

Das Konzept der zirkulären Migration – Ein Überblick über die EU-Migrationspolitik

Julia Vespermann

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Migrationsbewegungen – historisch und perspektivisch
- III. Die EU-Migrationspolitik – eine chronologische Skizze
- IV. Das Konzept der zirkulären Migration
- V. Kritik am Konzept der zirkulären Migration

I. Einleitung

Eine Vielzahl an Tagungen¹ während des letzten Vierteljahres 2008 veranschaulichte die Bandbreite der mit Migration verknüpften Thematiken. Der demographische Wandel, ein Mangel an qualifizierten Fachkräften in den europäischen Staaten und die starke irreguläre Migration nach Europa macht die Notwendigkeit gesteuerter Zuwanderung deutlich. Doch wie sieht eine geeignete Steuerung aus? Wie kann eine nachhaltige, gerechte Migrationspolitik gestaltet werden? Droht nicht eine weitere Prekarisierung der Migranten? Eine

Aushöhlung ihrer Rechte, z.B. auf Familienzusammenführung? Sollte sich eine solche Steuerung perspektivisch nicht nur um die Kontrolle der Zuwanderung, sondern auch um die Beseitigung der Ursachen mancher Migration drehen?

Fakt ist, was oft vergessen wird: Migration hat es immer schon gegeben, mal mehr, mal weniger, mal aus religiösen, mal aus ökonomischen Gründen, freiwillig oder durch Vertreibung. Im Grunde lässt sich sagen, dass Migration ein zentraler Bestandteil der Gesellschaften ist, dessen positive Aspekte häufig unter den Teppich gekehrt werden. Die Diskussionen zeigen aber aus allen Blickwinkeln immer wieder auf, dass der Integration in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zukommt und damit nicht allein der Integrationsbereitschaft der Migranten, sondern vielmehr noch der Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaften.

Somit steht hinter diesem Beitrag auch die Frage, inwiefern die entworfenen, diskutierten Konzepte Integration miteinbeziehen, die positiven Aspekte für alle Parteien gestärkt und damit der gesellschaftlichen Dynamik gerecht werden.

Nicht gerecht scheinen jedenfalls die schlechten Bildungschancen und Berufsaussichten der Migranten in Deutschland, die Gefahr der Ausbeutung und Prekarisierung und die Reduzierung der Menschen auf den Faktor „Arbeitskraft“.

Rege diskutiert wurde auf den Tagungen das Konzept der zirkulären Migration, das 2006 von den damaligen französischen und deutschen Innenministern Nicolas Sarkozy

¹ Bezug genommen wird besonders auf folgende Tagungen und Konferenzen (chronologisch): Migration – Religion – Integration, Fachtagung veranstaltet von der Friedrich-Ebert-Stiftung am 1. Oktober 2008 in Berlin; Temporär, zirkulär und prekär? – Europäische Vorstellungen zur aktuellen Arbeitsmigration, Diskussion im Rahmen der Europäischen Migrationsgespräche, veranstaltet vom DGB Bildungswerk am 17. Oktober 2008 in Berlin; Atypische Beschäftigungen und prekäre Arbeit von Einwanderern, Fachtagung veranstaltet vom DGB und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 24. November 2008 in Berlin; Zirkuläre Migration – Eine neue „Gastarbeiterpolitik“ oder Entwicklungszusammenarbeