juni 2008 meldete die EU-Kommission die Unterzeichnung von Mobilitätspartnerschaften zwischen EU-Staaten und der Republik Moldau bzw. Kap Verde (siehe Abschnitt 2.3.3). An der Partnerschaft mit der Republik Moldau sind 15 EU-Mitgliedstaaten beteiligt, darunter auch Deutschland.¹⁷ An der Partnerschaft mit Kap Verde beteiligen sich vier EU-Länder.¹⁸ Am 30. November 2009 wurde eine weitere Mobilitätspartnerschaft mit Georgien abgeschlossen. Zu den 16 daran interessierten EU-Mitgliedstaaten gehört auch Deutschland.¹⁹

Bilateral strebt die deutsche Bundesregierung ein Migrationsabkommen mit der Republik Ghana an. Es sieht eine strukturierte und grundsätzlich befristete Wirtschafts- und Arbeitsmigration vor. Die Größenordnung der Wirtschafts- und Arbeitsmigration aus Ghana nach Deutschland soll von der Größenordnung der erfolgten Rückkehr ausreisepflichtiger ghanaischer Staatsangehöriger abhängen (siehe Abschnitt 2.3.3).²⁰

Bei dem von der Nationalen EMN-Kontaktstelle am 5. Oktober 2009 in Nürnberg veranstalteten Workshop zum Thema zirkuläre Migration (siehe Abschnitt 1.1) sprachen sich mehrere Experten zugunsten der Ermöglichung oder Förderung solcher Migrationsformen aus. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass noch nicht geklärt sei, was die diesbezügliche Hauptzielrichtung der staatlichen Politik sein würde, also etwa die Förderung der Entwicklung in den Herkunftsländern, ökonomische Vorteile für die aufnehmende Gesellschaft oder eine Erweiterung der Lebens- und Berufsperspektiven für die Migranten selbst. Daneben wurde prognostiziert, dass mit dem Ende der Wirtschaftskrise des Jahres 2009 international eine verstärkte Nachfrage nach Arbeitszuwanderern einsetzen werde. Länder, die über funktionierende Konzepte zur zirkulären und temporären Migration verfügten, hätten dann einen Vorteil. Mehrere Workshopteilnehmer plädierten dafür, Programme zur Förderung zirkulärer Migration an den Grundsätzen der Fairness gegenüber den Migranten und der Freiwilligkeit auszurichten. Migranten dürften nicht als bloße Zeitarbeiter ohne Integrationsperspektive behandelt werden.²¹

In den folgenden Abschnitten soll umrissen werden, welche gesellschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen, ökonomischen und entwicklungspolitischen Dimensionen zirkulä-

16 Vgl. BT-Drs. 16/4134, S. 8 (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier vom 22. Januar 2007).

17 Außerdem Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

18 Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien.

19 Außerdem Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Schweden.

20 Vgl. BT-Drs. 17/848, S. 2.

21 Ein Bericht vom Workshop wurde im Newsletter EU-Ius-News Nr. 10/2009 veröffentlicht, S. 11-13. <http://www.bamf.de>.

re und temporäre Migration haben kann und wie sich diese Migrationsform in das staatliche Interesse einer steuer- und kontrollierbaren Zuwanderung einfügen kann. Außerdem werden die Positionen wesentlicher Akteure und Interessengruppen verdeutlicht.

2.1.1 Gesellschaftliche, arbeitsmarktpolitische und ökonomische Positionen Positionen der Bundesregierung

Das Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde durch das so genannte „Richtlinienumsetzungsgesetz“ reformiert, das am 28. August 2007 in Kraft trat. Für die Arbeitsmigration von besonderer Bedeutung war u.a. die im Gesetz enthaltene Einführung eines besonderen Aufenthaltstitels für Forscher sowie von Mobilitätsregeln für in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Studenten, die auf Richtlinien der Europäischen Union basieren. Gleichzeitig erzielte das Bundeskabinett Einvernehmen darüber, dass im Bereich der Hochqualifizierten auch bei Ausschöpfung des heimischen Potenzials an entsprechend ausgebildeten Akademikern sowohl kurz- als auch langfristig ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften auftreten könne. Das Kabinett beschloss, die arbeitsmarktadäquate Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte zu optimieren, um die Position Deutschlands im „Wettbewerb um die Besten“ weiter zu stärken (Bundesregierung 2009: 50).

Die Umsetzung dieses Beschlusses erfolgte mit der Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt.²² Außerdem wurde im Jahr 2008 das Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ aufgelegt. Dieses Programm hatte zum Ziel, Deutschland für die Zuwanderung Hochqualifizierter attraktiver zu machen. Die damalige Bundesregierung (November 2005 bis Oktober 2009) war im Kontext der demografischen Entwicklung, der Globalisierung und des wirtschaftlichen Strukturwandels hin zu wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen davon ausgegangen, dass die Schwierigkeiten wachsen würden, den zunehmenden Bedarf – insbesondere an Fachkräften und Hochqualifizierten – auf der Basis des in Deutschland vorhandenen Arbeitskräftepotenzials zu decken. Der internationale Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte werde sich weiter intensivieren. Daher gelte es, auch die Zuwanderungsregelungen attraktiver zu gestalten, um die Position Deutschlands zu stärken (vgl. BMI/BMAS 2008: 1).²³ Die Einführung neuer Programme für temporäre oder zirkuläre Migration wurde im Rahmen des Aktionsprogramms indes nicht intendiert. Die Umsetzung des Aktionsprogramms erfolgte über rechtliche Änderungen im Aufenthaltsgesetz durch das „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ sowie in Verordnungen zum Ausländerbeschäftigungsrecht.

Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt verfolgt die gegenwärtige deutsche Bundesregierung das Ziel, den vorhandenen und in der Zukunft voraussichtlich steigenden Bedarf an Fachkräften vorrangig durch verstärkte Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte,

22 Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt vom 9. Oktober 2007 (BGBl I, S. 2337). Die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung ist zum 1. Januar 2009 aufgehoben worden und in die geänderte Beschäftigungsverordnung bzw. die Beschäftigungsverfahrensverordnung übergegangen.

23 Gleichzeitig will sich die Bundesregierung im Rahmen der nationalen und europäischen Migrationspolitik dafür einsetzen, dass die angestrebte Zuwanderung den Entwicklungsländern nicht zum Nachteil gereicht. Die Bundesregierung werde Fachkräfte aus Engpassektoren der Entwicklungsländer nicht gezielt abwerben (vgl. BMI/BMAS 2008: 1).

die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund zu decken (vgl. Parusel/Schneider 2010). Die Regierungsparteien CDU, CSU und FDP haben in ihrem am 26. Oktober 2009 unterzeichneten Koalitionsvertrag den Willen erklärt, die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte weiter zu steigern, die Zuwanderung zu steuern und bürokratische Hindernisse für qualifizierte Arbeitnehmer abzubauen.²⁴ Überlegungen hinsichtlich zirkulärer Migration werden in der Koalitionsvereinbarung nicht angestellt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales steht einer verstärkten Deckung des Arbeitskräftebedarfs der deutschen Wirtschaft durch Zuwanderung im Allgemeinen eher kritisch gegenüber. Auch Modelle der zirkulären Migration wurden in der Vergangenheit nicht befürwortet (vgl. Benedetter/Schira 2009: 184-186).

Positionen von Verbänden und Organisationen

Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) steht möglichen positiven Effekten zirkulärer Migrationsprogramme auf den Arbeitsmarkt skeptisch gegenüber. Das in der Mitteilung der EU-Kommission vom Mai 2007 skizzierte Konzept lege nahe, dass eher geringqualifizierte Personen aus Drittstaaten angesprochen würden als gut- und hochqualifizierte. Dies ist aus Sicht des DGB problematisch: Angesichts hoher Zahlen von Arbeitslosen in Deutschland, die als gering qualifiziert einzustufen sind, sei das EU-Konzept keine Alternative dazu, dass die deutsche Politik und Wirtschaft mehr Qualifizierungsmöglichkeiten und Ausbildungsplätze für einheimische Erwerbspersonen schaffen müssten. Zudem befürchtet der DGB, dass temporären und zirkulären Migranten aufgrund ihres nur befristeten Aufenthalts sozioökonomische Rechte verweigert werden könnten: „Der DGB befürchtet, dass ArbeitsmigrantInnen rechtlos und abhängig von ihren jeweiligen Arbeitgebern gehalten werden und so die begründete Gefahr ihrer Ausbeutung und Instrumentalisierung besteht.“²⁵ Im Rahmen eines europäischen migrationspolitischen Gesamtkonzepts hingegen könne temporäre Migration durchaus eine Option sein. Voraussetzung dafür sei u.a., dass langfristige arbeitsmarktpolitische Entwicklungen in der EU berücksichtigt würden und Arbeitnehmerrechte für Arbeitsmigranten uneingeschränkt gelten. Daneben müssten aus Sicht des DGB auch temporär aufhältige Arbeitsmigranten Integrationsangebote sowie Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen können.

24 Vgl. „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 22f.

25 Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik: Beschluss des Bundesvorstands des DGB vom 2. September 2008, Stellungnahme zum Konzept der Europäischen Kommission: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM(2007) 248 endg., Berlin, 23. September 2008.

Seitens der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände existiert keine dezidierte Auffassung zu Programmen oder Maßnahmen, die zirkuläre Migration ermöglichen. Grundsätzlich werden jedoch flexible Formen der Arbeitnehmerwanderung befürwortet, die Unternehmen und Migranten gleichermaßen zu gute kommen können. So machte sich der Deutsche Industrie- und Handelskammertag in seiner Stellungnahme zu ersten Erfahrungen bei der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes für substanzielle Erleichterungen beim grenzüberschreitenden Arbeitnehmernaustausch ebenso wie bei der Beschäftigung ausländischer Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer stark.²⁶ Im Rahmen einer Fachtagung über zirkuläre Migration sprach sich Peter Clever, einer der Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), für mehr Gelassenheit und Souveränität in der Migrationspolitik aus. Solange die Unternehmen sicherstellten, dass der Staat nicht belastet werde, solle die Wirtschaft darüber entscheiden können, wer wo arbeite; Ausreiseverpflichtungen nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer seien nicht zeitgemäß, zudem müssten Rückkehroptionen geschaffen werden, wenn Migranten in ihre Herkunftsländer zurückgingen.²⁷

Aus einer ökonomischen Perspektive besteht das primäre Ziel zirkulärer Migration darin, Arbeitnehmermobilität für die Ausschöpfung von Produktivitäts- und Effizienzreserven zu erhöhen und Migrationsbewegungen mit Jobs zu verknüpfen, die auf dem freien Markt entstehen; der Arbeitsmarkt fungiert als Filter (und Antrieb) für Migration. Als Grundprinzip wird hier postuliert, dass es für Migranten ein Recht oder zumindest eine legale Möglichkeit geben müsse, nach einer Weiter- oder Rückwanderung in das vorherige Gastland zurückzukehren (vgl. Zimmermann 2009: 28).

Die Realität temporärer, zirkulärer und pendelnder Migrationsmuster, die bisweilen prekäre Situationen temporärer Migranten im Hinblick auf Arbeitnehmer- und Sozialversicherungsrechte oder Gesundheitsversorgung mit sich brachte, hat zu der Forderung u.a. des Deutschen Instituts für Menschenrechte geführt, in einem gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen bestimmte Bedingungen für diese Formen von Arbeitsmigration zu schaffen, um grundlegende Rechte zu wahren (vgl. Follmar-Otto 2007).

2.1.2 Entwicklungspolitische Positionen

Neben gesellschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und ökonomischen Positionen spielen in der Diskussion über zirkuläre Migration auch entwicklungspolitische Positionen eine wesentliche Rolle. Im oben bereits erwähnten Strategiepapier der ehemaligen Innenminister Schäuble und Sarkozy heißt es beispielsweise, das Instrument der zirkulären Migration solle genutzt werden, um den positiven Entwicklungseffekt auf die Herkunftsstaaten

26 Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages zum Thema „Erfahrungen bei der Anwendung des Zuwanderungsgesetzes für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2005“, Berlin, 21. März 2006.

27 Statement von Peter Clever bei der DGVN-Fachtagung „Zirkuläre Migration – neue „Gastarbeiterpolitik“ oder Entwicklungszusammenarbeit?“, Berlin, 2. Dezember 2008.

zu verstärken. Um diesen Effekt zu sichern, sei auch die berufliche Integration der zirkulär migrierenden Personen in ihrem Herkunftsland wichtig.²⁸

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die auf Regierungsebene vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) koordiniert wird, wurden die Auswirkungen internationaler Migrationsbewegungen auf Entwicklungsprozesse in den vergangenen Jahren zunehmend als ein wichtiges Handlungsfeld identifiziert. Unter anderem wurde erkannt, dass Abwanderung für die Herkunftsländer nicht nur Nachteile im Sinne eines Verlustes an Know-how bedeutet, sondern dass sich aus Wanderungsprozessen auch positive Entwicklungseffekte ergeben können, die die Schattenseiten überwiegen. Das BMZ hat mehrere Elemente hinsichtlich einer verstärkten Nutzung dieser positiven Effekte identifiziert; dazu gehören unter anderem Rücküberweisungen von Migranten aus den aufnehmenden Staaten an Angehörige in den Herkunftsländern (Rimessen/Remittances²⁹), gemeinnütziges und privatwirtschaftliches Engagement von Diasporagemeinschaften³⁰ in ihren ursprünglichen Heimatländern und die Beiträge von Rückkehrmigranten, die ihr im Ausland erworbenes Wissen und Kapital sowie Vernetzungen und kulturelle Fähigkeiten zum Aufbau in ihren Herkunftsländern einsetzen (vgl. BMZ 2010: 6-7). Das BMZ hält dazu fest:

„Migration kann sich auf die Migranten selbst, auf die Herkunftsländer der Migranten und ihre Zielländer positiv oder negativ auswirken. Aus Erfahrung wissen wir, dass – bei gelungenem Migrations-Management – ihre Chancen die Risiken bei weitem übertreffen.“ (BMZ 2010: 8)

In diese Überlegungen des BMZ reiht sich auch das Konzept der zirkulären Migration ein, insbesondere im Hinblick auf eine Minderung des „Braindrain“ bzw. auf „brain circulation“:

„Halten Migrantinnen und Migranten engen Kontakt zu ihrem Herkunftsland, kann die Abwanderung aus der Heimat auch eine große Chance für deren Gesellschaft und Wirtschaft darstellen. Vor allem dann, wenn aufeinander folgende Lebensphasen in beiden Ländern möglich sind. Zirkuläre Migration erlaubt Migranten, ihren Aufenthalt im Zielland zu unterbrechen und für eine gewisse Zeit in ihr Heimatland zurückzukehren. So bringen sie ihr im Ausland erworbenes Wissen mit und können zwischen beiden Wirtschafts- und Kulturbereichen pendeln.“ (BMZ 2010: 12)

28 Quelle: Unveröffentlichtes Manuskript mit dem Titel „Deutsch-Französische Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik“, ohne Ort und Datum; siehe auch Angenendt 2007: 1.

29 Nach Angaben der Europäischen Statistikbehörde Eurostat überwiesen in Deutschland aufhältige ausländische Erwerbstätige im Jahr 2008 insgesamt 3.122 Millionen Euro an Familienangehörige in ihren Herkunftsländern. Der überwiegende Teil davon (2.122 Millionen Euro) floss an Nicht-EU-Staaten. Für das Jahr 2009 werden diese Werte mit 2.996 bzw. 2.020 Millionen Euro angegeben, wobei es sich dabei um vorläufige Werte handelt. Das Hauptempfängerland von Rücküberweisungen aus Deutschland war die Türkei mit 818 Millionen Euro im Jahr 2008 (vgl. dazu Comini/Faes-Cannito 2010: 2-3). Das BMZ geht davon aus, dass Rimessen international mehr als das Doppelte der offiziellen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ausmachen (vgl. BMZ 2010: 6).

30 Der Begriff Diaspora ist sehr vielfältig und subsumiert verschiedene Formen sozialer Organisation, von individuellen und familiären Beziehungen bis hin zu organisierten Strategien des ökonomischen, politischen oder sozialen Engagements, vgl. BMI/BAMF 2010a: 231-232; Baraulina/Borchers 2008.

Für eine noch gezieltere Förderung des entwicklungspolitischen Potenzials der zirkulären Migration ist aus Sicht des BMZ eine bessere Integration der Migranten in die deutschen und europäischen Arbeitsmärkte einschließlich der Anerkennung von Bildungsabschlüssen und beruflichen Fertigkeiten nötig.³¹ Außerdem sollen folgende Instrumente der deutschen Entwicklungspolitik zur Entfaltung der positiven Wirkungen von Migration beitragen:

- Beratung von Herkunftsländern zum Thema Migrationspolitik;
- Unterstützung für eine bessere Nutzung der von Migranten transferierten Mittel (Rimessen);
- Kooperation bei gemeinnützigen Diasporaaktivitäten;
- Einbindung privatwirtschaftlichen Engagements von Migranten in die Entwicklungszusammenarbeit;
- Förderung von rückkehrenden Fachkräften und der wirtschaftlichen Reintegration von Rückkehrern;
- Einbindung der Migrantenorganisationen in die entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland und Förderung der Vernetzung mit kommunalen Akteuren der Entwicklungspolitik.

Diese Instrumente beziehen sich auf Entwicklungswirkungen von Migration allgemein und nehmen nicht speziell auf zirkuläre und temporäre Migration Bezug. Eine gezielte Förderung zirkulärer Migration wird nicht als vorrangige Aufgabe des BMZ gesehen, das sich – wie erwähnt – eher auf begleitende Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bezieht. Indes begrüßt das Ministerium die EU-Mobilitätspartnerschaften und die Förderung des Dialogs und der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Europäischen Union und Herkunfts- sowie Transitländern.

Im 13. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung wurde festgehalten:

„Deutschland plant die zirkuläre Migration von bereits legal und länger hier wohnenden Drittstaatsangehörigen zu erleichtern, da insbesondere dieser Pendelprozess zu Wissenstransfer und zur Entwicklung des Herkunftslandes beitragen kann. Auch nach längeren Aufenthalten im Herkunftsland könnte eine Rückkehr in die EU möglich sein.“³²

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, nahm in einer Festrede anlässlich des 2. Stuttgarter Forums für Entwicklung am 22. Oktober 2010 ebenfalls positiv zur Idee der zirkulären Migration Stellung. Er erklärte:

„[D]ie zirkuläre Migration [...] erlaubt es Migranten, ihren Aufenthalt im Zielland zu unterbrechen und für eine gewisse Zeit in ihr Herkunftsland zurückzukehren. So bringen sie ihr im Ausland erworbenes Wissen mit und können so Wirtschaft und Kultur in beiden Ländern bereichern. Ich halte das für einen interessanten Ansatz.“
(Niebel 2010: 5f.)

31 Zur Thematik der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland siehe u.a. Parusel/Schneider 2010: 43-47.

32 BT-Drs. 16/10038, S. 53.

Die hier zum Ausdruck gebrachte Sichtweise, zirkuläre Migration beinhalte die Unterbrechung des Aufenthalts im Zielland zugunsten einer temporären Rückkehr ins Herkunftsland, ist nicht zuletzt deshalb interessant, da sie sich von anderen Perspektiven, etwa von dem im nachfolgenden Abschnitt wiedergegebenen Ansatz der Migrationssteuerung, abhebt.

2.1.3 Die Position der Migrationssteuerung

Aus der Perspektive der Migrationssteuerung wird eher betont, dass Migranten vorübergehend ins Zielland kommen und nach einem befristeten Aufenthalt wieder ins Herkunftsland zurückkehren. Das deutsche Zuwanderungsrecht orientiert sich an dem Grundsatz der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 AufenthG). In der Begründung des Entwurfs des am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetzes hatten die damaligen Regierungsparteien formuliert, es bestehe ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit eines modernen aufenthaltsrechtlichen Instrumentariums, das alle Erscheinungsformen der Migration erfasse und einer „differenzierten, zielorientierten Steuerung“ zugänglich mache.³³ Im Aufenthaltsgesetz ist festgehalten, dass Zuwanderung „unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ ermöglicht und gestaltet werden soll (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 AufenthG).

Auch die Diskussion über zirkuläre und temporäre Migration in Deutschland nimmt auf die Dimension der zielorientierten Migrationssteuerung Bezug. Deutlich wurde dies im Strategiepapier der ehemaligen Innenminister Schäuble und Sarkozy (vgl. Abschnitt 2.1), aber auch in Äußerungen und Stellungnahmen jüngerer Datums. Schäuble und Sarkozy hielten unter anderem fest, dass eine „ungesteuerte Zuwanderung“ in die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme nicht erwünscht sei. Das Ziel der Steuerbarkeit manifestiert sich auch in der Koppelung von Konzepten zur zirkulären Migration an die – notfalls erzwungene – Rückkehr der Migranten:

„Damit das Konzept einer zirkulären Migration gelingt, ist im Anschluss an den Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat die freiwillige Rückkehr (...) wichtig. (...) Schließlich müssen wir ebenfalls darauf achten, dass die Herkunftsländer bedingungslos ihrer Pflicht zur Rückübernahme derjenigen Migranten nachkommen, die nicht freiwillig zurückkehren wollen.“³⁴

Im Januar 2007 erklärte auch der damalige Staatssekretär Peter Altmaier, befristete oder zirkuläre Migration sei mit der Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung grundsätzlich unvereinbar. Zur Sicherung des Entwicklungsaspektes sei in Kooperation mit dem Herkunftsstaat die Rückkehr sicherzustellen.³⁵ In einer Antwort vom 28. März 2007 auf eine Kleine Anfrage stellte die Bundesregierung weiter klar, dass die erwiesene verlässliche Rückübernahme ausreisepflichtiger eigener Staatsangehöriger ein Schlüsselement der

33 BT-Drs. 14/7387, S. 57.

34 Quelle: Unveröffentlichtes Manuskript mit dem Titel „Deutsch-Französische Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik“, ohne Ort und Datum; siehe auch Angenendt 2007: 1.

35 Vgl. BT-Drs. 16/4134, S. 8 (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier vom 22. Januar 2007).

von der EU angestrebten Partnerschaften mit Drittstaaten und zugleich Grundlage für jede Erweiterung legaler Migrationsmöglichkeiten sei.³⁶

Bei dem von der Nationalen EMN-Kontaktstelle am 5. Oktober 2009 in Nürnberg veranstalteten Workshop zum Thema zirkuläre Migration (siehe Abschnitte 1.1 und 2.1) äußerten mehrere Teilnehmer Skepsis gegenüber dem Aspekt der Migrationssteuerung im Zusammenhang mit zirkulärer Migration. Insbesondere wurde angemerkt, dass die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung gegeben sein sollte, dass Programme und Projekte die Komponente der Freiwilligkeit haben sollten, d.h. dass die Migranten selbst entscheiden können sollten, wann sie ggf. in ihr Herkunftsland zurückkehren, und dass die staatlichen Fähigkeiten, Migrationsströme steuern zu können, nicht überschätzt werden sollten.³⁷ In Forschungsarbeiten wurde ebenfalls davor gewarnt, zirkuläre Migration mit Hilfe befristeter Arbeitsprogramme zu fördern. So spricht Newland (2009) von einem „paradox of permanency“, dem Paradoxon des Daueraufenthalts: Erfahrungen aus Australien, Kanada und Spanien zeigten, dass Migranten, die über ein Daueraufenthaltsrecht verfügen oder Staatsbürger des Gastlandes sind, eher bereit sind, zirkulär zu wandern, d.h. zwischen Herkunfts- und Gastland zu pendeln, als Migranten mit unsicheren Aufenthaltstiteln. Nur permanente Aufenthaltsrechte vermittelten Migranten die Sicherheit, das Gastland zu verlassen und wiederkommen zu können (vgl. Newland 2009: 22).

2.2 Rechtlicher Rahmen, Bedingungen und organisatorische Durchsetzung

2.2.1 Rückblick: Zirkuläre Migration und die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte

Mit dem so genannten „Wirtschaftswunder“ in den 1950er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland wuchs der Bedarf an zumeist un- oder angelernten Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im Untertage-Bergbau, in der Automobilbranche und später auch in anderen Bereichen der Industrie. Da dieser Bedarf durch das inländische Arbeitskräfteangebot nicht ausreichend gedeckt werden konnte, wurden Arbeitnehmer aus Südeuropa bzw. dem Mittelmeerraum angeworben. Die Anwerbung begann 1955 mit einem Abkommen mit Italien. Später folgten Anwerbeabkommen mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Die Anwerbungen waren als strikt temporäre Formen der Zuwanderung gedacht; die Arbeitnehmer sollten zwischen ihrem Herkunfts- und dem Zielland Deutschland rotieren. Dies erwies sich indes als nicht praktikabel, u.a. weil viele Arbeitgeber nicht immer wieder neue Arbeitskräfte anlernen wollten, sondern eine stabile Belegschaft bevorzugten. Daher, und auch weil die ausländischen Arbeitnehmer oft anders als ursprünglich geplant zunächst in Deutschland blieben, verwandelte sich die temporär gedachte Zuwanderung vielfach in Daueraufenthalte (vgl. Petzl 2009: 6). Daraus resultiert eine bis heute erkennbare Skepsis politischer Entscheidungsträger gegenüber möglichen neuen temporär angelegten Programmen.

³⁶ Vgl. BT-Drs. 16/4844, S. 3.

³⁷ Vgl. Newsletter EU-Ius-News Nr. 10/2009, S. 11-13. <http://www.bamf.de>.

Der „Ölpreisschock“ von 1973, der das vorläufige Ende des Wirtschaftswachstums signalisierte, beendete die Anwerbephase. Nachdem das Bundeskabinett am 23. November 1973 den so genannten „Anwerbestopp“ für ausländische Arbeitnehmer beschlossen hatte, konnten Drittstaatsangehörige nur noch in geringem Umfang zum Zwecke der Arbeitsaufnahme zuwandern. Der Anwerbestopp betraf jedoch nicht nur potenzielle Neuzuwanderer: In diesem Zusammenhang hat Kathleen Newland (2009a) argumentiert, die bei bereits länger in Deutschland beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern bis dato etablierten Muster ungesteuerter, „spontaner“ zirkulärer Migration zwischen Deutschland und ihren Herkunftsstaaten seien durch die Aussetzung der bilateralen Abkommen dahingehend unterbunden worden, dass diese Migranten sich aus rationalen Erwägungen für einen Daueraufenthalt in der Bundesrepublik entschieden hätten. Wäre die Option zur Aus- und späteren Wiedereinreise bestehen geblieben, hätten viele Migranten möglicherweise – so Newland (2009a: 12f.) – das Ende der Rezession in ihrer Heimat abgewartet, wo sie auf familiäre Netzwerke zurückgreifen konnten und weitaus geringere Lebenshaltungskosten zu tragen hatten.

Ende der 1980er Jahre zeigte sich in der westdeutschen Wirtschaft, trotz hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit, in bestimmten Sektoren (z.B. in der Landwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe) ein Mangel an Arbeitskräften. Dies führte zur teilweisen Lockerung des Anwerbestopps. Hinzu traten infolge der Umwälzungen des Jahres 1989 außenpolitische Überlegungen. Ziel der Zulassung befristeter Beschäftigung von Arbeitnehmern aus mittel- und osteuropäischen Staaten war u.a. die Unterstützung dieser Staaten bei der marktwirtschaftlichen Umgestaltung ihrer Wirtschaftssysteme, eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die Kanalisierung des Wanderungsdrucks aus Mittel- und Osteuropa. Durch bilaterale Regierungsabkommen wurden seit Ende der 1980er Jahre Beschäftigungsmöglichkeiten für Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeitnehmer sowie für Grenzgänger vereinbart. Diese hatten größtenteils temporären Charakter, förderten mitunter – etwa im Fall der Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer – aber auch zirkuläre bzw. Mehrfachwanderungen.³⁸ Durch diese bilateral eröffneten Beschäftigungsmöglichkeiten wurde seitens Deutschlands schon frühzeitig ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die – nach Ablauf von Übergangsfristen³⁹ – vorgesehene Öffnung der Arbeitsmärkte im Rahmen der zum 1. Mai 2004 bzw. zum 1. Januar 2007 erfolgten Erweiterungen der EU getan.

Hintergrund des Zuwanderungsgesetzes war u.a. die Ansicht, dass die Bundesrepublik im Lauf der zurückliegenden Jahrzehnte zu einem Einwanderungsland geworden war, ohne dass die geltenden Gesetze hinreichende Vorgaben zur Steuerung von Migrationsbewegungen enthielten (vgl. Schneider 2010: 195ff.). Durch das Zuwanderungsgesetz wurde der Anwerbestopp, insbesondere für Nicht- und Geringqualifizierte, zwar weitgehend beibehalten. In § 18 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes ist nun aber ausdrücklich festgehalten, dass

38 Die deutschen Arbeitgeber haben bei der Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer die Möglichkeit, ihnen namentlich bekannte Personen zu rekrutieren. Viele Saisonarbeitnehmer arbeiten jedes Jahr in dem Betrieb, in dem sie auch im Vorjahr bzw. in den Vorjahren beschäftigt waren (vgl. BMI/BAMF 2010a: 85). Genaue statistische Angaben darüber, wie viele Saisonarbeitnehmer tatsächlich zirkulär wandern bzw. regelmäßig wiederkehren, liegen indes nicht vor.

39 Zu den Übergangsbestimmungen vgl. z.B. Parusel/Schneider 2010: 25f.

sich die Zulassung ausländischer Beschäftigter „an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und dem Erfordernis, die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen,“ orientiert.

Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zum deutschen Arbeitsmarkt wurde so auf eine neue Grundlage gestellt. Die wichtigsten allgemeinen Bestimmungen zum Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt sind nunmehr im Aufenthaltsgesetz zusammengefasst. Ein gesonderter Abschnitt (Abschnitt 8 AufenthG) sowie zwei Rechtsverordnungen⁴⁰ regeln das Zustimmungsverfahren zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit für verschiedene Sektoren des Arbeitsmarktes. Die Vorschriften ersetzen das doppelte Genehmigungsverfahren, welches das Ausländergesetz von 1990 vorsah, durch einen einzigen Verwaltungsakt („One-Stop-Government“). Beim doppelten Genehmigungsverfahren war jeweils eine gesonderte Genehmigung für den Aufenthalt und den Arbeitsmarktzugang erforderlich gewesen. Nunmehr wird die Erlaubnis zur Beschäftigung zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, sofern die Arbeitsverwaltung intern zugestimmt hat (vgl. Parusel/Schneider 2010: 26-28). Die schon vor dem Zuwanderungsgesetz bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeitnehmer, die im Gesamtkontext der Aufenthalte zu Erwerbszwecken am deutlichsten temporäre und zirkuläre Bezüge aufweisen, bestehen fort.

2.2.2 Rahmenbedingungen des Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts Grundzüge des Aufenthaltsrechts

In dieser Studie kann aufgrund der Komplexität des deutschen Aufenthaltsrechts keine vollumfängliche Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen des geltenden Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts erfolgen.⁴¹ Stattdessen soll ein knapper Überblick über diejenigen Vorschriften des deutschen Aufenthaltsrechts gegeben werden, die im Hinblick auf zirkuläre und temporäre Migration besonders relevant erscheinen. Dazu gehören Regelungen zu bestimmten Aufenthaltszwecken, die jeweils vorgesehene Aufenthaltsdauer und die Vorschriften über den Verlust des Aufenthaltsrechts. Während in den Diskussionen der vergangenen Jahre über zirkuläre und temporäre Migration vor allem an Wanderungsbewegungen zu Zwecken der Erwerbstätigkeit oder des Studiums bzw. der Ausbildung in Deutschland gedacht wurde, besteht generell in Bezug auf alle Aufenthaltszwecke die Möglichkeit des temporären Aufenthalts oder der zirkulären Wanderung. Daher werden auch Einzelaspekte des Aufenthalts aus familiären, humanitären und anderen Gründen mit beleuchtet.

Nach dem Aufenthaltsgesetz existieren in Deutschland insgesamt vier Aufenthaltstitel: das Visum, die (befristete) Aufenthaltserlaubnis (AE), die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (NE) und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG. Wie zu Beginn von Abschnitt 2.1 bereits erwähnt wurde, sieht das Aufenthaltsgesetz im Wesentlichen vier Aufenthaltszwecke vor. Grundsätzlich wird im Rahmen aller Aufenthaltszwecke zirkuläre Wanderung

40 Beschäftigungsverordnung (BeschV) und Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV).

41 Einen Überblick bietet Schneider (2009); vgl. auch die gängigen rechtswissenschaftlichen Kommentare zum Zuwanderungsrecht, z.B. Kluth et al. (2008) oder Storr et al. (2008).

ermöglicht. Deutlich auf einen befristeten Aufenthalt ausgerichtet ist die Erteilung einer AE an Drittstaatsangehörige zum Zweck eines Studiums, eines Sprachkurses oder des Schulbesuchs in Deutschland. Die Geltungsdauer bei der Ersterteilung und Verlängerung der AE für ein Studium beträgt mindestens ein Jahr und soll bei Studium und studienvorbereitenden Maßnahmen zwei Jahre nicht überschreiten; sie kann verlängert werden, wenn der Aufenthaltswitzweck noch nicht erreicht ist und in einem angemessenen Zeitraum noch erreicht werden kann (§ 16 Abs. 1 S. 5 AufenthG). Daneben kann Ausländern auch zum Zweck der Studienbewerbung eine AE erteilt werden. Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums kann die AE bis zu einem Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Grundsätzlich ist somit bei Drittstaatsangehörigen, die zu Ausbildungszwecken nach Deutschland kommen, ein temporärer Aufenthalt vorgesehen, wobei Verlängerungen der ursprünglichen Befristung sowie Wechsel in andere Aufenthaltswitzwecke (z.B. Erwerbstätigkeit) bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen möglich sind.

Auch zu anderen Aufenthaltswitzwecken erteilte AE sind zunächst stets befristet. Anders als beim Aufenthaltswitzweck Ausbildung ist der temporäre Aspekt bei der Aufenthaltsgewährung aus familiären Gründen oder Gründen der Erwerbstätigkeit jedoch weniger stark. So enthält § 18 AufenthG, der den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit regelt, keine Soll-Vorgabe zur maximalen Dauer des Aufenthalts. Die Vorschriften für den Aufenthalt von Selbständigen (§ 21 AufenthG) sehen vor, dass bei erfolgreicher Verwirklichung der geplanten selbständigen Tätigkeit bereits nach drei Jahren ein Übergang von der Aufenthalts- in die unbefristete Niederlassungserlaubnis (NE) möglich ist, während in den meisten anderen Fällen ein solcher Übergang erst nach fünf Jahren erfolgen kann. Bei der Aufnahme von Forschern nach § 20 AufenthG gilt, dass die Geltungsdauer der AE mindestens ein Jahr beträgt, wobei bei kürzeren Forschungsvorhaben auch eine engere Befristung erfolgt. Hochqualifizierte erhalten, sofern sie unter die Regelungen des § 19 AufenthG fallen, vom Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland an eine Niederlassungserlaubnis (NE). Dass NE unbefristet sind, zeigt, dass bei Hochqualifizierten das staatliche Interesse an einer zeitlichen Befristung und damit an einer Kontrollfunktion entfällt.

Bei der Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gibt es Aufenthaltsrechte, die temporär angelegt sind (z.B. vorübergehender Aufenthalt aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder bei Vorliegen erheblicher öffentlicher Interessen nach § 25 Abs. 4 AufenthG), wie auch solche, bei denen eher von einem Daueraufenthalt ausgegangen wird (z.B. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge, die in der Regel nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn keine Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung vorliegen).

In Bezug auf Zirkularität ist auch § 51 AufenthG von Bedeutung. Hier ist geregelt, dass Aufenthaltstitel u.a. dann erlöschen, wenn ein Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grund aus dem Bundesgebiet ausreist (§ 51 Abs. 1 Nr. 6) oder wenn ein Ausländer ausgereist ist und nicht innerhalb von sechs Monaten oder einer von der Ausländerbehörde bestimmten längeren Frist wieder eingereist ist (§ 51 Abs. 1 Nr. 7). In der Literatur wurde festgestellt, dass u.a. die Bedingungen und die Fristen, nach denen

das Aufenthaltsrecht eines Drittstaatsangehörigen in einem EU-Staat erlischt, Anreize für zirkuläre Migration geben oder abschreckende Wirkungen haben können. Generell ist anzunehmen, dass eine längere Frist zirkuläre Migration fördert, da ausreisende Ausländer nicht befürchten müssen, innerhalb dieser Frist nicht zurückkehren zu können. Bei einer kürzeren Frist geht der Aufenthaltstitel schneller verloren. In diesem Fall muss erneut die Einreise bzw. der Aufenthalt beantragt werden, was Kosten verursacht und Unsicherheit hinsichtlich der möglichen Wiederkehr birgt (vgl. Newland et al. 2008: 22; Zerger 2008: 3).

In Deutschland ist die Frist mit sechs Monaten relativ kurz gesetzt, indes bestehen Ausnahmen für Personen, die im Besitz einer NE sind und sich mindestens 15 Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik aufgehalten haben (sowie ihre Ehegatten), sofern ihr Lebensunterhalt gesichert ist und kein Ausweisungsgrund vorliegt. Auch die NE eines mit einem Deutschen in ehelicher Lebensgemeinschaft lebenden Ausländers erlischt nicht. Bei Ausländern, die lediglich wegen der Erfüllung der gesetzlichen Wehrpflicht im Heimatstaat ausreisen und innerhalb von drei Monaten nach der Entlassung aus dem Wehrdienst wieder einreisen, bleibt der Aufenthaltstitel ebenfalls bestehen.

Nach § 51 Abs. 4 wird in der Regel eine längere Frist vor dem Erlöschen des Aufenthaltstitels bestimmt, wenn ein Ausländer aus einem seiner Natur nach vorübergehenden Gründe (z.B. für ein Studium oder eine sonstige Ausbildung) ausreisen will und eine NE besitzt oder wenn der Aufenthalt außerhalb des Bundesgebiets Interessen der Bundesrepublik Deutschland dient. Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Ausländer als Entwicklungshelfer tätig ist oder sich zur Förderung entwicklungsrelevanter Geschäftsbeziehungen oder Beschäftigungsverhältnisse im Ausland aufhält. In diesen Fällen beträgt die Frist für einen Auslandsaufenthalt ohne Verlust des Aufenthaltstitels maximal zwei Jahre. Die Dauer der Wiedereinreisefrist bestimmt sich nach dem jeweiligen Aufenthaltswortzweck; Verlängerungen sind möglich (vgl. AVwV-AufenthG vom 26. Oktober 2009, Nr. 51.4.1.2). Weitere Ausnahmeregelungen wurden im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Georgien für legal in Deutschland lebende Staatsangehörige dieser Staaten vereinbart (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 2.3.3).

Bedeutsam ist für die zirkuläre Migration auch das in § 37 AufenthG geregelte Recht auf Wiederkehr. § 37 Abs. 5 AufenthG sieht beispielsweise vor, dass einem Ausländer, der von einem Träger im Bundesgebiet Rente bezieht, in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, wenn er sich vor seiner Ausreise mindestens acht Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat.

Grundzüge des Staatsangehörigkeitsrechts

Neben aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen können auch die Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit einen Einfluss auf die Zirkularität der Migration ausüben. Wenngleich ein gesichertes Aufenthaltsrecht (etwa in Form einer unbefristeten NE) eine ähnliche Funktion haben kann, wird der Besitz der Staatsangehörigkeiten des Ursprungs- und des Ziellandes (doppelte Staatsbürgerschaft) mitunter als rechtlich und emotional wirkungsvollste Garantie für Rückkehr- bzw. Wiedereinreisemöglichkeiten betrachtet (vgl. SOU 2010: 39; Vertovec 2007: 3). Für Deutschland kommen Zimmermann und Constant auf empirischer Basis des sozioökonomischen Panels zu dem Ergebnis, dass der Besitz der deut-

schen Staatsangehörigkeit die „outward mobility“ erhöht, sich also förderlich auf zirkuläre Wanderungsmuster auswirkt: Migranten mit deutscher Staatsbürgerschaft blieben im Durchschnitt weniger oft in der Bundesrepublik ansässig als solche, die nur über eine ausländische Staatsangehörigkeit verfügten (Constant/Zimmermann 2007: 15, 17).

In Deutschland erfolgt der Erwerb der Staatsangehörigkeit in der Regel durch Geburt oder Einbürgerung. Seit der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts haben Ausländer nach acht Jahren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland und bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen einen Anspruch auf Einbürgerung. Doppelte Staatsbürgerschaften sind in Deutschland nicht ausgeschlossen, jedoch gilt der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. In bestimmten Fällen wird vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abgesehen, etwa wenn ein Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Dies ist dann der Fall, wenn das Recht des Herkunftsstaates des Ausländers das Ausscheiden aus dessen Staatsangehörigkeit nicht vorsieht oder der Herkunftsstaat die Entlassung regelmäßig verweigert.⁴² Mehrstaatigkeit ist auch zuzulassen, wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU oder (seit 28. August 2007) die der Schweiz besitzt. Im Jahr 2008 wurden mit 52,9 Prozent mehr als die Hälfte aller Einbürgerungen unter Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit vollzogen (vgl. BMI/BAMF 2010a: 223-227).

2.2.3 Grundzüge des Ausländerbeschäftigungs- und Sozialversicherungsrechts Ausländerbeschäftigungsrecht

Kernbestandteil des Ausländerbeschäftigungsrechts in Deutschland ist das mit dem Zuwanderungsgesetz reformierte behördeninterne Verfahren der Zustimmung. Wenn ein Drittstaatsangehöriger einen Aufenthaltstitel beantragt, der die Aufnahme einer Beschäftigung erlauben würde, prüft die Ausländerbehörde, ob es sich um eine zustimmungsfreie oder um eine zustimmungspflichtige Tätigkeit handelt. Falls die Beschäftigung zustimmungspflichtig ist, wird die Bundesagentur für Arbeit (BA) eingeschaltet. Diese prüft dann die Zustimmungsvoraussetzungen. Für die Erteilung der Zustimmung müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Es muss nachgewiesen werden, dass keine nachteiligen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt entstehen und für die Beschäftigung deutsche oder ihnen gleichgestellte Arbeitnehmer (wie z.B. EU-Bürger oder Angehörige eines Mitgliedstaates des Europäischen Wirtschaftsraums) nicht zur Verfügung stehen. Ferner muss sichergestellt sein, dass der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Vor Zustimmungserteilung werden die einzelnen Beschäftigungszwecke der Beschäftigungsverordnung geprüft. Die Arbeitgeber stellen der BA eine detaillierte Stellenbeschreibung zur Verfügung. Diese prüft daraufhin, ob bevorrechtigte Bewerber auf dem

42 Zu diesen Staaten gehören Iran, Marokko, Afghanistan, der Libanon und Syrien. Daher bestand im Jahr 2008 bei mehr als 99 % der Eingebürgerten aus diesen Ländern die bisherige Staatsangehörigkeit fort. Auch bei Personen aus den EU-Mitgliedstaaten, wie z. B. Polen, Italien und Griechenland, wurden Einbürgerungen in der Regel unter Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit vorgenommen. Einen überdurchschnittlich hohen Anteil des Fortbestehens der bisherigen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerungen weisen zudem Personen aus Serbien, Montenegro bzw. dem ehemaligen Serbien und Montenegro (71,8 %), dem Irak (85,5 %), Israel (95,6 %) und Brasilien (98,3 %) auf (Quelle: BMI/BAMF 2010a: 227).

regionalen bzw. überregionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Nur wenn nachweislich keine Vermittlung solcher Personen möglich ist, darf die BA der Arbeitsaufnahme des ausländischen Arbeitnehmers zustimmen („Vorrangprüfung“). Die Zustimmung gilt nur für den zu einem bestimmten Aufenthaltswortzweck erteilten Aufenthaltstitel. Die in der Zustimmung der BA festgelegten Auflagen (z.B. Befristung der Zustimmung, Art der Beschäftigung, Beschäftigungsbetrieb, Lage und Verteilung der Arbeitszeit) muss die Ausländerbehörde in den Aufenthaltstitel übernehmen.

Sowohl bei zuzugswilligen Ausländern als auch bei bereits in Deutschland lebenden Ausländern kann in bestimmten Fällen die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung aufgrund verschiedener Kriterien versagt werden. Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel, die bereits im Vorfeld für mindestens zwei Jahre einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bundesgebiet nachgegangen sind, genießen jedoch einen vorrangigen Arbeitsmarktzugang. Die Zustimmung der BA ist auf die Dauer der Beschäftigung, längstens auf drei Jahre befristet (vgl. Parusel/Schneider 2010: 26-28).

Welche Beschäftigungen zustimmungspflichtig und welche zustimmungsfrei sind, ist in der Beschäftigungsverordnung geregelt. Zustimmungsfrei sind insbesondere bestimmte vorübergehende Aufenthaltswortzwecke wie Praktika, Ferienbeschäftigungen, Teilnahme an internationalen Sportveranstaltungen, die Einstellung von gut qualifizierten Personen in verschiedenen Beschäftigungen und als technisches Personal sowie als internationale Journalisten oder als Lehrer (§§ 3-15 BeschV). Auch hoch qualifizierte Ausländer, die ein ihrer Qualifikation entsprechendes Arbeitsplatzangebot haben und die sonstigen Voraussetzungen erfüllen, können ohne Zustimmung der BA zum Arbeitsmarkt zugelassen werden (§ 19 i.V.m. § 42 AufenthG und § 3 BeschV). In solchen Fällen entscheidet allein die Ausländerbehörde über die sofortige Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. In allen anderen Fällen (für die z.T. eine qualifizierte Berufsausbildung Voraussetzung ist) ist die Zustimmung der BA notwendig, bevor ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Dazu zählen Saisonbeschäftigung in Land- und Forstwirtschaft, Au-pair-Beschäftigung, Spezialitätenköche, Sozialarbeit und Pflegekräfte, aber auch IT-Fachkräfte und Beschäftigte im Rahmen des internationalen Personalaustausches (vgl. §§ 18-31 BeschV). Teilweise sind in Bezug auf diese Formen der Beschäftigung Höchstdauern gesetzlich festgeschrieben; es handelt sich somit um temporäre Aufenthalte (siehe dazu Abschnitt 3.2).

Sozialversicherungsrechtliche Fragen

Im Kontext von Überlegungen zur Schaffung von Anreizen für zirkuläre Migration wird häufig auch die so genannte „Portabilität“ von Sozialleistungen angesprochen. Darunter ist zu verstehen, dass Migranten Renten- und Pensionsansprüche, die sie durch Erwerbstätigkeit im Zielland erworben haben, ins Herkunftsland mitnehmen können. Dies hätte dort die Funktion einer zusätzlichen finanziellen Eingliederungshilfe bzw. sozialen Absicherung. Ebenfalls ist es denkbar, dass im Zielland geleistete Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile an den Beiträgen zu Sozialversicherungen vor der Rückreise oder kurz danach ausgezahlt werden, was einen weiteren Rückkehranreiz bieten würde (vgl. Zerger 2008: 4).

In Deutschland ist die Portabilität von Sozialleistungen bzw. die Erstattung geleisteter Beiträge nur eingeschränkt gegeben. Ein uneingeschränkter Anspruch aus Rentenanwartschaften, die in Deutschland erworben wurden, steht Ausländern nur zu, wenn sie

auch ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Drittstaatsangehörige, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt ins Ausland verlegen, können nach Ablauf einer Wartefrist von 24 Kalendermonaten grundsätzlich eine Erstattung der eingezahlten Rentenversicherungsbeiträge erhalten.⁴³ Aufgrund dieser Wartefrist ist die Möglichkeit der Erstattung von Rentenbeitragszahlungen eher für dauerhafte Rückkehrer attraktiv als für zirkuläre Migranten, die möglicherweise bereits innerhalb dieser Frist wieder weiterwandern oder erneut nach Deutschland wandern. Wenn die allgemeine Wartezeit für die Inanspruchnahme von Leistungen der Rentenversicherung (fünf Jahre) bereits erfüllt ist, ein Drittstaatsangehöriger Deutschland aber vor Eintritt des Rentenalters verlassen hat, so wird die Rente nur zu 70 Prozent ausbezahlt; Entgeltpunkte für beitragsfreie und beitragsgeminderte Zeiten bleiben sogar gänzlich unberücksichtigt (vgl. Frings 2008: 107f., Rn. 162). Die daraus resultierenden Ungleichbehandlungen können nur bei bestehenden bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit einzelnen Drittstaaten verringert oder vermieden werden.⁴⁴

Auch andere sozialstaatliche Leistungen wie etwa die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die Sozialhilfe, das Eltern- und Kindergeld sowie Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe oder auch Ausbildungsförderung, sind grundsätzlich an den Aufenthalt (je nach Rechtsgrundlage an den „Wohnsitz“, den „gewöhnlichen Aufenthalt“ oder den „tatsächlichen Aufenthalt“) der Leistungsempfänger in Deutschland gebunden. Kürzere, vorübergehende Auslandsaufenthalte sind unter der Bedingung der Beibehaltung des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland zwar möglich, jedoch keine dauerhafte Verlegung des Aufenthaltsortes ins Ausland.

Nach den geltenden Koordinierungsvorschriften im EU-Recht werden jedoch sozialversicherungsrechtliche Ansprüche, die ein Drittstaatsangehöriger in verschiedenen Mitgliedstaaten erworben hat, zusammengerechnet.⁴⁵ So kann beispielsweise ein in Deutschland lebender Drittstaatsangehöriger, der zuvor bereits in einem anderen EU-Staat sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen ist, durchaus einen Anspruch auf Zahlung von Arbeitslosengeld besitzen, selbst wenn in Deutschland die dafür nötige Mindestdauer einer sozialversicherten Beschäftigung von zwölf Monaten gemäß Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) wegen Befristung oder vorzeitiger Kündigung nicht erreicht wird. Maßgeblich ist die gesamte Beschäftigungszeit: Wenn der Drittstaatsangehörige also innerhalb der letzten drei Jahre insgesamt mindestens 24 Monate beschäftigt war, werden die in einem anderen EU-Staat zurückgelegten Beschäftigungszeiten berücksichtigt (Regelungen zu den Rahmenfristen in §§ 123, 124 und 127 SGB III); es kann für bis zu zwölf Monate Arbeitslo-

43 Erstattungsfähig sind nur die Arbeitnehmeranteile an den Pflichtbeiträgen. Ökonomisch betrachtet bedeutet die Einbehaltung der Arbeitgeberanteile eine Vorenthaltung verdienster Lohnbestandteile der Arbeitnehmer.

44 Mit folgenden Drittstaaten bestehen Sozialversicherungsabkommen: Australien, Brasilien, Bosnien-Herzegowina, Chile, Israel, Japan, Kanada und Quebec, Kroatien, Marokko, Mazedonien, Montenegro, Republik Korea, Serbien, Tunesien, Türkei, USA, Kosovo.

45 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen.

sengeld bezogen werden (vgl. Frings 2008: 97, Rn. 146). Der Leistungsanspruch gemäß den EU-Koordinierungsvorschriften setzt voraus, dass der Betreffende aufgrund seines Aufenthaltstitels oder auf sonstiger Grundlage auch berechtigt ist, sich als Arbeitsloser zu melden bzw. eine Beschäftigung auszuüben.

2.2.4 Integrations- und Rückkehraspekte

Integration

Die Verbindungen zwischen temporärer bzw. zirkulärer Migration und Fragen der Integration im Land des vorübergehenden Aufenthaltes sind nicht eindeutig geklärt. Letztlich hängen sie eng mit definitorischen Fragen zusammen. Bei Arbeitsmigranten, die sich nur für relativ kurze Zeiträume in Deutschland aufhalten, etwa bei Saisonarbeitskräften, Schaustellergehilfen oder Arbeitnehmern mit befristeten Werkverträgen, ist die Frage einer gelingenden Integration nicht zentral. Ähnliches kann für ausländische Studenten gelten, die nur ein Semester in Deutschland studieren. Für die zirkuläre Migration, sowohl wenn diese in speziellen Programmen geregelt ist als auch wenn sie spontan und ungesteuert praktiziert wird, ist der Integrationsaspekt in Bezug auf das Zielland genauso wie auf den Wiedereingliederungsprozess im Herkunftsland hingegen durchaus von Bedeutung. So wurde im Zwischenbericht der schwedischen Enquête-Kommission über zirkuläre Migration und Entwicklung festgehalten, dass eine gelingende Integration im Zielland auch die Chancen einer erfolgreichen Wiedereingliederung im Herkunftsland erhöhe. Wenn sich ein Migrant dagegen nicht integriere, könnten die Jahre der Abwesenheit vom Herkunftsland zu einem „Brain Waste“ führen (vgl. SOU 2010: 39). Castles (2006) bringt in Bezug auf Integration ein weiteres Argument: Hinsichtlich der Bestrebungen zur Einführung neuer Programme für temporäre und zirkuläre Migration warnt er davor, Bemühungen um die Integration der Arbeitsmigranten zu vernachlässigen. Es gebe keinen Grund für die Annahme, dass es den Arbeitskräfte anwerbenden Staaten heute besser als früher gelinge, die dauerhafte Niederlassung von Personen, die nur vorübergehend kommen sollten, zu verhindern (vgl. Castles 2006: 760f.).

Die Frage nach erfolgreichen Integrationsprozessen von Zuwanderern steht in Deutschland immer wieder im Zentrum der politischen Diskussionen und im Interesse der Medien und der Öffentlichkeit. Dabei besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Deutschland die Integration von Zuwanderern lange vernachlässigt hat, u.a. aufgrund der Annahme, dass die in den 1950er und 1960er Jahren angeworbenen „Gastarbeiter“ nach Arbeitsaufenthalt in Deutschland wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden, was nicht im erwarteten Ausmaß geschah (vgl. Bommers 2001: 52f.).

Mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 hat Deutschland den Einstieg in eine systematische Integrationspolitik vollzogen und damit erstmals eine gesetzliche Grundlage für Integrationsmaßnahmen geschaffen. Jenseits der rechtlichen Regelungen im Aufenthaltsgesetz wurde mit dem im Jahr 2007 angenommenen „Nationalen Integrationsplan“ eine Reihe wesentlicher Handlungsfelder für die Integrationsarbeit identifiziert, darunter die Verbesserung der Integrationskurse, die Förderung der deutschen Sprache, die Sicherung guter Bildung und Ausbildung und die Erhöhung der Arbeitsmarktchancen, die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen und Mädchen, die Verwirklichung von Chancen-

gleichheit, kulturelle Pluralität und die Stärkung interkultureller Kompetenzen (vgl. BAMF/EMN 2010a: 32).

Damit die Integration der Migranten in Deutschland gelingt, erhalten alle Zuwanderer, die einen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeit von mehr als einem Jahr besitzen, ein staatliches Grundangebot zur Integration (Integrationskurs), das ihre eigenen Eingliederungsbemühungen unterstützen soll.⁴⁶ Der Integrationskurs umfasst einen Basis- und einen Aufbausprachkurs sowie einen Orientierungskurs. Daneben bietet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die so genannte „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“ (MBE) an. Die Schwerpunktsetzung der MBE liegt auf der Initiierung und Unterstützung des Integrationsprozesses durch eine professionelle Einzelfallberatung. Sie dient dazu, die Kompetenzen der Zuwanderer festzustellen, mit ihnen gemeinsam einen individuellen Förderplan zu erstellen und dessen Umsetzung zu begleiten. Zur Umsetzung der MBE hat das BAMF ein bundesweites Netz von Beratungsstellen eingerichtet. Ergänzend zu den gesetzlichen Integrationsaufgaben fördert das BAMF Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung von Zuwanderern in Deutschland mit dauerhafter Bleibeperspektive. Die bundesweit geförderten Projekte setzen dort an, wo Zuwanderer und Einheimische leben und sich begegnen, also im Wohnumfeld, in den Einrichtungen und Vereinen der Stadtquartiere. Unter Federführung des BAMF haben Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Praxis der Integrationsförderung und Wissenschaft ein bundesweites Integrationsprogramm erarbeitet, das am 8. September 2010 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Es sieht u.a. vor, Deutschkenntnisse früh und umfassend zu fördern, die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu stärken, die gesellschaftliche Teilhabe und die aktive Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens von Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen und die Integrationsarbeit zu evaluieren (vgl. BMI/BAMF 2010b).

Die staatlichen Integrationsangebote und -maßnahmen stehen, von Ausnahmen abgesehen, allen „rechtmäßig“ und „dauerhaft“ in Deutschland lebenden Zuwanderern zur Verfügung (vgl. §§ 43 und 44 AufenthG), unabhängig vom Aufenthaltszweck bzw. möglicherweise bereits vorab getätigten Überlegungen des Migranten, nach Ablauf einer bestimmten Aufenthaltszeit doch wieder in das Herkunftsland zurückzukehren bzw. weiterzuwandern.⁴⁷ Die Voraussetzungen zur Integration sind somit grundsätzlich auch für Zirkulärmigranten gegeben. Sollte die Bundesrepublik zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen europäischer Mobilitätspartnerschaften oder nationaler Rahmenabkommen mit Drittstaaten im Bereich Migration entsprechende Programme mit Kontingenten für (gesteuerte) zirkuläre Migration auflegen, so wäre es empfehlenswert, im Rahmen dessen

46 Die genauen Bedingungen für die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs sind in §§ 44 und 44a AufenthG festgelegt. Neben Neuzuwanderern können auch bereits im Inland lebende Migranten einen solchen Kurs besuchen oder sogar – sofern sie Grundleistungen für Arbeitsuchende beziehen – dazu verpflichtet werden. Sie zahlen nur 1 Euro Beitrag pro Unterrichtsstunde; für Grundleistungsempfänger und Spätaussiedler ist die Kursteilnahme kostenlos (vgl. BAMF/EMN 2010a: 33).

47 Personen, denen nach ihrer Einreise eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird (z.B. Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG) haben in der Regel keinen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs.

auch die Frage nach Integrationskomponenten zu klären.⁴⁸ Dazu können auch ex ante durchgeführte Maßnahmen im jeweiligen Herkunftsstaat zählen, die Migranten auf ihren Aufenthalt in Deutschland vorbereiten („Vorintegration“, vgl. IOM 2009a).

Rückkehr

Je nachdem, welche Formen der Arbeitswanderungen nach Deutschland man genau betrachtet, wird seitens des Gesetzgebers entweder davon ausgegangen, dass sich ausländische Arbeitskräfte dauerhaft in Deutschland aufhalten, oder dass sie nach einer gewissen Zeit wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren bzw. in ein anderes Land weiterwandern. Ein Rückkehrerfordernis bzw. eine Rückkehrerwartung besteht beispielsweise bei Saisonarbeitskräften, Werkvertragsarbeitnehmern, Gastarbeitnehmern oder auch Au-Pair-Kräften. Bei Hochqualifizierten oder Fachkräften zielt der Gesetzgeber dagegen darauf ab, dass die zugewanderten Arbeitskräfte Deutschland nach einem bestimmten Zeitraum nicht wieder verlassen. Hier wird versucht, Anreize zum Verbleib in Deutschland zu vermitteln.

Gesonderte bundesrechtliche Regelungen zur Einrichtung bzw. Ausgestaltung öffentlicher Rückkehrhilfe existieren in Deutschland bislang nicht. Daher haben Rückkehrwillige bzw. -pflichtige keinen individuellen Rechtsanspruch auf finanzielle oder sonstige Unterstützung einer freiwilligen Rückkehr. Eine Ausnahme bildet ein Bestandteil des Rückkehrhilfegesetzes von 1983, der bis heute Geltungskraft besitzt. Das Gesetz sieht einen unbefristeten Rechtsanspruch für Ausländer auf eine umfassende rückkehrorientierte Beratung vor. Das Angebot steht prinzipiell allen „rückkehrwilligen Ausländern“ offen (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 47f.).

Im Hinblick auf eine entwicklungspolitisch sinnvolle Rückkehr finanziert das BMZ das vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) durchgeführte Programm „Rückkehrende Fachkräfte“. Es unterstützt gezielt die berufliche Integration von rückkehrinteressierten Hochschulabsolventen und berufserfahrenen Fachkräften aus Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, die sich in Deutschland beruflich qualifiziert haben. Im Vordergrund steht dabei die Vermittlung von Fachpersonal in entwicklungspolitisch bedeutsame Bereiche. Neben Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen bietet das Programm rückkehrinteressierten Fachkräften auch finanzielle Förderung. Arbeitgeber erhalten über das Programm Serviceleistungen wie beispielsweise Unterstützung bei der Bewerbersuche. Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ beteiligt sich u.a. an der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau und erleichtert Rückkehrern den Wiedereinstieg in den dortigen Arbeitsmarkt. Insgesamt ist das Programm in rund 20 Ländern aktiv (vgl. BAMF/EMN 2010a: 42). Eine Reihe weiterer Angebote, die Arbeitsmigranten bei der Rückkehr unterstützen können, werden auf der Ebene der Länder und Kommunen sowie von freien Trägern angeboten (vgl. dazu Schneider/Kreienbrink 2010: 69f., 75ff.).

Um die Rückkehrförderung zu unterstützen hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Juli 2003 die „Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF)“ eingerichtet. Mit Hilfe einer Datenbank werden Informationen über Rückkehrförderprogramme, Länderinformationen und Beratungsstellen gesammelt und an

48 Zur Anerkennung von in anderen EU-Staaten absolvierten Integrationsmaßnahmen siehe § 44 Abs. 2a AufenthG.

rückkehrinteressierte Personen, Behörden oder Beratungsstellen weitergegeben. Dieses Angebot steht prinzipiell auch ausländischen Arbeitnehmern zur Verfügung, die an einer Rückkehr interessiert sind, richtet sich jedoch primär an andere Kategorien von Migranten, beispielsweise Personen, die aus humanitären Gründen aufgenommen wurden oder deren Aufenthaltstitel abgelaufen ist, sowie abgelehnte Asylbewerber.

Das gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte REAG/GARP-Programm (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme) unterstützt Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel und andere Ausländer, die freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren bzw. weiterwandern wollen. Über die Komponente REAG leistet das Programm Transportkosten und pauschalierte Reisebeihilfen; die Komponente GARP bietet Starthilfen zur Wiedereingliederung für Personen aus Staaten, die für Deutschland migrationspolitisch besonders bedeutsam sind. Dieses Programm trägt unter anderem der Auffassung Rechnung, dass die freiwillige Rückkehr von Personen, die die Voraussetzungen für einen legalen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen, gegenüber der Abschiebung eine sowohl humanere als auch kostengünstigere Form der Rückkehr darstellt. Als Instrument der Förderung zirkulärer Migration kann dieses Instrument indes nicht betrachtet werden, da vorausgesetzt wird, dass die Personen, die die Förderbeträge aus dem Programm erhalten, innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Rückkehr in ihr Heimatland nicht wieder dauerhaft nach Deutschland einreisen. Für den Fall, dass dies dennoch geschieht, kann der ausgezahlte Betrag zurückgefordert werden.

2.3 Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Bei der Steuerung von Arbeitswanderungen nach Deutschland kooperiert die Bundesrepublik auf mehreren Ebenen und in verschiedenen Foren mit Drittstaaten. So erfolgt die Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer auf Basis bilateraler Vereinbarungen. Die Verwaltungen der Partnerstaaten sind in die Ausgestaltung der Vereinbarungen bzw. Absprachen eingebunden. Darüber hinaus beteiligt sich Deutschland am internationalen Dialog zu Migrationsfragen, z.B. an der Konferenz von Rabat und dem Folgeprozess,⁴⁹ an der Initiative „Building Migration Partnerships“,⁵⁰ am Global Forum on Migration and Development⁵¹ und an Initiativen im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Deutschland ist auch an einer „Joint Expert Group“ im Rahmen der EU-Afrika MME-Partnerschaft (Migration, Mobility and Employment) sowie an europäischen Mobilitätspartnerschaften beteiligt.⁵²

49 Vgl. Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 6/2006.

50 Vgl. KOM(2010) 214 endgültig, S. 10.

51 Vgl. <http://www.gfmd-fmmd.org>.

52 Vgl. Council of the European Union, General Secretariat (2008): The Africa - European Union Strategic Partnership, Brüssel, S. 110-118.

2.3.1 Die temporäre Beschäftigung von Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern

Werkvertragsarbeiter-Vereinbarungen erlauben es Firmen in den Partnerstaaten, ihre Arbeitnehmer zum Zweck der Erstellung eines Werkes in Kooperation mit einem deutschen Unternehmen für eine befristete Dauer nach Deutschland zu entsenden (§ 39 BeschV). Die zwischenstaatlichen Vereinbarungen gibt es seit den 1970er Jahren; dabei finden Werkverträge vor allem in der Bauwirtschaft Anwendung (vgl. Sachverständigenrat 2004: 129f.). Die Anzahl der Arbeitnehmer, die im Rahmen dieser Vereinbarungen entsandt werden können, ist kontingentiert und wird jährlich den Arbeitsmarktentwicklungen angepasst. Im Zeitraum von Oktober 2008 bis September 2009 umfasste das Kontingent aller 13 Vertragsstaaten⁵³ insgesamt 46.740 Arbeitnehmer. Allerdings wurden die Kontingente der vergangenen Jahre nur teilweise ausgeschöpft. Im Jahr 2008 waren im Durchschnitt nur 16.576 Werkvertragsarbeiter in Deutschland beschäftigt (vgl. BMI/BAMF 2010a: 82), im Jahr 2009 waren es durchschnittlich 16.209 (vgl. auch Tabelle 6 in Kap. 3.2).⁵⁴

Gastarbeiter-Vereinbarungen nach § 40 BeschV wurden mit 14 mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossen. Im Zuge dieser Vereinbarungen können Arbeitnehmer aus den Vertragsstaaten bis zu 18 Monate zum Zweck ihrer beruflichen und sprachlichen Fortbildung beschäftigt werden, die Bundesagentur für Arbeit geht von einer Regelbeschäftigungsdauer von mindestens zwölf Monaten aus. Auch hier ist die Anzahl der Arbeitnehmer kontingentiert und betrug zuletzt 11.050 Personen. Auch dieses Kontingent wurde in den letzten Jahren nicht voll ausgeschöpft, sondern ist deutlich gefallen bis auf zuletzt 652 Vermittlungen im Jahr 2009 (vgl. Tabelle 6 in Kap. 3.2). Die Beschäftigung der Gastarbeiter steht nicht unter dem Vorbehalt der Situation am Arbeitsmarkt, d.h. Zulassungen unterliegen nicht dem Erfordernis der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit. Die ZAV hat auf eine angemessene Beteiligung aller Wirtschaftsbereiche zu achten, auch wenn eine Verteilung auf verschiedene Wirtschaftsbereiche nicht zwingend festgelegt ist.⁵⁵

53 Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Slowakei, Serbien, Lettland, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Türkei. Arbeitnehmer aus diesen Staaten können im Rahmen fest vereinbarter Höchstzahlen (Beschäftigungskontingente) zur Ausführung von Werkverträgen zwischen ihrem Arbeitgeber und einem deutschen Unternehmen für eine begrenzte Zeit in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt werden. Der EuGH (Rechtssache C 546/07) hat vor kurzem entschieden, dass die Kontingente in Deutschland auch für Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat der EU nutzbar sein müssen.

54 Jenseits der Kontingente für Werkvertragsarbeiter können zur Montage/Demontage von Maschinen oder (EDV-)Anlagen ausländische Arbeitnehmer für bis zu drei Monate innerhalb eines Jahres entsandt werden (§ 11 BeschV). Für einen Aufenthalt von insgesamt bis zu neun Monaten können ferner ausländische Arbeitnehmer zur Montage von Fertig- und Ausbauhäusern sowie Fertig- und Ausbauhallen zugelassen werden. Die Zulassung richtet sich nach § 35 BeschV sowie § 4 ASAV; ausgenommen ist die Montage von Häusern aus vorgefertigten Blockbohlen, Häusern aus vorgefertigten Wandelementen, wenn diese, wie beim traditionellen Bauen vor Ort, auf der Baustelle mit Beton vergossen und zu größeren Wandelementen zusammengefügt werden, sowie Ferienhäusern, Gartenhäusern oder anderen Behelfsanlagen. In Anlehnung an § 35 BeschV existiert ein Sonderabkommen mit Estland: Dort ansässige Hersteller von so genannten Bohlenblockhäusern haben die Möglichkeit, Montagearbeiten der Blockhäuser in Deutschland mit eigenen Fachkräften durchzuführen; dazu können gemäß einem zwischenstaatlichen Abkommen 100 estnische Bohlenblockhausmonteure jährlich eine Zulassung für bis zu zwölf Monate erhalten (vgl. Merkblatt „Beschäftigung von Monteuren zur Errichtung von gelieferten Bohlenblockhäusern aus Estland. Voraussetzungen, Zulassungsverfahren“, Stand 09/2009, Agentur für Arbeit Chemnitz).

55 Vgl. Gastarbeiter – Durchführungsanweisungen zur zwischenstaatlichen Arbeitsvermittlung aufgrund der Vermittlungsabreden der BA mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer (Gastarbeiter-Vereinbarungen), Bundesagentur für Arbeit (Geschäftszeichen SP III 32 – 5721), Stand: Februar 2010, Nürnberg, S. 3.

Die Vereinbarungen über die Beschäftigung von Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern zwischen Deutschland und den jeweiligen Partnerstaaten⁵⁶ sind ein wesentlicher Teil der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Nach Auffassung der Bundesregierung haben die Vereinbarungen die Entwicklung der Marktwirtschaft in vielen Partnerstaaten unterstützt. Auch hat die Kooperation zwischen deutschen Unternehmen und den Werkvertragsunternehmen sowie den Arbeitnehmern das Zusammenwachsen Europas gefördert. Arbeitsmarktpolitisch relevant sind die positiven Impulse auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr, die von der Werkvertragstätigkeit ausgehen. Die Zulassung der Werkverträge erfolgt in Zusammenarbeit zwischen den Kontingentvergabestellen der Partnerstaaten und deutschen Dienststellen, insbesondere der Arbeitsverwaltung.⁵⁷

Bei der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern geht es primär nicht um die Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitnehmer, sondern vor allem um die Vermittlung unternehmerischen Know-hows für die Firmen. Maßgebend für die Vertragsgestaltung ist die Förderung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den Partnerländern. Die ausländischen Firmen führen mit eigenen Arbeitnehmern konkrete Werkverträge in Deutschland durch. Die Entlohnung der entsandten Arbeitnehmer muss sich im Rahmen der in Deutschland geltenden Tarife halten, Krankenversicherung und Arbeitsschutz müssen gewährleistet sein. Entsprechend eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes für zeitlich begrenzt entsandte Arbeitnehmer sind die Sozialabgaben im Heimatland zu entrichten.

Werkvertragsabkommen sind auf eine zeitlich befristete Beschäftigung der Arbeitnehmer angelegt: Es geht nicht darum, den Partnerstaaten leistungsfähige und dynamische Arbeitskräfte zu entziehen, sondern deren Qualifikation zum Aufbau des eigenen Landes zu fördern. Wie Heyden (1997) ausführt, tragen die Abkommen zur Stabilisierung und Verbesserung der Zahlungsbilanz der Partnerstaaten bei. Die Devisentransfers und Einkommenseffekte können das heimische Investitionsniveau erhöhen und dadurch Umstrukturierungsprozesse erleichtern. Bei den Werkverträgen wird dieser Effekt noch dadurch erhöht, dass die Firmen selbst durch ihre Tätigkeit in Deutschland Devisen erwirtschaften, die später für Investitionen in der Heimat verfügbar sind.

Wie bereits erwähnt, hat die Werkvertragstätigkeit in den letzten Jahren quantitativ an Bedeutung verloren, was u.a. auf die Erweiterung der EU und die Freizügigkeit für Staatsbürger der „neuen“ Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Die Beschäftigtenzahlen haben sich im Laufe der Jahre kontinuierlich und deutlich reduziert. Seit dem 1. Mai 2004

56 Bilaterale Regierungsvereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmer bestehen sowohl mit Staaten, die heute der EU angehören (Bulgarien, Tschechische Republik, Slowakei, Lettland, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn), wie auch mit einigen Drittstaaten (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien einschließlich Montenegro und Kosovo, Mazedonien, Türkei). Gastarbeitnehmervereinbarungen bestehen zwischen Deutschland und den EU-Staaten Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Rumänien sowie den Drittstaaten Albanien, Russische Föderation und Kroatien. Auch mit der Schweiz existiert eine Vereinbarung, die aufgrund des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz jedoch keine Rolle mehr spielt. Gastarbeitnehmervereinbarungen beinhalten Austauschprogramme, von denen deutsche Arbeitnehmer jedoch kaum Gebrauch machen.

57 Vgl. BT-Drs. 15/5934 vom 20. Juli 2005, S. 36.

sind Werkvertragsarbeitnehmerabkommen für die neuen EU-Mitgliedstaaten nur noch für den Baubereich von Bedeutung.

2.3.2 Vermittlung und Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern und Schaustellergehilfen

Die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften ist für viele landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland alljährlich ab Beginn der Anbauperiode von großer Bedeutung. Die Betriebe müssen ihren saisonalen Arbeitskräftebedarf in Abhängigkeit von Umständen wie Wetter oder Marktsituation flexibel decken können. Mit den bestehenden Regelungen zur Zulassung ausländischer Saisonkräfte in Deutschland soll einerseits sichergestellt werden, dass die Landwirtschaft ihren Arbeitskräftebedarf ausreichend decken kann. Andererseits sollen angesichts der verbreiteten Arbeitslosigkeit vor allem aber auch arbeitslose Leistungsbezieher im Inland in kurzfristige Saisonbeschäftigungen vermittelt werden. Diese beiden Ziele stehen gleichrangig nebeneinander (vgl. BMAS/BMELV 2010: 3). Zwar handelt es sich bei der Wanderung ausländischer Saisonbeschäftigter in vielen Fällen nicht um zirkuläre Migration im Sinne der Arbeitsdefinitionen für diese Studie, da oft keine Verlagerung des Wohnsitzes erfolgt und der Arbeitsaufenthalt in der Regel nur einige Monate dauert. Da die EU-Kommission einen wichtigen Ansatzpunkt für die Entwicklung konkreter Vorschläge zur Realisierung zirkulärer Migration jedoch bei Saisonbeschäftigten aus Drittstaaten sieht (siehe Abschnitt 2.5), soll die Regelung der Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer dennoch an dieser Stelle thematisiert werden.

Die Zulassung ausländischer Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen setzt bilaterale Vermittlungsabsprachen der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftslandes voraus.⁵⁸ Die Dauer der Beschäftigung der einzelnen Arbeitnehmer ist auf längstens sechs Monate pro Kalenderjahr begrenzt, wobei die Betriebe branchenabhängig grundsätzlich höchstens acht Monate pro Kalenderjahr ausländische Saisonarbeitnehmer beschäftigen dürfen (§ 18 BeschV). Die Vermittlung der Saisonarbeitnehmer übernimmt die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV). Deutschen Arbeitgebern wird dabei die Möglichkeit eingeräumt, ihnen namentlich bekannte Personen zu rekrutieren. Dies begünstigt Mehrfachwanderungen. Viele Saisonarbeitnehmer arbeiten jedes Jahr in dem Betrieb, in dem sie auch im Vorjahr bzw. in den Vorjahren beschäftigt waren.

Grundsätzlich gilt, dass ausländischen Saisonkräften eine Arbeitserlaubnis nur erteilt werden kann, wenn sich durch ihre Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, gleiche Arbeitsbedingungen wie bei inländischen Arbeitnehmern vorliegen und für die Beschäftigung Deutsche sowie diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellte Ausländer nicht zur Verfügung stehen („Vorrangprüfung“). Da sich erfahrungsgemäß auf dem heimischen Arbeitsmarkt nicht in annähernd ausreichender Zahl Arbeitskräfte mobilisieren lassen und individuelle Prü-

⁵⁸ Derzeit existieren Absprachen mit den EU-Staaten Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik, Rumänien und Bulgarien sowie mit dem Drittstaat Kroatien (vgl. BMAS/BMELV 2010: 6).

fungen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würden, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in den vergangenen Jahren festgelegt, dass mittel- und osteuropäische Beschäftigte in Höhe von 80 Prozent der Zulassungen des Jahres 2005 (d.h. 263.836)⁵⁹ ohne individuelle Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender zur Beschäftigung in einem Betrieb zugelassen werden. Darüber hinaus werden ausländische Arbeitskräfte nur bewilligt, wenn deutsche Arbeitnehmer nicht zur Verfügung stehen. Durch diese weitere Zulassung darf die Zahl der pro Betrieb insgesamt beschäftigten mittel- und osteuropäischen Saisonarbeitnehmer 90 Prozent der Zulassungen des Jahres 2005 nicht überschreiten. Doch selbst mit dieser Klausel wird dahingehend flexibel verfahren, als eine Härtefallregelung eingeführt wurde. Die Bundesregierung hat klargestellt, dass die Agenturen für Arbeit weitere ausländische Saisonbeschäftigte bewilligen können, wenn trotz ernsthafter Bemühungen nicht ausreichend inländische Kräfte für die Erfüllung der „Inländerquote“ von 10 Prozent gewonnen werden können.⁶⁰

Während ein wichtiges Ziel der deutschen Regelungen zur Zulassung ausländischer Saisonarbeitskräfte darin besteht, die Interessen deutscher Arbeitgeber zu berücksichtigen, die in saisonalen Wirtschaftsbereichen vielfach Schwierigkeiten haben, ausreichend einheimische Arbeitskräfte zu finden, eröffnet die Saisonbeschäftigung auch einen Beschäftigungskorridor zur Abfederung von Wanderungsdruck. Zudem trägt Deutschland durch die Zulassung ausländischer Saisonarbeiter auch zur Verbesserung der sozialen Situation der Menschen in den Partnerstaaten bei. Die Befristung der Beschäftigung hat dabei den Vorteil, dass möglichst viele Menschen an diesem sozialen Vorteil teilhaben können und ein dauerhafter Braindrain für die Partnerstaaten vermieden wird (vgl. Heyden 1997).

Während die Beschäftigung ausländischer Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer in den vergangenen Jahren rückläufig war, sind die Beschäftigungszahlen ausländischer Saisonarbeitnehmer weitgehend stabil (vgl. Daten in Abschnitt 3.2).

2.3.3 Mobilitätspartnerschaften und bilaterale Abkommen

Es zeichnet sich ab, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Rahmen von Werkvertrags- oder Gastarbeitnehmervereinbarungen nach und nach um neue Instrumente der Kooperation ergänzt bzw. von neuen Formen der Zusammenarbeit abgelöst werden könnte. Hier sind insbesondere die im EU-Rahmen stattfindenden Bemühungen um so genannte „Mobilitätspartnerschaften“ zu nennen. Bisher existieren solche freiwilligen Partnerschaften von EU-Mitgliedstaaten – wie erwähnt – mit der Republik Moldau, Kap Verde und Georgien. Die im Rahmen der Partnerschaften vorgesehenen Maßnahmen beziehen sich neben Aspekten von Migration und Entwicklung teils auch auf eine erhöhte Flexibilität im Rahmen des Personenverkehrs.

59 Im Jahr 2005 wurden 329.795 Saisonarbeitskräfte zugelassen.

60 vgl. dazu im Einzelnen: Bundesagentur für Arbeit, „Merkblatt für Arbeitgeber zur Vermittlung und Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen“ (Stand: Januar 2010), S. 8f.

Daneben findet die Förderung zirkulärer Migration bzw. anderer entwicklungsrelevanter Migrationsformen punktuell auch im Rahmen gemeinschaftlicher Finanzierungsprogramme statt. Insbesondere mit dem „Thematischen Programm zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen Migration und Asyl“ hat die Europäische Union Ende 2006 ein Finanzierungsinstrument geschaffen, dessen Projektmaßnahmen auch die Förderung von zirkulärer Migration umfassen können. Das Programm zu Migration und Asyl ist eines von fünf thematischen Programmen, die in der EU-Verordnung zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit enthalten sind. Im avisierten Zeitraum 2007-2013 setzt das Thematische Programm im Migrationsbereich u.a. Maßnahmen des Programms AENEAS⁶¹ fort (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 57ff.).

Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau wurde bereits eine Reihe von Programmen und Projekten in den Themenfeldern Migration und Entwicklung, Förderung der legalen Migration und Bekämpfung illegaler Wanderungen gestartet.⁶² Zirkuläre Wanderung ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie erst ansatzweise Gegenstand der Zusammenarbeit; unter den Partnerstaaten wurde vereinbart, die Möglichkeit einschlägiger Programme zu prüfen.⁶³ Ein Ziel der Zusammenarbeit besteht darin, die „outward mobility“ von legal in Deutschland aufhältigen Staatsangehörigen der Republik Moldau (ebenso wie georgischen Staatsangehörigen) zum Kapazitätsaufbau, zur Stärkung der Diaspora und zur Entwicklung in den Herkunftsländern durch Einräumung der Möglichkeit längerer temporärer Abwesenheit (bis maximal 24 Monate) ohne Verlust des Aufenthaltstitels zu erleichtern. Weitere Bereiche der Zusammenarbeit mit der Republik Moldau beziehen sich auf die Kooperation bei Grenzmanagement und Grenzkontrolle, den Kapazitätsaufbau im Bereich Migration, Integration und Asyl sowie moderne Verwaltung. Auch an entsprechenden Projektinitiativen in Georgien ist Deutschland im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit Georgien beteiligt.

Die Bundesrepublik arbeitet derzeit auch am Abschluss eines Rahmenabkommens zu Fragen der Migrationssteuerung mit der Republik Ghana. Das geplante Abkommen soll

61 Bei AENEAS handelt es sich um das Nachfolge-Instrument einer vorbereitenden Maßnahme zur Zusammenarbeit mit den Drittländern im Bereich Migration. Das 2004 beschlossene Finanzierungsprogramm wurde ursprünglich für den Zeitraum 2004-2008 mit 250 Mio. Euro ausgestattet. Im Hinblick auf den Abschluss des finanziellen Rahmens der EU zum Ende des Jahres 2006 wurde die Laufzeit des Programms AENEAS auf drei Jahre verkürzt. Ziel des Thematischen Programms ist u.a. die „Förderung der Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung, insbesondere indem die Diasporagemeinschaften ermutigt werden, einen Beitrag zur Entwicklung in ihren Herkunftsländern zu leisten, und indem größerer Nutzen aus der Rückkehr von Migranten gezogen wird; Abmilderung der Abwanderung Hochqualifizierter und Förderung einer kreislaufförmigen Mobilität gut ausgebildeter Migranten; Förderung der Geldüberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer; Förderung einer freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung von Migranten und Aufbau von Kapazitäten zum Migrationsmanagement.“ (Art. 16 Abs. 2 (a), Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit).

62 Ähnliche Ansätze der Migrationssteuerung sind auch im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik angelegt. Die Europäische Nachbarschaftspolitik bezieht sich auf die unmittelbar benachbarten Drittstaaten der EU und soll die Entstehung neuer Trennlinien zwischen diesen und der erweiterten EU verhindern. Stattdessen sollen Wohlstand, Stabilität und Sicherheit aller Beteiligten gestärkt werden. Dazu werden bilaterale Aktionspläne erarbeitet, die gemeinsam zwischen der EU und jedem Partner vereinbart werden. Sie enthalten eine Agenda politischer und wirtschaftlicher Reformen mit kurz- und mittelfristigen Prioritäten. Auch das Themenfeld „Migration und Entwicklung“ ist in einigen der bilateralen Aktionspläne abgedeckt (vgl. http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm).

63 Mobility Partnership Moldova - European Union, Information Newsletter Edition No 2 - May 2010, S. 6. http://www.mfa.gov.md/img/docs/bi_mp_nr2_en.pdf

dem im Stockholmer Programm und im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl enthaltenen Konzept entsprechen und die drei Hauptkomponenten des EU-Gesamtansatzes zur Migrationsfrage abdecken: gute Gestaltung der legalen Migration, wirksame Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung und engere Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung.⁶⁴ Im Entwurf des Rahmenabkommens ist in diesem Zusammenhang eine grundsätzlich befristete Wirtschafts- und Arbeitsmigration vorgesehen, die dahingehend strukturiert erfolgen soll, dass die Größenordnung der temporären Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt mit der Größenordnung der erfolgten Rückkehr ausreisepflichtiger ghanaischer Staatsangehöriger aus Deutschland in Beziehung gesetzt wird. Bei der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels ist eine Aufenthaltsdauer von maximal zwei Jahren geplant. Einzelheiten hinsichtlich der Wirtschaftssektoren und Berufsgruppen, für die Wirtschafts- und Arbeitsmigration zugelassen werden sollen, sowie die entsprechenden Kontingente sollen nach Abschluss des Rahmenabkommens durch Vereinbarung auf Expertenebene geregelt werden. Die Bundesregierung betrachtet die im Entwurf des Rahmenabkommens enthaltenen Vorschläge zu strukturierter bzw. befristeter Migration als Ausdruck von Überlegungen zur Schaffung von Möglichkeiten zirkulärer Migration, wie sie auch in mehreren Ratsschlussfolgerungen auf EU-Ebene zum Ausdruck kommen.⁶⁵

2.4 Ansätze und Entwicklungsperspektiven für Modelle temporärer und zirkulärer Migration

Sofern politisch entschieden werden sollte, zirkuläre Migration anhand wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer und/oder entwicklungspolitischer Überlegungen zu fördern, eröffnen sich unterschiedliche Optionen. Einerseits besteht die Möglichkeit der Schaffung gezielter Programme für die zirkuläre Wanderung von Personen aus bestimmten Herkunftsländern im Rahmen bi- oder multilateraler Vereinbarungen. Diese Vereinbarungen könnten (herkunftsländerunabhängig) auch auf bestimmte Berufsgruppen, hinsichtlich derer auf dem deutschen Arbeitsmarkt voraussichtlich mittel- und längerfristig eine Mangelsituation herrschen wird, ausgerichtet sein. Andererseits ist es – unabhängig von dezidierten Programmen – denkbar, Anreize allgemeiner Natur zu schaffen bzw. zu verstärken, also zirkuläres Wanderungsverhalten für alle Migranten zu erleichtern. Mögliche Anreize ergeben sich aus den vorausgehenden Abschnitten dieser Studie, insbesondere den Abschnitten 2.2 und 2.3. Dort wurden folgende Punkte angesprochen:

- Die rechtlichen Grundlagen für eine Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit;
- die fortdauernde Gültigkeit bzw. der Verlust von Aufenthaltstiteln bei der Ausreise sowie die Bedingungen für eine Wiedereinreise auch nach längerer Abwesenheit;
- die Bedeutung des Staatsangehörigkeitsrechts;
- die Bedeutung einer gelungenen Integration und Reintegration;

64 Vgl. „Das geplante Migrationsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Ghana“, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/848 vom 26. Februar 2010, S. 2.

65 Vgl. BT-Drs. 17/848, S. 3.

- die Portabilität von Sozialleistungen und Rentenansprüchen;
- Fragen der Besteuerung und der Versicherung.

Entsprechende Überlegungen finden sich auch in der Literatur, so etwa im Zwischenbericht der schwedischen Parlamentsenquôte zu zirkulärer Migration (SOU 2010) sowie bei Newland (2009) und Zimmermann (2009). Newland etwa hält in Bezug auf Staatsangehörigkeit und Integrationsfragen fest, dass doppelte Staatsbürgerschaften oder auch andere Formen sicherer und unbefristeter Aufenthaltsrechte (in Deutschland wären dies etwa die Niederlassungserlaubnis und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) Migranten das Gefühl vermitteln, auch im Falle einer längeren Abwesenheit vom Gastland wieder dorthin zurückkehren zu können. Dies würde also Anreize schaffen, tatsächlich zirkulär zu wandern. Auf der empirischen Grundlage einer Stichprobe aus dem sozioökonomischen Panel kommen Constant und Zimmermann (2007: 17) zu einem ähnlichen Schluss: Je leichter und praktikabler Mobilität für potenzielle Migranten erreichbar ist, etwa durch Einbürgerung, desto wahrscheinlicher werden auch tatsächliche Pendel- oder zirkuläre Migrationsmuster. Newland betont als wichtiges Anreizmittel die in dieser Arbeit bereits thematisierte Frage des Beibehalts von Aufenthaltstiteln auch bei längerer Abwesenheit. Weiterhin gibt Newland zu bedenken, dass auch eine Reduktion der Kosten für Reisen, Geldtransfer zwischen Gast- und Herkunftsstaat, internationale Investitionen und die Pflege grenzüberschreitender zwischenmenschlicher Kontakte (Newland spricht hier von „philantropy“) starke Anreize für zirkuläre Wanderungen vermitteln können. Einen Beitrag könnten darüber hinaus auch grenzüberschreitende institutionelle Partnerschaften, etwa zwischen Schulen, Krankenhäusern, öffentlichen Institutionen und Industriebetrieben, leisten (vgl. Newland 2009: 23).

Zimmermann (2009), der mit einer „circular migration agenda“ einen ganzen Katalog möglicher Anreizinstrumente zur Förderung zirkulärer Wanderungen vorschlägt, spricht sich für die Schaffung eines Systems aus, das sowohl aus gezielten Programmen und Vereinbarungen für eine gesteuerte zirkuläre Migration als auch aus einem eher allgemeinen Rahmen zur Erleichterung spontaner bzw. natürlicher zirkulärer Wanderungen besteht. Seiner Auffassung nach sollten sowohl Anreize für die Einreise als auch für die Wiederausreise („both entry and exit incentives“) geschaffen werden. Als Grundprinzip eines Systems für zirkuläre Migration sollte laut Zimmermann ein Rechtsanspruch oder zumindest eine Chance auf Rückkehr ins Gastland (nach vorheriger Ausreise ins Herkunftsland) geschaffen werden. Dieses Recht sollte an das Vorhandensein eines Arbeitsplatzangebots geknüpft sein. Ähnlich wie Newland betont Zimmermann die Bedeutung des Staatsangehörigkeitsrechts bzw. sicherer Aufenthaltstitel als Instrument der Förderung zirkulärer Migration. Eine wichtige Rolle schreibt er darüber hinaus der Aufnahme ausländischer Studenten zu:

„Enrolment of international students is a powerful way to establish the credibility of a country on the international skilled labor market, since they serve as an effective recruitment base of migrants. Migrants learn the language of the host country and affiliate with its culture. They should be allowed to remain in the country after the completion of their study provided that they find a job.“ (Zimmermann 2009: 28)

Weiterhin unterstreicht Zimmermann die Bedeutung ethnischer Netzwerke und von Kontakten der Migranten in ihre Ausgangsräume:

„Ethnic networks effectively connect people to jobs; they do better than labor offices and headhunters. Hence, circular migration can be established through the well functioning of ethnic networks. A more accurate analysis of mechanisms to both attract and retain talent is needed and governments, universities and other stakeholders in the sending and receiving countries must be encouraged to think more strategically about how to connect better through ethnic networks.“ (Zimmermann 2009: 28)

Ethnische Gemeinschaften (Diasporas) seien auch hinsichtlich der Übertragung von Wissen und Fertigkeiten, Technologie, Kapital und Rücküberweisungen zwischen Herkunfts- und Zielländern entscheidend. Außerdem könnten sie aufgrund ihres kulturellen Wissens Brücken zwischen Märkten und Unternehmern bauen (siehe hierzu auch Baraulina/Borchers 2008 sowie BMI/BAMF 2010a: 243-247). Abschließend schlägt Zimmermann vor, bestimmte Standards auch international zu setzen, etwa in Bezug auf Minimalanforderungen an Arbeitsverträge für zirkuläre Migranten, Standards für die Übertragung und den Erhalt von Renten- und Pensionsansprüchen unter den Bedingungen grenzüberschreitender Mobilität, der Zirkulation von Rücküberweisungen und der Bedingungen für die Mitnahme von Familienangehörigen (vgl. Zimmermann 2009: 28f.). In diesem Zusammenhang sind auch normative Ansprüche an eine entwicklungspolitisch faire und an den Menschenrechten orientierte Ausgestaltung von Ansätzen zur zirkulären Migration zu nennen, die primär sozialetisch begründet sind (vgl. Fisch 2010).

Im Zwischenbericht der parlamentarischen Enquête-Kommission in Schweden zum Thema zirkuläre Migration werden neben den bereits erwähnten Aspekten der Integration, des Aufenthaltsstatus und der Staatsangehörigkeit auch Fragen der Portabilität von Rentenansprüchen und Sozialleistungen sowie Steuer- und Versicherungsfragen behandelt. U.a. sei es für Migranten wichtig, dass aus mehreren Kurzaufenthalten in verschiedenen Ländern entstehende Renten- bzw. Pensionsansprüche zusammengeführt werden können und die Auszahlung der Rente bei Erreichen des entsprechenden Alters nicht an den Aufenthalt in einem bestimmten Land gebunden ist (vgl. hierzu auch Venturini 2009: 402).⁶⁶ Auch Hinterbliebenenrenten sollten portabel sein. Daneben sei es auch wichtig, dass die Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung im Zielland zumindest für eine bestimmte Zeit auch während eines Auslandsaufenthalts (etwa im Herkunftsland) gültig ist. Ähnliches sei hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung zu erwägen. Es gebe jedoch auch bestimmte Sozialleistungen, die nicht portabel gemacht werden könnten, etwa Wohngeldzahlungen oder Unterstützungsleistungen zur Versorgung von pflegebedürftigen Angehörigen. In Bezug auf die Besteuerung könne überlegt werden, Migranten, die sich nur vorübergehend zu Arbeitszwecken im Zielland aufhalten, Steuerermäßigungen zu gewähren. Anders als bei dauerhaft ansässigen Personen könne dies als gerecht angesehen werden, da zirkuläre

⁶⁶ Zu klären wäre jedoch, welches Land im Fall der Portabilität für die Auszahlung der Rente verantwortlich wäre und ob allen Regierungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Auszahlung vertraut werden kann. Auch stellt sich die Frage, in welcher Währung die Auszahlungen erfolgen.

Migranten weniger wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Anspruch nähmen als sie selbst in das System einzahlten.⁶⁷ Das schwedische Steuersystem sehe bereits niedrigere Steuersätze für ausländische „Experten“ vor.⁶⁸ Die wichtigste Frage im Kontext der Besteuerung sei jedoch, dass die Einnahmen zirkulär migrierender Personen nur einmal und nicht in mehreren Ländern besteuert würden. Dies könne durch Doppelbesteuerungsabkommen sichergestellt werden (vgl. SOU 2010: 134-140).

2.5 Ansätze und Wirkung einer europäischen Politik für temporäre und zirkuläre Migration

Die neueren politischen Initiativen der Europäischen Union im Bereich der Steuerung der legalen Migration aus Drittstaaten in die EU nehmen verstärkt auf temporäre und zirkuläre Migration Bezug. Besonders deutlich wurde dies bisher anhand der Versuche, die Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitskräfte in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Seit einigen Jahren ist die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern auf EU-Ebene zu einem stärker beachteten Thema geworden, da in einigen Volkswirtschaften der EU zunehmend ein struktureller Bedarf im Bereich saisonaler Tätigkeiten festgestellt wird. Gleichzeitig ist abzusehen, dass Arbeitskräfte aus der EU in Zukunft immer weniger zur Verfügung stehen werden. Die Kommission hat daher bereits in ihrer Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“ im Jahr 2005 Gesetzesvorschläge über die Zuwanderung von Arbeitskräften in fünf Bereichen vorgeschlagen, u.a. im Bereich der Einreise und des Aufenthalts von Saisonarbeitnehmern.⁶⁹ In ihrer Mitteilung über „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften“ von 2007 stellte die Kommission schließlich einen direkten Zusammenhang zwischen Saisonbeschäftigung und zirkulärer Migration her, indem sie die „Einführung einer mehrjährigen Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigung für saisonal beschäftigte Migranten, dank derer sie mehrere Jahre in Folge Saisonarbeit leisten dürfen“, als „die wichtigste Maßnahme zur Förderung der zirkulären Migration“ bezeichnete.⁷⁰

Ende 2008 nahm der Europäische Rat das Stockholmer Mehrjahresprogramm an und ersuchte darin die Kommission und den Rat, den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung weiterzuverfolgen. Im Sommer 2010 erfolgte der angekündigte Richtlinienvorschlag der Kommission. Er sieht u.a. ein vereinfachtes Verfahren zur Zulassung von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Definitionen und Kriterien, die Festlegung einer EU-einheitlichen maximalen Aufenthaltsdauer für Saisonbeschäftigung von sechs Monaten pro Kalenderjahr,⁷¹ die Möglichkeit einer Mehrfach-Einreiseerlaubnis bzw. ein vereinfachtes Wiedereinreiseverfahren, die Regelung der Arbeitsbedingungen für

67 Eine solche Regelung könnte indes verfassungsrechtlich und steuerpolitisch problematisch sein, da Steuern Abgaben ohne konkrete Gegenleistung darstellen.

68 Davon profitieren z.B. ausländische Forscher und hoch qualifizierte Fachkräfte für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren.

69 KOM(2005) 669.

70 KOM(2007) 248 endgültig, S. 11.

71 In Deutschland können Saisonarbeitnehmer nach derzeitiger Rechtslage bis zu sechs Monate pro Kalenderjahr beschäftigt sein (vgl. Kap. 2.3.2).

Saisonarbeiter sowie deren Gleichstellung mit inländischen Arbeitnehmern im Hinblick auf bestimmte Rechte vor. Für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten sollen Saisonarbeitnehmer, die den Zulassungskriterien entsprechen und für die die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten eine positive Entscheidung getroffen haben, eine Saisonarbeits-erlaubnis erhalten. Hinsichtlich der Ermöglichung von Mehrfach- oder Pendelmigrationen sollen Saisonarbeitnehmer, sofern sie alle Kriterien und Voraussetzungen erfüllen, in einem einzigen Verwaltungsakt eine „multisaisonale Arbeitserlaubnis“ beantragen können, die bis zu drei einzelne Arbeitserlaubnisse für drei aufeinanderfolgende Saisons enthält. Alternativ sollen Drittstaatsangehörige, die bereits als Saisonarbeitnehmer zugelassen waren und eine Zulassung in einem nachfolgenden Jahr beantragen, vereinfachten Zugang erhalten.⁷²

Parallel legte die Kommission auch den Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung vor.⁷³ Die Richtlinie soll es in erster Linie in Europa operierenden multinationalen Unternehmen ermöglichen, schnell und weniger bürokratisch auf die Fähigkeiten ihrer qualifizierten und spezialisierten Kräfte zugreifen zu können. Für solche Führungs- bzw. Fachkräfte und Trainees sollen einheitliche Regelungen für ein beschleunigtes Zulassungsverfahren mit kombinierter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eingeführt werden. Außerdem sollen attraktivere Aufenthaltsbedingungen und bessere Freizügigkeit für Reisen innerhalb der EU geboten werden. Da sich der Vorschlag auf den begrenzten Rahmen der unternehmensinternen Wanderung bezieht und kaum neue Zuwanderungstatbestände schaffen dürfte,⁷⁴ soll er an dieser Stelle nicht vertieft werden.

Der Richtlinienvorschlag zur Zulassung von Saisonarbeitnehmern wird gegenwärtig im Europäischen Parlament, in den Ratsgremien der Europäischen Union sowie in den Nationalstaaten beraten. Abhängig von diesen Beratungsvorgängen, dem Ergebnis des Mitentscheidungsverfahrens sowie der Umsetzungsfrist für die EU-Mitgliedstaaten wird das System der Saisonbeschäftigung in Deutschland voraussichtlich in nächster Zeit angepasst. Der Bundesrat kam in einem Beschluss vom 24. September 2010 zu einer grundsätzlich positiven Einschätzung gegenüber der Einführung eines einheitlichen Verfahrens und der Anwendung einheitlicher Kriterien hinsichtlich des Aufenthalts von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten. Zur im Vorschlag der EU-Kommission vorgesehenen „multisaisonalen Arbeitserlaubnis“ und der vereinfachten Wiedereinreise für Personen, die schon einmal zugelassen waren, äußert die Länderkammer indes Skepsis: Multisaisonale Aufenthaltstitel sollten nicht länger gültig sein als zwei Jahre; die Einführung eines erleichterten Wiedereinreiseverfahrens sei unter dem Aspekt der Missbrauchsvermeidung kritisch zu betrachten.⁷⁵

72 KOM(2010) 379 endgültig, S. 22ff.

73 KOM(2010) 378 endgültig.

74 Bereits jetzt eröffnen die Verpflichtungen der EU-Staaten im Rahmen des Allgemeinen Handels- und Dienstleistungsabkommens (GATS) die Möglichkeit, im Dienstleistungssektor oder im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen in der Regel ohne wirtschaftliche Bedarfsprüfung auf konzernintern entsandte Arbeitnehmer zurückzugreifen (vgl. KOM(2010) 378 endgültig, S. 4).

75 Vgl. Bundesrats-Drucksache 442/10 (Beschluss), 24. September 2010, S. 3.

Auch die Bundesregierung hat den Richtlinienvorschlag eingehend geprüft. Neben einer grundsätzlichen Anerkennung der Notwendigkeit einer europäischen Regelung macht sie jedoch eine Reihe von Prüfvorbehalten geltend. Kritik und Diskussionsbedarf bestünde u.a. zu den vorgeschlagenen Regelungen zum Zulassungsverfahren (z.B. zur vorgesehenen Verfahrensfrist von 30 Tagen), zur Einführung eines neuen Aufenthaltstitels sowie zum Umfang der Gleichbehandlungsrechte. Derzeit sieht die Bundesregierung keinen Bedarf für die Ausweitung der Saisonbeschäftigung dahingehend, dass Vermittlungsabsprachen mit weiteren Drittstaaten über Kroatien hinaus vorzusehen seien; grundsätzlich macht sie sich für fortgesetzte, eigenständige, branchenbezogene Steuerung des Arbeitsmarktzugangs von Saisonarbeitnehmern durch die Mitgliedstaaten stark.⁷⁶

Die zentrale Neuerung für das deutsche Aufenthaltsrecht wird indes in der Ausweitung der Saisonbeschäftigung auf alle Drittstaatsangehörigen sowie die Einführung eines entsprechenden Aufenthaltstitels liegen; die gegenwärtige Saisonarbeiterregelung ist auf der Basis bilateraler Vermittlungsabsprachen auf die „neuen, östlichen“ EU-Mitgliedstaaten, für die bis 2011 noch keine volle Arbeitnehmerfreizügigkeit herrscht, sowie auf den Drittstaat Kroatien beschränkt (vgl. Kap. 2.3.2).⁷⁷

76 Vgl. Antwort des Staatssekretärs Klaus-Dieter Fritsche vom 6. September 2010 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Alexander Ulrich, BT-Drs. 17/2892, S. 10 sowie BT-Drs. 17/3561 vom 28. Oktober 2010, S. 5, 9.

77 In Anbetracht des für Landwirtschaft und Gartenbau jahreszeitlich ungünstig gelegenen Termins zur Einführung der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit für Staatsangehörige der EU-8-Staaten ab 1. Mai 2011 wird seitdem 1. Januar 2011 auf die Arbeitserlaubnispflicht bei Saisonbeschäftigungen (und damit die Fälligkeit von Vermittlungsgebühren) verzichtet (BGBl I Nr. 57, S. 1536), um eine Gleichbehandlung der Betriebe sicherzustellen. Da ein wachsender Anteil der Saisonbeschäftigten aus Rumänien und Bulgarien stammt, wurde für die EU-2-Staaten im Bereich Saisonbeschäftigung ab 1. Januar 2011 ebenfalls ein vereinfachtes Zulassungsverfahren eingeführt, das auch auf Kroatien ausgedehnt wurde: Hier wird die Arbeitserlaubnis bzw. Zustimmung zur Beschäftigung bis zu einer Zulassung von jährlich 150.000 insgesamt tatsächlich vermittelten Kräften ohne individuelle Prüfung der Vermittlungsmöglichkeiten inländischer Arbeitsuchender erteilt (vgl. BMI/BAMF 2010c: 91f.). Ohne eine Rechtsänderung sah die Bundesregierung eine rechtzeitige Einbringung der Ernten gefährdet (vgl. BT-Drs. 17/2645 vom 26. Juli 2010, S. 3 sowie BT-Drs. 17/3561 vom 28. Oktober 2010, S. 5).

3 Die Datenlage im Bereich zirkulärer und temporärer Migration

3.1 Daten des Ausländerzentralregisters

Für diese Studie wurde eine Auswertung historisierter Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) durchgeführt (vgl. auch Kap. 1.1). Die ausgewerteten Daten beziehen sich nicht auf die Teilnahme ausländischer Staatsbürger an besonderen Programmen zirkulärer oder temporärer Migration, sondern ermöglichen in erster Linie eine Reihe interessanter, in dieser Form in Deutschland noch nicht vorhandener Einblicke in das mögliche Ausmaß „spontaner“ bzw. natürlich vorkommender, ungesteuerter zirkulärer Wanderungen unter den in Deutschland wohnhaften Drittstaatsangehörigen.

Bei der Auswertung des AZR bleiben zirkuläre Wandermuster von deutschen Staatsangehörigen – auch wenn diese eingebürgert oder als Deutsche geboren wurden und über einen Migrationshintergrund verfügen – naturgemäß unberücksichtigt. Dies gilt auch für Personen, die sich nicht ordnungsgemäß an- und abmelden. Ferner beschränken sich vor dem Hintergrund der Zielsetzung der EMN-Studie, Erkenntnisse zu den Charakteristika und den Mustern zirkulärer bzw. wiederholter Migration „von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten“ zu gewinnen, alle nachfolgend diskutierten Daten auf die Grundgesamtheit der Drittstaatsangehörigen, die sich zum Stichtag 30. Juni 2010 rechtmäßig und nicht nur kurzfristig in Deutschland aufgehalten haben. Es handelt es sich also um Bestandsdaten zu Ausländern, die nicht Staatsbürger von EU-Mitgliedstaaten sind.

Anhand verschiedener Parameter wurde im Rahmen der Auswertung gefragt, zu wie vielen dieser Personen ein oder mehrere Fortzüge ins Ausland sowie ggf. zwischenzeitliche Wiedereinzüge nach Deutschland gespeichert waren (vgl. auch Kap. 1.2). Die entsprechenden Meldestatus aus dem AZR lauten: „Ersteinreise in das Bundesgebiet“, „Wiedereinzug aus dem Ausland“ sowie „Fortzug ins Ausland“. Nicht ermitteln lässt sich indes der Zielstaat des zwischenzeitlichen Fortzugs bzw. der Fortzüge. Auch der letzte Aufenthaltsstaat bzw. der Staat, über den die Wiedereinreise nach Deutschland erfolgte, geht aus dem AZR nicht hervor. Hierbei wird es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle um das Heimat- oder Herkunftsland des Ausländers handeln. Vor dem Hintergrund der Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige innerhalb der Europäischen Union ist es jedoch auch möglich, dass sich der Ausländer zwischenzeitlich in einem anderen EU-Staat aufgehalten hat. Schließlich ist auch der Aufenthalt in einem Drittland denkbar, das nicht mit dem Herkunftsstaat bzw. dem Land der Staatsangehörigkeit des Ausländers identisch ist.

Die angegebenen Zahlen und prozentualen Anteile können nur Mindestangaben sein, da die Daten gewissen Einschränkungen unterliegen. Bei einem Teil der im AZR gespeicherten Datensätze war aufgrund widersprüchlicher Speichermerkmale eine eindeutige Zuordnung nicht möglich. Dies könnte teils auf Eingabefehler der zuständigen Behörden zurückzuführen sein, ist aber vermutlich auch eine Folge der erst im Jahr 2005 in

das AZR eingeführten Historisierungsmöglichkeit der Daten. Diese Option erlaubte auch nachträgliche Eintragungen von Zu- bzw. Fortzügen durch die Ausländerbehörden, was jedoch möglicherweise zu Ungenauigkeiten bzw. Unvollständigkeiten geführt hat. Die betroffenen, nicht eindeutig zuzuordnenden Datensätze wurden daher herausgerechnet.

Die genannten absoluten Zahlen beschränken sich somit ebenso wie die prozentualen Anteile auf die zweifelsfrei identifizierbaren Fälle und markieren daher absolute Untergrenzen für das Ausmaß zirkulärer Migration unter den in der Bundesrepublik aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass unter den nicht in der Auswertung berücksichtigten Datensätzen des Registers eine beträchtliche Zahl weiterer Personen ist, die ebenfalls entsprechende zirkuläre Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland vollzogen haben. Zu beachten ist ferner, dass diese Zahlen und Prozentangaben deutlich zu niedrig sein könnten, da anhand des AZR nicht eingeschätzt werden kann, ob alle Drittstaatsangehörigen, die Deutschland vorübergehend verlassen, ihrer Ab- und erneuten Anmeldepflicht nachkommen.

Zirkuläre Migrationsmuster bei Drittstaatsangehörigen in Deutschland

Die Auswertung ergab, dass am 30. Juni 2010 insgesamt 4.298.510 Drittstaatsangehörige in Deutschland aufhältig waren. Dies entspricht rund 64 Prozent aller im AZR gespeicherten Ausländer. Bei 362.725 von ihnen war ein vorheriger Fortzug gespeichert. Dies bedeutet, dass 8,4 Prozent der Drittstaatsangehörigen im Laufe ihres Lebens einmal nach Deutschland zugezogen sind oder hier geboren wurden, danach einmal aus Deutschland fortgezogen und später erneut zugezogen sind. Bei diesen Personen liegen also drei (bei in Deutschland Geborenen zwei) grenzüberschreitende Umzüge vor. Im Sinne einer erweiterten Definition könnte man in diesem Zusammenhang von zirkulären Migranten sprechen, auch wenn das Kriterium der Dauer der Abwesenheit aus diesen Zahlen nicht hervorgeht. Diese Gruppe wird im Folgenden als „zirkuläre Migranten, Kategorie I“ bezeichnet.

Der identifizierbare Anteil der Drittstaatsangehörigen am Gesamtbestand, die bereits mehr als einmal aus Deutschland fortgezogen und später erneut zugezogen sind, bei denen also mindestens fünf (bei in Deutschland Geborenen mindestens vier) grenzüberschreitende Umzüge erfasst sind, beträgt 2,3 Prozent. Diese Gruppe wird fortan als „zirkuläre Migranten, Kategorie II“ bezeichnet. Eine wiederholte zirkuläre Wanderung (Fortzug – Zuzug – Fortzug – Zuzug) kommt also deutlich seltener vor, als eine einfache zirkuläre Bewegung (Fortzug – Zuzug).

Insgesamt lässt sich also sagen, dass es sich bei mindestens 10,7 Prozent der in Deutschland aufhältigen Drittstaatsangehörigen um Zirkulärmigranten gemäß der Arbeitsdefinition dieser Studie handelt (vgl. auch Tabelle 1).

Außerdem wurden die Daten daraufhin ausgewertet, wie viele Personen in den letzten 60 Monaten bzw. in den letzten 36 Monaten vor dem Stichtag 30. Juni 2010 mindestens einmal aus Deutschland fort- und anschließend wieder zugezogen sind: Bei 2,6 Prozent aller aufhältigen Drittstaatsangehörigen (111.660 Personen) haben sich solche zirkuläre Migrationsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland innerhalb der letzten 60 Monate ereignet, d.h. fast ein Viertel sind im überschaubaren Zeitrahmen der letzten fünf Jahre zirkulär gewandert. Bei 1,5 Prozent aller Drittstaatsangehörigen (65.007 Personen) ereigneten sich entsprechende Fort- und erneute Zuzüge innerhalb der letzten drei Jahre (36 Monate). Dies entspricht einem Siebtel der Mehrfachwanderer der Kategorie I.

Fokussiert man die Auswertung auf jene Migranten, die in den letzten fünf Jahren mindestens zweimal fort- und wieder zugezogen sind, (die o.g. zirkulären Migranten, Kategorie II) so ergibt sich ein Prozentsatz von 0,2 (7.681 Personen) am Gesamtbestand der Drittstaatsangehörigen in Deutschland.

Zirkuläre Migration nach Staatsangehörigkeiten

Bei der Differenzierung nach Staatsangehörigkeiten bzw. Kontinenten fällt auf, dass die Anzahl der aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die ein zirkuläres Migrationsmuster aufweisen, z.T. deutlich variiert. Bei der zahlenmäßig größten Staatsangehörigkeitsgruppe, den türkischen Staatsangehörigen, waren deutlich weniger aufhältige Personen (7,2 Prozent) im AZR mit mindestens einem Fortzug gespeichert als bei allen Staatsangehörigen zusammengenommen (10,7 Prozent).

Unter allen zum Stichtag (30. Juni 2010) aufhältigen Drittstaatsangehörigen sind 38,2 Prozent türkischer Nationalität, d.h. mehr als jeder dritte Nicht-EU-Ausländer in Deutschland ist türkischer Staatsbürger. Unter den zirkulären Migranten aus Drittstaaten hingegen, zu denen mindestens ein Fortzug vermerkt ist, beträgt der Anteil der Türken lediglich ein gutes Viertel (25,7 Prozent).

Unterproportional sind die Anteile zirkulärer Migranten am Gesamtbestand hinsichtlich der zehn größten Staatsangehörigkeitsgruppen auch bei Staatsbürgern der Russischen Föderation (8,7 Prozent) und der Ukraine (8,6 Prozent). Bei anderen Hauptstaatsangehörigkeitsgruppen liegt der Anteil der zirkulär gewanderten Personen dagegen z.T. deutlich über dem Durchschnitt: Bei Staatsbürgern des ehemaligen Jugoslawien (18,2 Prozent), Bosniens und Herzegowinas (17,6 Prozent), Serbiens (14,6 Prozent), des ehemaligen Serbien und Montenegro (15,3 Prozent), der Republik Kosovo (14,9 Prozent) und der USA (14,7 Prozent) sind jeweils „Zirkularitätsraten“ von weit über zehn Prozent erkennbar (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Zirkuläre Migration nach Staatsangehörigkeiten (Top-10, ein oder mehrere Fortzüge)

Staatsangehörigkeit	Personen mit mindestens einem Fortzug	Aufhältige Personen (Gesamtbestand)	Anteil am Gesamtbestand
Türkei	118.611	1.641.705	7,2%
Bosnien und Herzegowina	26.958	153.498	17,6%
Kroatien	26.777	220.587	12,1%
Russische Föderation	16.404	188.706	8,7%
Serbien und Montenegro (ehem.)	16.180	106.091	15,3%
Serbien	16.092	110.062	14,6%
Kosovo	14.555	97.877	14,9%
USA	14.196	96.248	14,7%
Jugoslawien (ehem.)	12.279	67.408	18,2%
Ukraine	10.716	124.575	8,6%
Alle Staatsangehörigkeiten	461.033	4.298.510	10,7%
Kontinente:			
Europa (ohne EU-Mitgliedstaaten)	289.607	2.937.693	9,9%
Afrika	40.670	268.331	15,2%
Amerika	35.317	212.141	16,6%
Asien	87.217	813.311	10,7%
Australien	1.904	11.536	16,5%

Quelle: AZR, Stichtag: 30. Juni 2010

In ähnlicher Weise unterscheiden sich die „Zirkularitätsraten“ nach Staatsangehörigkeiten, wenn man sich statistisch auf jene in Deutschland aufhaltigen Ausländer beschränkt, die bereits zwei oder mehrere Male ins Ausland fortgezogen sind (zirkuläre Migranten, Kategorie II). Auch hier weisen türkische Staatsangehörige einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert auf: Mit gut 23.000 von mehr als 1,6 Millionen aufhältigen Personen gehören laut AZR-Statistik lediglich 1,4 Prozent zu dieser Kategorie (im Durchschnitt 2,3 Prozent). Unter den zehn zahlenmäßig wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen weisen auch Staatsangehörige der Russischen Föderation (1,5 Prozent) sowie Mazedoniens (2,1 Prozent) Raten auf, die unter dem Durchschnitt liegen. Überdurchschnittlich oft lässt sich dieses Muster der zirkulären Migration mit mindestens zweimaligem Fortzug bei Staatsangehörigen des früheren Jugoslawien (4,9 Prozent), Bosniens und Herzegowinas (4,2 Prozent), Serbiens (3,7 Prozent), des früheren Serbien und Montenegro (3,6 Prozent), der Republik Kosovo (3,5 Prozent), Kroatiens (3,2 Prozent) und der USA (2,8 Prozent) beobachten.

Tabelle 2: Zirkuläre Migration nach wichtigsten Staatsangehörigkeiten (Top-10)* und über bestimmte Zeiträume

Staatsangehörigkeit	Aufhältige Personen (Gesamtbestand)	in 36 Mon. mind. 1 Fortzug		in 60 Mon. mind. 1 Fortzug		in 60 Mon. mind. 2 Fortzüge	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Türkei	1.641.705	13.587	0,8%	23.875	1,5%	1.038	0,1%
Kroatien	220.587	3.438	1,6%	5.205	2,4%	1.041	0,5%
Russische Föderation	188.706	3.298	1,7%	5.656	3,0%	289	0,2%
China	78.507	2.861	3,6%	4.615	5,9%	175	0,2%
Bosnien und Herzegowina	153.498	2.572	1,7%	3.759	2,4%	924	0,6%
USA	96.248	2.380	2,5%	3.983	4,1%	149	0,2%
Indien	46.417	2.124	4,6%	3.241	7,0%	301	0,6%
Ukraine	124.575	1.798	1,4%	3.185	2,6%	182	0,1%
Serbien	110.062	1.720	1,6%	2.798	2,5%	236	0,2%
Irak	80.769	1.653	2,0%	2.876	3,6%	221	0,3%
Staatenlos	13.301	322	2,4%	482	3,6%	56	0,4%
Ungeklärt	39.668	672	1,7%	1.120	2,8%	110	0,3%
ohne Angabe	2.528	66	2,6%	97	3,8%	14	0,6%
Summe Unbekannt	55.497	1.060	1,9%	1.699	3,1%	180	0,3%
Summe (alle Staatsangehörigen)	4.298.510	65.007	1,5%	111.660	2,6%	7.681	0,2%

* Die zehn wichtigsten Staatsangehörigkeiten beziehen sich auf das Kriterium in Spalte 3 (in 36 Mon. mind. 1 Fortzug)

Quelle: AZR, Stichtag: 30. Juni 2010

Nimmt man neben der Staatsangehörigkeit der zirkulär Gewanderten auch das zeitliche Kriterium in den Blick, so fällt auf, dass chinesische, US-amerikanische und indische Staatsangehörige überdurchschnittlich oft im Zeitraum von drei bzw. fünf Jahren zirkulär gewandert sind (vgl. Tabelle 2). So sind ausweislich der Daten des AZR immerhin sieben Prozent der aufhältigen Inder und sechs Prozent der aufhältigen Chinesen in den letzten fünf Jahren schon mindestens einmal aus Deutschland fortgezogen. Bei den US-Bürgern beträgt diese Quote gut vier Prozent. Auch wenn man als Betrachtungszeitraum die letzten drei Jahre wählt, sind diese Staatsangehörigen recht deutlich überrepräsentiert. Während insgesamt nur rund 7.681 (0,2 Prozent) der aufhältigen zirkulären Migranten aus Drittstaaten in den letzten 60 Monaten mindestens vier grenzüberschreitende Umzüge vollzogen haben, entfällt davon allein jeweils rund ein Siebtel auf türkische (1.038) sowie auf kroatische (1.041) Staatsangehörige. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der aufhältigen Ausländer mit der jeweiligen Staatsangehörigkeit ist die Quote bei kroatischen (0,5 Prozent), indischen (0,6 Prozent), bosnischen (0,6 Prozent) und libanesischen (0,6 Prozent) Staatsangehörigen überdurchschnittlich hoch.

Zirkuläre Migration nach Aufenthaltszwecken

Den höchsten Grad an Zirkularität weisen Arbeitsmigranten auf. Wie Tabelle 3 verdeutlicht, hatten sich 21,7 Prozent der Drittstaatsangehörigen, die am 30. Juni 2010 mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit in Deutschland lebten, früher mindestens schon einmal in Deutschland aufgehalten und waren nach einem Fortzug erneut zugezogen. Drittstaatsangehörige, die eine Niederlassungserlaubnis besitzen (15,6 Prozent), die sich zu Ausbildungszwecken in Deutschland aufhalten (11,9 Prozent) bzw. Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (11,6 Prozent) sind vor ihrem aktuellen Aufenthalt in geringerem Maße zwischen Deutschland und dem Ausland gewandert. In noch geringerem Ausmaß tritt zirkuläre Wanderung bei Drittstaatsangehörigen auf, die zum Zweck der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen sind (10,8 Prozent).

Nur bei einem geringen Teil der Asylbewerber, die sich mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufhalten, geht aus den AZR-Daten ein zirkuläres Wandermuster hervor (3,2 Prozent). Bei Personen, die ausreisepflichtig sind, deren Aufenthalt aber geduldet ist, tritt zirkuläre Migration hingegen vergleichsweise häufig auf (19,3 Prozent). Bei diesen Kategorien handelt es sich jedoch um besondere Aufenthaltsformen, die einer vertieften Untersuchung an anderer Stelle bedürfen.

Tabelle 3: Zirkuläre Migration nach ausgewählten Aufenthaltszwecken (ein oder mehrere Fortzüge)

Aufenthaltszweck	Personen mit mindestens einem Fortzug	Aufhältige Personen (Gesamtbestand)	Anteil am Gesamtbestand
Erwerbstätigkeit (AE)	18.039	83.173	21,7%
NE (z.B. Hochqualifizierte, Familienangehörige, ehemalige Deutsche u.a.)	224.622	1.440.074	15,6%
Ausbildung (AE)	16.490	138.409	11,9%
Völkerrechtliche, humanitäre und politische Gründe (AE)	22.347	192.294	11,6%
Familiäre Gründe (AE)	81.963	757.728	10,8%
Aufenthaltsgestattung (Asylbewerber)	1.259	39.720	3,2%
Duldung (vorübergehende Aussetzung der Abschiebung)	16.705	86.532	19,3%
Gesamt*	461.033	4.298.510	10,7%

* Einschließlich besonderer Aufenthaltsrechte (z.B. Altfallregelung für langjährig Geduldete, eigenständiges Aufenthaltsrecht für ausländische Ehegatten und Kinder, Aufenthalt bei Wiederkehr) und sonstiger Aufenthaltsformen (z.B. EU-Aufenthaltsrechte, Aufenthaltstitel nach dem Ausländergesetz oder der Übergangsregelung zum AufenthG, Personen, die vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind).

Zirkuläre Migration nach Altersgruppen

Der überwiegende Teil der zirkulären Migranten ist im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 64 Jahren. Diese Erkenntnis korrespondiert mit dem vergleichsweise hohen Anteil bei den Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken im vorherigen Abschnitt. Mit 51,7 Prozent ist gut die Hälfte der in Deutschland aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die zuvor bereits einmal aus Deutschland fortgezogen waren (zirkuläre Migranten, Kategorie I), zwischen 35 und 64 Jahre alt. Eine weitere große Gruppe (37,3 Prozent) sind Personen im Alter zwischen 18 und 34 Jahren. Bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren ist mit 6,3 Prozent ebenso wie bei Personen über 65 Jahren mit 4,7 Prozent der Anteil derjenigen, die ein zirkuläres Migrationsmuster aufweisen, vergleichsweise gering.

Aufgeschlüsselt nach den zahlenmäßig bedeutsamsten Staatsangehörigkeiten ergibt sich ein differenziertes Bild. So sind beispielsweise US-amerikanische Staatsbürger der Kategorie I im Durchschnitt wesentlich älter: 61,5 Prozent sind zwischen 35 und 64 Jahre, 8,2 Prozent sogar 65 Jahre alt oder älter. Hingegen ist bei einigen Staatsangehörigkeiten von Personen aus den Bürgerkriegsgebieten des früheren Jugoslawien die Anzahl der Kinder und Jugendlichen auffallend hoch – so etwa bei den Staatsangehörigen Serbiens (10,5 Prozent) und der Republik Kosovo (16,6 Prozent). Überdurchschnittlich hohe Anteile von Personen im jungen Erwerbstätigenalter zwischen 18 und 34 Jahren lassen sich bei den Staatsangehörigen Russlands (47,0 Prozent) und der Ukraine (53,9 Prozent) beobachten; dafür sind hier vergleichsweise wenige Personen in den Altersgruppen „35-64“ sowie „65 und älter“ anzutreffen (vgl. Tabelle 4).

Aufhältige Drittstaatsangehörige, bei denen bereits zwei oder mehr Fortzüge aus Deutschland gespeichert wurden (zirkuläre Migranten, Kategorie II) sind ebenfalls ungleich über die verschiedenen Altersgruppen verteilt. Auch hier wird die größte Gruppe von Personen im Alter zwischen 35 und 64 Jahren gestellt (59,2 Prozent). Ein gutes Drittel (34,2 Prozent) gehört der Altersgruppe „18 bis 34 Jahre“ an. Nur ein sehr geringer Prozentsatz der mehr als einmal aus Deutschland fortgezogenen Drittstaatsangehörigen sind Kinder und Jugendliche (3,4 Prozent). Auch der Anteil der älteren Personen ab 65 Jahre ist vergleichsweise klein (3,2 Prozent). Beim Blick auf die Staatsangehörigkeiten fällt auf, dass unter den kroatischen Staatsbürgern wiederum überdurchschnittlich viele Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre sind (9,0 Prozent), dafür nur sehr wenige Personen über 64 Jahre (1,2 Prozent). Ein überdurchschnittlicher Anteil an älteren Migranten unter denjenigen, die mehr als einmal aus Deutschland fortgezogen sind, findet sich hingegen bei den türkischen (5,5 Prozent) und bei den US-amerikanischen Staatsangehörigen (8,9 Prozent).

Tabelle 4: Zirkuläre Migration nach Altersgruppen und Staatsangehörigkeiten (ein Fortzug)

Staatsangehörigkeit	unter 18 Jahre		18-34 Jahre		35-64 Jahre		65 Jahre und älter		Summe
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
Türkei	5.526	5,8%	34.697	36,3%	47.743	49,9%	7.637	8,0%	95.604
Bosnien und Herzegowina	1.657	8,1%	6.936	33,9%	11.076	54,1%	824	4,0%	20.493
Kroatien	796	4,0%	5.742	29,2%	11.961	60,7%	1.194	6,1%	19.693
Russische Föderation	822	6,1%	6.384	47,1%	5.893	43,5%	457	3,4%	13.556
Serbien und Montenegro (ehem.)	1.004	8,1%	4.252	34,4%	6.555	53,0%	566	4,6%	12.377
Serbien	1.260	10,5%	4.119	34,2%	6.115	50,8%	547	4,5%	12.042
USA	480	4,2%	3.005	26,1%	7.071	61,5%	943	8,2%	11.499
Kosovo	1.843	16,6%	4.310	38,7%	4.677	42,0%	295	2,7%	11.125
Jugoslawien (ehem.)	866	9,7%	3.100	34,6%	4.540	50,7%	444	5,0%	8.950
Ukraine	352	4,0%	4.694	53,9%	3.360	38,6%	299	3,4%	8.705
Summe (alle Staatsang.)	23.009	6,3%	135.309	37,3%	187.547	51,7%	16.854	4,7%	362.725
Kontinente:									
Europa (ohne EU-Mitgliedstaaten)	15.878	7,0%	83.219	36,8%	113.906	50,4%	13.165	5,8%	226.171
Afrika	1.293	4,2%	11.859	38,4%	17.217	55,7%	534	1,7%	30.903
Amerika	1.183	4,2%	10.082	35,5%	15.875	55,9%	1.262	4,4%	28.402
Asien	4.107	5,8%	28.035	39,5%	37.284	52,5%	1.643	2,3%	71.072
Australien	88	5,7%	527	34,1%	848	54,9%	82	5,3%	1.545

Quelle: AZR, Stichtag: 30. Juni 2010

Zirkuläre Migration nach Geschlecht

Das Maß an grenzüberschreitender Mobilität bei Drittstaatsangehörigen unterscheidet sich deutlich nach Geschlecht. Im Durchschnitt wandern wesentlich mehr Männer als Frauen zirkulär (vgl. Tabelle 5).⁷⁸

Unter den Drittstaatsangehörigen, die zirkulär gewandert, also nach ihrer erstmaligen Zuwanderung bzw. Geburt in Deutschland bereits einmal fort- und anschließend wieder zugezogen sind (zirkuläre Migranten, Kategorie I), zeigt sich ein Männerüberschuss: 56,7 Prozent sind männlichen und 43,3 Prozent weiblichen Geschlechts. Deutlicher wird der Unterschied, wenn man die Gruppe der in Deutschland aufhältigen Drittstaatsangehörigen betrachtet, die ausweislich des AZR zuvor bereits zwei und mehr Male aus der Bundesrepublik fortgezogen sind (zirkuläre Migranten, Kategorie II). Darunter befinden sich sogar zu fast 69 Prozent Männer und nur zu gut 31 Prozent Frauen.⁷⁹

⁷⁸ Dieses Ergebnis deckt sich tendenziell mit der bereits zitierten Auswertung aus dem sozioökonomischen Panel zu zirkulärer Migration (vgl. Constant/Zimmermann 2007: 15, 23).

⁷⁹ Zu berücksichtigen ist hier jedoch u.U. die Gesamtaufenthaltsdauer der Ausländer in Deutschland (vgl. dazu BMI/BAMF 2008: 339) sowie die Tatsache, dass unter den Zuwanderern, die bereits zur Zeit der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer vor 1974 in die Bundesrepublik kamen, ein deutlicher Männerüberschuss zu verzeichnen war (Münz/Ulrich 2000: 33f.). Auch in der Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes ist generell der Anteil der Frauen sowohl bei den Zuzügen als auch bei den Fortzügen geringer als jener der Männer.

Tabelle 5: Zirkuläre Migration nach Geschlecht

	männlich		weiblich		gesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Aufhältige Drittstaatsangehörige	2.157.868	50,2	2.140.256	49,8	4.298.510	100,0
davon mit einem Fortzug (Kategorie I)	205.646	56,7	157.070	43,3	362.725	100,0
davon mit mind. zwei Fortzügen (Kategorie II)	67.719	68,9	30.589	31,1	98.308	100,0

Quelle: AZR, Stichtag: 30. Juni 2010

Dieser Befund variiert vereinzelt, wenn man die Staatsangehörigkeiten der zirkulären Migranten berücksichtigt. Unter den zehn quantitativ bedeutsamsten Staatsangehörigkeitsgruppen in der Kategorie I ragen russische und ukrainische Staatsbürger heraus, denn hier handelte es sich in 65,8 Prozent (Russische Föderation) bzw. 70,7 Prozent (Ukraine) der Fälle um Frauen (gegenüber 43,3 Prozent im Durchschnitt). Überdurchschnittlich hohe Männeranteile weisen hingegen z.B. türkische Staatsangehörige auf; hier waren über 64 Prozent männlichen Geschlechts (gegenüber 56,7 Prozent im Durchschnitt). Noch höher ist der Anteil der männlichen türkischen Staatsangehörigen bei den zirkulären Migranten der Kategorie II, also jenen Migranten, die schon mindestens zweimal aus Deutschland fort- und wieder zugezogen sind. Er liegt bei 78,3 Prozent; mit 21,7 Prozent sind hier weniger als ein Viertel Frauen. Auch bei den staatenlosen Personen bzw. bei Ausländern, deren Staatsangehörigkeit unbekannt oder ungeklärt ist, dominieren Männer in beiden Kategorien mit rund 70 Prozent.

Aussagekräftig werden die Daten zur Geschlechterverteilung der Zirkulärmigranten jedoch vor allem, wenn man sie mit entsprechenden Zahlen aller in Deutschland aufhältigen Ausländer vergleicht. So ist der Gesamtbestand aller in Deutschland lebenden Ausländer zwischen den Geschlechtern annähernd gleich verteilt: 51 Prozent sind Männer und 49 Prozent sind Frauen. Betrachtet man nur Drittstaatsangehörige, herrscht sogar nahezu Geschlechterparität (50,2 Prozent Männer, 49,8 Prozent Frauen; siehe Tabelle 5). Hier könnte vertiefend untersucht werden, ob die z.T. deutlich davon abweichende Geschlechterverteilung bei den Zirkulärmigranten neben der geringeren Erwerbsquote bei Frauen auch auf andere Faktoren zurückzuführen ist.

3.2 Daten der Zentrale für Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Nachstehend genannte Daten, die von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA erhoben werden, sagen anders als die bereits analysierten AZR-Daten nichts über zirkuläre Wandermuster aus, lassen jedoch Rückschlüsse auf temporäre Aufenthalte zu Beschäftigungszwecken von Ausländern in Deutschland zu. In der Bundesrepublik führt die Bundesagentur für Arbeit (BA) die amtlichen Statistiken über den Arbeitsmarkt und über die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dazu gehören u.a. die Arbeitslosenstatistik, die Beschäftigungsstatistik, Förderstatistiken und die Statistik über Bedarfsgemeinschaften, ihre Mitglieder und die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) für alle Regionen Deutschlands. Erfasst wird auch die Anzahl der jedes Jahr in Deutschland beschäftigten ausländischen Saison-, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer.

Die Gruppe der Saisonarbeitnehmer setzt sich zusammen aus Arbeitnehmern, die in der Landwirtschaft und im Hotel- und Gastronomiebereich sowie als Schaustellergehilfen tätig sind. Angaben zu den konkreten Aufenthaltszeiten in Deutschland kann die BA nicht machen, da sich die jeweiligen Arbeitnehmer bei einer Rückkehr in ihre Heimatländer nicht bei der Behörde abmelden müssen. Jedoch sind die Zulassungen von vornherein je nach Verfahren zeitlich begrenzt, so dass sich hieraus zumindest Rückschlüsse ziehen lassen.

Diese Zulassungszeiträume (maximale Dauer des Aufenthalts in Deutschland) der von der ZAV bearbeiteten Verfahren betragen:

- für Haushaltshilfen: maximal 3 Jahre;
- für Saisonarbeitnehmer: max. 6 Monate pro Kalenderjahr;
- für Schausteller: max. 9 Monate pro Kalenderjahr;
- für Gastarbeitnehmer: max. 18 Monate;
- für Werkvertragsarbeitnehmer: für die Dauer des Werkvertrags, in der Regel 2 Jahre, Ausnahmen möglich;
- für ausländische Fachschüler: max. 3 Monate;
- für Spezialitätenköche: max. 4 Jahre;
- für internationalen Personalaustausch (Beschäftigung ausländischer Mitarbeiter eines internationalen Unternehmens in einer deutschen Niederlassung): max. 3 Jahre;
- für die Ferienbeschäftigung ausländischer Studenten: max. 3 Monate während der Semesterferien im Heimatland.

Wie bereits erwähnt ist bei vielen Saisonarbeitnehmern von zirkulären Mobilitätsmustern auszugehen, da Arbeitgeber die Möglichkeit haben, ihnen namentlich bekannte Arbeitnehmer über mehrere Jahre hinweg immer wieder zu rekrutieren. Inwieweit es sich bei ausländischen Saisonbeschäftigten aber um Personen handelt, die mehrfach nach Deutschland gekommen sind, oder um Personen, die zum ersten Mal kommen, lässt sich anhand der Daten der BA nicht feststellen.⁸⁰

Saisonarbeitnehmer

Während die Beschäftigung ausländischer Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer in den vergangenen Jahren rückläufig war, sind die Vermittlungszahlen ausländischer Saisonarbeitnehmer (einschließlich Schaustellergehilfen) weitgehend stabil geblieben. Im Jahr 2009 war gegenüber 2008 sogar ein Zuwachs zu verzeichnen (vgl. Tabelle 6).

⁸⁰ Im Sinne der in Abschnitt 1.2 besprochenen Definitionen lassen sich Saisonarbeitnehmer nicht als zirkuläre Migranten im engen Sinne verstehen, denn häufig verlegen sie ihren Wohnsitz nicht nach Deutschland und wieder zurück ins Herkunftsland, sondern halten sich von Anfang an nur vorübergehend (z.T. in provisorischen Unterkünften) in Deutschland auf, ähnlich wie bestimmte Kategorien ausländischer Studierender oder Touristen.

Tabelle 6: Beschäftigung bzw. Vermittlung ausländischer Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeitnehmer, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Werkvertragsarbeitnehmer	21.916	20.001	17.964	16.576	16.209
Gastarbeitnehmer	1.858	1.415	1.040	742	652
Saisonarbeitnehmer*	329.789	303.492	299.657	285.217	294.828

* einschließlich Schaustellergehilfen

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Da die Statistiken nicht personenbezogen geführt werden, liegen genaue Zahlen darüber, in welchem Umfang Saisonarbeitnehmer über mehrere Jahre hinweg immer wieder nach Deutschland kommen, nicht vor.

Internationaler Personalaustausch

Die Zustimmungen der BA für Fachkräfte, die im Rahmen des internationalen Personalaustauschs eine Beschäftigung in Deutschland aufgenommen haben, sind zwischen 2006 und 2008 gestiegen, 2009 jedoch wieder zurückgegangen (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Internationaler Personalaustausch nach Staatsangehörigkeiten, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Indien	1.710	2.225	2.558	2.195
Vereinigte Staaten	699	705	726	560
China	591	740	608	472
Sonstige Staatsangehörigkeiten	1.783	1.749	1.763	1.202
Gesamt	4.783	5.419	5.655	4.429

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

3.3 Die Wanderungsstatistik als mögliche Datengrundlage

Eine dritte im Rahmen dieser Studie relevante Quelle für die Messung des Zu- und Fortzugs von Ausländern ist die Wanderungsstatistik (Zu- und Fortzugsstatistik) des Statistischen Bundesamtes, aus der jedoch im Hinblick auf repetitive Wanderungsmuster bislang keine verwertbaren Erkenntnisse hervorgehen. Bei einem Wohnungswechsel über die Grenzen Deutschlands hinweg besteht nach den Meldegesetzen die Pflicht, sich bei der zuständigen kommunalen Meldebehörde an- bzw. abzumelden.⁸¹ Dabei werden u. a. folgende personenbezogene Merkmale erfragt: Ziel- oder Herkunftsort (alte und neue Wohn-gemeinde), Geschlecht, Familienstand, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und rechtliche Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft. Mit dem Inkraft-treten einer Änderung des Bevölkerungsstatistikgesetzes (BevStatG) zum 1. August 2008 wurde die Datenlieferung der Meldebehörden an die statistischen Ämter um die Merkmale „Geburtsort“ und „Geburtsstaat“ sowie – bei Zuzug aus dem Ausland – um das „Datum des dem Zuzug vorangegangenen Fortzugs vom Inland ins Ausland“ ergänzt.⁸²

81 Von dieser Pflicht grundsätzlich befreit sind Mitglieder ausländischer Stationierungstreitkräfte und der diplomatischen und konsularischen Vertretungen mit ihren Familienangehörigen.

82 Vgl. § 4 Nr. 5 BevStatG; siehe auch Mundil/Grobecker 2010: 616f.

Die Wanderungsstatistik basiert auf der Zahl der grenzüberschreitenden Umzüge. Personen, die mehrmals pro Jahr zu- oder abwandern, gehen somit mehrmals in die Statistik ein, vorausgesetzt sie melden sich ordnungsgemäß an oder ab. Es handelt sich bei der Wanderungsstatistik Deutschlands also um eine fallbezogene und nicht um eine personenbezogene Statistik. Insofern ist die Zahl der Wanderungsfälle stets etwas größer als die Zahl der in dem Jahr tatsächlich gewanderten Personen. Auf der anderen Seite gehen diejenigen, die eine Meldung unterlassen, nicht in die Zu- und Fortzugsstatistik ein. So melden sich nicht alle Abwanderer, die aus Deutschland fortziehen, ab. Die Ab- und Rückwanderungszahlen von Ausländern aus Deutschland werden daher von der amtlichen Fortzugsstatistik stets unterschätzt. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Zuzugsstatistik eine unbestimmte Anzahl von Personen, die sich ihrer Meldepflicht entziehen oder sich unerlaubt in Deutschland aufhalten, nicht enthält und somit zu niedrige Zahlen widerspiegelt.

Bei der Wanderungsstatistik Deutschlands handelt es sich nicht um eine „klassische Migrationsstatistik“, die das Merkmal der Dauer berücksichtigt, da die An- oder Abmeldung das entscheidende Kriterium darstellt, unabhängig davon, wie lange der Aufenthalt dauert. Nicht der Aufenthaltstitel, sondern der Bezug einer Wohnung ist für den Eingang in die Zu- und Fortzugsstatistik ausschlaggebend. Die Wanderungsstatistik enthält keine Informationen darüber, um welche Form der Migration es sich bei einem Zuzug bzw. Fortzug handelt. Ein Zuwanderer aus der Russischen Föderation kann beispielsweise als Spätaussiedler, Asylbewerber, Student oder auch im Rahmen des Familiennachzugs eingereist sein, ohne dass dies aus der Zuzugsstatistik ersichtlich wird (vgl. BAMF/EMN 2010b: 7-8; BMI 2010/BAMF: 14-16).

Im Hinblick auf die empirische Bestimmung des Ausmaßes temporärer bzw. zirkulärer Migration bietet die Wanderungsstatistik bislang keine Handhabe. Dass seit der Änderung des Bevölkerungsstatistikgesetzes (BevStatG) zum 1. August 2008 auch das Datum des vorangehenden Fortzugs aus Deutschland erfasst wird, könnte mittelfristig gewisse Aufschlüsse über Mehrfachwanderungen bzw. zirkuläre Wanderungen ermöglichen. Erste verlässliche Erkenntnisse sind frühestens für das Berichtsjahr 2010 zu erwarten.

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die vorliegende Studie hat im Datenteil gezeigt, dass bei einem durchaus beträchtlichen Teil der in Deutschland lebenden Ausländer aus Drittstaaten zirkuläre Wandermuster festgestellt werden können, auch wenn – wie ebenfalls deutlich wurde – das deutsche Zuwanderungsrecht solche Wandermuster allenfalls indirekt fördert und gezielte Programme zur Erleichterung von Mehrfachwanderungen bislang nicht oder nur ansatzweise bestehen. Insofern scheint sich eine eingangs wiedergegebene Grundannahme der Migrationsforschung zu bestätigen, nach der zirkuläre Wanderungsformen nicht zuletzt Ausdruck globaler Entwicklungen wie der Internationalisierung der Arbeitswelt, neuartiger Mobilitätsmuster und sich wandelnder Ausbildungs- und Arbeitsmärkte sind, auch ohne eine explizite staatliche Förderung.

Im Hinblick auf temporäre Aufenthalte zum Zweck der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit verfügt Deutschland über bewährte Instrumentarien und Rechtsgrundlagen, so etwa in den Bereichen Saisonbeschäftigung, Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer, die im Zuge jeweils aktueller Entwicklungen an volkswirtschaftliche Bedürfnisse oder politische Entwicklungen auf europäischer Ebene angepasst werden können.

Gestaltungsoptionen

Die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt markiert den Bereich der Migrationspolitik, in dem bislang nur geringe Harmonisierungsschritte auf der Ebene der Europäischen Union vollzogen wurden, da er überwiegend in der Hoheit der einzelnen Mitgliedstaaten liegt. Die Sicherstellung dieser weiten Gestaltungsspielräume für die Steuerung von Arbeitsmarkt und Einwanderung sowie der Verfahrensautonomie gilt als zentrale, übergeordnete Verhandlungsmaxime der Bundesregierung in der Beratung von gemeinschaftlichen Rechtsakten der Europäischen Union im Bereich der Erwerbsmigration.⁸³

Sofern politisch entschieden werden sollte, zirkuläre Migration aus arbeitsmarktpolitischen oder entwicklungspolitischen Erwägungen zu begünstigen bzw. sie im Rahmen neuer Mechanismen der Migrationssteuerung und -kontrolle zu erproben, eröffnen sich unterschiedliche Optionen. Zum einen besteht die Möglichkeit der Implementierung gezielter Programme für die zirkuläre Wanderung von Personen aus bestimmten Herkunftsländern im Rahmen bi- oder multilateraler Vereinbarungen. Unabhängig von bestimmten Herkunftsländern könnten entsprechende Regelungen auch in Bezug auf einzelne Berufsgruppen, für die auf dem deutschen Arbeitsmarkt Engpässe bestehen, geschaffen werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit, jenseits fest umrissener Programme oder Abkommen Anreize allgemeiner Natur zu schaffen bzw. zu verstärken, also freiwilliges („spontanes“) zirkuläres Wanderungsverhalten für potenziell alle Migranten zu erleichtern. Mögliche Anreize wurden in den vorangehenden Abschnitten dieser Studie genannt, insbesondere den Abschnitten 2.2, 2.3 und 2.4. Sie beziehen sich auf:

83 Vgl. BT-Drs. 17/3561 vom 28. Oktober 2010, S. 9.

- die rechtlichen Grundlagen für eine Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit;
- die Gültigkeit von Aufenthaltstiteln auch bei längerer Abwesenheit;
- die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts;
- sichere Aufenthaltstitel und eine gelingende Integration und Reintegration;
- die Portabilität von Sozialleistungen und Rentenansprüchen sowie
- Fragen der Besteuerung und der Versicherung.

Um in diesem Rahmen Anreize für zirkuläre Migration zu erhöhen, bedürfte es keiner grundlegenden Änderung oder Neuausrichtung des deutschen Aufenthalts- und Sozialversicherungsrechts, sondern wahrscheinlich nur der Justierung einzelner gesetzlicher Stellschrauben.

Zunächst wäre jedoch grundsätzlich zu klären, welche Erwartungen mit zirkulärer Migration verknüpft werden und welchen Interessen mit einer Förderung solcher Migrationsmuster hauptsächlich gefolgt werden soll – also arbeitsmarktpolitischen und/oder entwicklungspolitischen Interessen –, oder aber ob das Ziel vorrangig in einer wirksameren Migrationskontrolle bezüglich der Einreisebedingungen bzw. der Durchsetzung der Ausreisepflicht befristet zugelassener Ausländer besteht.

Ideal erschiene es, mit Blick auf einen Gesamtansatz diese Interessen sinnvoll zu verknüpfen. Die gegenwärtige Ausgestaltung verschiedener Mobilitätspartnerschaften und bilateraler Abkommen mit Drittstaaten auf europäischer wie auf nationalstaatlicher Ebene scheint dem in Ansätzen Rechnung tragen (vgl. dazu Kap. 2.3.3). Hier sind bereits vielfach die verschiedenen genannten Perspektiven – die der Arbeitsmarktpolitik, der Entwicklungspolitik und der Migrationskontrollpolitik – mit einzelnen Komponenten enthalten, z.B. in Form von Visaerleichterungen, Kontingenten zum temporären Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten oder Rückübernahmeabkommen. Die Erfahrungswerte auf deutscher wie auf europäischer Ebene scheinen jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch zu gering, um hier zu wertenden Aussagen zu gelangen.

Integration unterschiedlicher Perspektiven

Initiativen und programmatische Ansätze für zirkuläre Migration in den EU-Mitgliedstaaten scheinen gemeinhin primär von arbeitsmarktpolitischen Interessen – insbesondere dem Interesse an der Deckung kurzfristiger oder sektorspezifischer Bedarfe – geleitet, ohne dass sie entwicklungspolitische Aspekte gänzlich vernachlässigen. Vielfach wird sogar explizit auf das „Triple-Win-Szenario“ verwiesen (vgl. auch Kap. 1.2). Theoretisch erwogene, positive Effekte entsprechender Programme in den Herkunftsländern zirkulärer Migranten müssen sich jedoch in der Praxis nicht zwangsläufig entwicklungsfördernd auswirken. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vor der Gefahr des „Braindrain“ für so genannte Entwicklungs- oder Schwellenländer gewarnt. Demgegenüber kann als entscheidende Grundvoraussetzung für eine in Bezug auf Entwicklungsparameter erfolgreiche Zirkulärmigration das Vorhandensein von Möglichkeiten zur Beschäftigung bzw. zur Umsetzung unternehmerischer Initiativen in den Herkunftsregionen gelten (vgl. Council of Europe 2009: 71).

Teilweise scheinen sich die politischen Diskussionen, Gestaltungs- und Evaluierungsansätze noch in weitgehend separaten Diskurssträngen abzuspielen, was nicht zuletzt in den z.T. unterschiedlichen Ansätzen und Interessenlagen innenpolitischer und entwicklungspolitischer Akteure im Rahmen nationaler wie gemeinschaftlicher Politikgestaltung begründet liegt (vgl. Parkes 2010: 110ff.). Hier böte sich an, auf eine stärkere Verkopplung der entsprechenden politischen und organisatorischen Strukturen in den Bereichen Migrationssteuerung und Entwicklung hinzuarbeiten. Nach Möglichkeit könnten dabei bereits etablierte Instrumente und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort in den Drittstaaten eingebogen werden, um auf diese Weise Finanzmittel (etwa zur Bereitstellung von Mikrokrediten im Anschluss an einen temporären Aufenthalt oder zur Förderung von Diasporagemeinschaften) und Erfahrungen mit möglichst genauer Zielführung einsetzen können. Zu den Akteuren mit entsprechender Erfahrung gehören einerseits die Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit, ihre Partnerorganisationen in den Drittstaaten und spezialisierte Nichtregierungsorganisationen in den Herkunfts- wie den Zielstaaten, andererseits aber auch internationale Organisationen wie die International Organization for Migration (IOM). Deren Kooperation mit Regierungen und den Arbeitsverwaltungen auf beiden Seiten, unter Einbezug von aktivierenden Strukturen vor Ort sowie unter Nutzung entsprechender europäischer Fonds, bietet Ansätze für die Entwicklung guter Praktiken (vgl. Council of Europe 2009: 73).⁸⁴

Zukünftiger Forschungsbedarf und mögliche Datenquellen

Die vorhandenen Erkenntnisse über zirkuläre Migration sollten sorgfältig weiter analysiert und neue empirische Daten gewonnen werden. Die vorliegende Studie hat mit der Bereitstellung erster indikativer Daten des Ausländerzentralregisters über „natürlich vorkommende“ oder „spontane“ zirkuläre Migration einen Beitrag hierzu geleistet. Ein weiterer Schritt wäre die Verfeinerung der Definition dessen, was zirkuläre Migration ausmacht, und die Weiterverfolgung der statistisch feststellbaren zirkulären Migrationsmuster, um auf dieser Grundlage die politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu verbessern.

Neben dem AZR könnten weitere statistische Quellen im Hinblick auf zirkuläre Migrations- und Mobilitätsformen erschlossen werden. So könnte im Rahmen der Datenerhebung über die Vermittlung von Saisonarbeitskräften und die Zulassung bestimmter Kategorien ausländischer Erwerbstätiger, etwa von Haushaltshilfen oder auch bei Personen, die im Rahmen des internationalen Personalaustauschs nach Deutschland kommen, das Merkmal eines eventuellen Voraufenthalts erfasst werden. Auf diese Weise könnten Erkenntnisse zum Ausmaß und zur Bedeutung wiederholter temporärer Wanderungen zum Zweck der Erwerbstätigkeit („Pendelmigration“) gewonnen werden. Hinsichtlich der Wanderungsstatistik ist aufgrund der Einführung des neuen Merkmals „Fortzugsdatum“ in den kommenden Jahren bereits mit einer verbesserten Datenlage in Bezug auf zirkuläre Wanderungen zu rechnen.

⁸⁴ Als Beispiel für ein solches Projekt, das derzeit auf der Grundlage zwischenzeitlicher Evaluationen und unter Einbezug von Wissenschaft und Praxis konsolidiert fortentwickelt wird, lässt sich das „Temporary Circular Labour Migration“-Modell (TCLM) zwischen Spanien und Kolumbien nennen (vgl. IOM 2009).

Erweitertes statistisches Wissen zum Vorliegen bzw. zum Ausmaß zirkulärer Migrationsmuster bleibt jedoch insofern allein nicht ausreichend, als es unter Umständen neuen Forschungsbedarf generiert. Dieser bezieht sich vor allem darauf, ob und inwieweit der von Verfechtern von Programmen zur zirkulären Migration angenommene Mehrwert für die beteiligten Seiten, also die Volkswirtschaften der Herkunfts- und Zielländer sowie die Migranten selbst („Triple Win“), tatsächlich messbar wird. Hier hat bislang vor allem die qualitativ-soziologische Migrationsforschung erste Erkenntnisse geliefert. Für Deutschland stehen entsprechende Interviewstudien mit rückkehrenden und ggf. zirkulär wandernden Migranten über deren Motivationen noch weitgehend aus. Daneben könnten zukünftig auch Ansätze zur Nutzung repräsentativer Wiederholungsbefragungen wie etwa des sozioökonomischen Panels (vgl. Constant/Zimmermann 2007) weiterverfolgt werden.

Erkenntnisse aus der weiteren Entwicklung

Bezüglich der „Gestaltung“ oder Weiterentwicklung einer Politik der zirkulären bzw. temporären Migration ist einschränkend zu bedenken, dass bisherige Erfahrungen gezeigt haben, dass sich langfristige Migrationsbewegungen nur sehr schwer vorab einschätzen, planen oder steuern lassen. Dies gilt für die Ausländerbeschäftigung während der Anwerbephase der 1960er und frühen 1970er Jahre ebenso wie für die gegenwärtigen Bemühungen um den Zuzug hoch qualifizierter Fachkräfte. Auch hinsichtlich der zirkulären Migration ist nicht absehbar, wie sich die Einführung oder Veränderung einzelner gesetzlicher Vorgaben auf die tatsächlichen Wanderungsbewegungen auswirken könnten.

Somit wird es darauf ankommen, Möglichkeiten zu erproben und ihre Wirkung zu analysieren. Derzeit noch in Verhandlung befindliche bilaterale Abkommen und Mobilitätspartnerschaften werden – sofern sie Komponenten für temporäre Wanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit enthalten – im überschaubaren Rahmen von Verträgen bzw. Kontingenten mit einzelnen Drittstaaten auch für Deutschland Erkenntnisse zur gesteuerten zirkulären Migration liefern. Auf der Basis von Erfahrungen aus diesen geografisch bzw. herkunftsstaatlich beschränkten Programmen lassen sich dann Rückschlüsse für die Weiterentwicklung der Politik ziehen.

Mit Blick auf Zulassungsverfahren für temporäre Arbeitsaufenthalte im größeren Umfang könnten aktuell vorgeschlagene Rechtsakte auf der Ebene der Gemeinschaft neue Erkenntnisse bringen: Sollten etwa im Rahmen der Umsetzung der geplanten EU-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung tatsächlich Mehrfach-Einreisevisa oder multisaisonale Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse eingeführt und die bislang überwiegend auf osteuropäische Staaten fokussierte deutsche Saisonbeschäftigung auf alle Drittstaaten ausgeweitet werden, wäre möglichst zeitnah zu evaluieren, wie sich diese Vorgaben auswirken. Erst dann würde ersichtlich, ob daraus Rückschlüsse für weitere Arten von befristeten Arbeitsaufenthalten gezogen werden können.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Agunias, Dovelyn Rannveig (2006):** From Zero-Sum to a Win-Win Scenario? Literature review on Circular Migration. Washington: Migration Policy Institute.
- Agunias, Dovelyn Rannveig/Newland, Kathleen (2007):** Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. MPI Policy Brief April 2007, Washington: Migration Policy Institute.
- Angenendt, Steffen (2008):** Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Angenendt, Steffen (2007):** Zirkuläre Migration – ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?, SWP-Aktuell 27, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (2007):** Deutschland, in: Bade, Klaus J. et al. (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn: Schöningh, S. 141-170.
- Baraulina, Tatjana/Borchers, Kevin (2008):** Wer migriert, der entwickelt? Bedingungen und Formen des entwicklungspolitischen Engagements von Diaspora, in: DOSSIER Migration & Entwicklung, <http://www.migration-boell.de> (8. September 2010).
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010a):** Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- BAMF/EMN – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk (2010b):** Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2008 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), Nürnberg.
- Benedetter, Katharina/Schira, Barbara (2009):** Migration und Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration. Eine vergleichende Analyse der Akteure Europäische Kommission, Deutschland und Frankreich, Diplomarbeit Universität Wien.
- BMAS/BMELV – Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010):** Informationen zur Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer in der Landwirtschaft (Stand 1. Januar 2010), Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010a):** Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2008, Nürnberg/Berlin.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010b):** Bundesweites Integrationsprogramm, Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Nürnberg/Berlin.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010c):** Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2009, Nürnberg/Berlin.
- BMI/BMAS – Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008):** Aktionsprogramm der Bundesregierung: Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland, Berlin: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010):** Migration – Chancen für Entwicklung nutzen, Berlin: BMZ Informationsbrochure 1/2010.
- Bommes, Michael (2001):** Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung, in: Bade, Klaus J. (Hg.): Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts, Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, S. 49-60.
- Bundesagentur für Arbeit (2009):** Merkblatt 7 – Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland, Nürnberg: BA.
- Bundesregierung (2009):** Unterrichtung durch die Bundesregierung – Sozialbericht 2009, Bundestags-Drucksache 16/13830, Berlin.
- Castles, Stephen (2006):** Guestworkers in Europe: A Resurrection?, in: International Migration Review, Volume 40, Nr. 4, S. 741-766.
- Comini, Daniela/Faes-Cannito, Franca (2010):** Remittances from the EU down for the first time in 2009, flows to non-EU countries more resilient, Statistics in Focus 40/2010, Brüssel: Eurostat.
- Constant, Amelie/Zimmermann, Klaus F. (2007):** Circular Migration: Counts of Exits and Years Away from the Host Country, IZA Discussion Paper No. 2999, Berlin: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Council of Europe (2009): Economic Migration, social cohesion and development: towards an integrated approach, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

EMN – European Migration Network (Hg.) (2010): Asylum and Migration Glossary. A tool for better comparability. Produced by the European Migration Network, January 2010, Brussels.

Englmann, Bettina/Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH.

Fakhoury, Tamirace (2009): Scenarios of Circular Migration in the Southern and Eastern Mediterranean Region: Some conceptual and policy-making considerations, in: Fargues, Philippe (Hg.): Mediterranean Migration, 2008-2009 Report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute, S. 451-468.

Fargues, Philippe (2008): Circular Migration: Is it relevant for the south and east of the Mediterranean? CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Fisch, Andreas (2010): Zirkuläre Arbeitsmigration und entwicklungspolitische Ansprüche, in: Barwig, Klaus u.a. (Hg.), Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2009, Baden-Baden: Nomos, S. 79-96.

Follmar-Otto, Petra (2007): Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen. DIMR-Policy Paper No. 7, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Frings, Dorothee (2008): Sozialrecht für Zuwanderer, Baden-Baden: Nomos.

Herbert, Ulrich (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München: Beck.

Heß, Barbara (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, Working Paper 28 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Heyden, Helmut (1997): Entwicklungs- und außenpolitische Herausforderung: Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung.

- IOM - International Organization for Migration (2009):** Temporary and Circular Labour Migration: Experiences, Challenges and Opportunities. Series of Research into Migration No. 2, Bogotá: International Organization for Migration.
- IOM - International Organization for Migration (2009a):** Zuwanderer auf Deutschland vorbereiten: Handlungsempfehlungen und Strategien. Ergebnispublikation des Projekts „Bestandsaufnahme internationaler Vorintegrationsmaßnahmen und Handlungsempfehlungen für ihre Umsetzung in Deutschland“, Nürnberg: International Organization for Migration.
- International Organization for Migration (2010):** Migration and the Economic Crisis: Implications for Policy in the European Union. IOM Thematic Study, Brussels: International Organization for Migration.
- Kluth, Winfried/Hund, Michael/Maaßen, Hans-Georg (2008):** Zuwanderungsrecht, Baden-Baden: Nomos.
- Kolb, Holger (2005):** Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 27, S. 18-24.
- Meri, Tomas (2007):** How mobile are highly qualified human resources in science and technology? Statistics in Focus, Science and Technology, 75/2007, Brussels: Eurostat.
- Münz, Rainer/Ulrich, Ralf (2000):** Die ethnische und demographische Struktur von Ausländern und Zuwanderern in Deutschland, in: Alba, Richard Schmidt, Peter Wasmer, Martina (Hg.): Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: S. 11-54.
- Mundil, Rabea/Grobecker, Claire (2010):** Aufnahme des Merkmals „Geburtsstaat“ in die Daten der Bevölkerungs- und Wanderungsstatistik 2008, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 7/2010, S. 615-627.
- Newland, Kathleen (2009):** The Paradox of Permanency: An Incentive-based Approach to Circular Migration Policy in the European Union, in: Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility, Round table theme 2: Circular migration, Dokumentation der Konferenz der Schwedischen Ratspräsidentschaft am 15./16. Oktober 2009 in Malmö, S. 18-23.
- Newland, Kathleen (2009a):** Circular Migration and Human Development. Human Development Research Paper 2009/42, United Nations Development Programme.
- Newland, Kathleen/Agunias, Dovelyn Rannveig/Terrazas, Aaron (2008):** Learning by Doing: Experiences of Circular Migration, MPI Insight September 2008, Washington: Migration Policy Institute.

- Niebel, Dirk** (2010): Migration als Chance, Festrede anlässlich des 2. Stuttgarter Forums für Entwicklung „Migration weltweit – Impulse für Entwicklung“, 22. Oktober 2010, Stuttgart, Haus der Wirtschaft. <http://www.sez.de>
- Parkes, Roderick** (2010): European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon. The end of the responsibility decade? Baden-Baden: Nomos.
- Parusel, Bernd** (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien, EU-Institutionen und Arbeitsmigration, Wiesbaden: VS Research.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung, Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 32 der Nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Petzl, Elisabeth** (2009): Circular Migration Schemes in the European Union Member States: Learning from the German and Austrian Guest Worker Programs of the 1960/70s, Best Participant Essays Series 2010/45, CARIM - V Summer School on Euro-Mediterranean Migration and Development 2009, Florence: European University Institute.
- Ruhs, Martin** (2005): The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, Geneva: Global Commission on International Migration.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration** (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Berlin.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010, Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- Schneider, Jan** (2009): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 25 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan** (2010): Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel (2010):** Rückkehrunterstützung in Deutschland, Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten, Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Working Paper 31 der Forschungsgruppe, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- SOU – Statens Offentliga Utredningar (2010):** Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas, Delbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling, Stockholm: SOU 2010:40.
- Storr, Christian/Wenger, Frank/Eberle, Simone/Albrecht, Rainer/Harms, Karsten (2008):** Kommentar zum Zuwanderungsrecht, Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, 2. Auflage, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden: Richard Boorberg Verlag.
- Triandafyllidou, Anna (2010):** Towards a Better Understanding of Circular Migration. MET-OIKOS Concept Paper. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001):** Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin.
- Venturini, Alessandra (2009):** Circular migration as a possible employment strategy for sending countries, in: Fargues, Philippe (Hg.): Mediterranean Migration, 2008-2009 Report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute, S. 395-405.
- Vertovec, Steven (2007):** Circular Migration: the way forward in global policy?, International Migration Institute Working Paper 4/2007, Oxford: University of Oxford.
- Zapata-Barrero, Ricard/Faúndez García, Rocío/Sánchez Montijano, Elena (2009):** Temporary and Circular Labour Migration: Reassessing Established Public Policies, GRI-TIM Working Paper Series No. 1, Universitat Pompeu Fabra: Grup de Recerca Interdisciplinari en Immigració.
- Zerger, Frithjof (2008):** Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, in: ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 1/2008, S. 1-5.
- Zimmermann, Klaus F. (2009):** Towards a Circular Migration Regime, in: Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility, Round table theme 2: Circular migration, Dokumentation der Konferenz der Schwedischen Ratspräsidentschaft am 15./16. Oktober 2009 in Malmö, S. 24-29.

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Dr. Iris Schneider (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Verfasser:

Dr. Jan Schneider
Dr. Bernd Parusel

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Stand:

Januar 2011

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

ISSN:

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet.

Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.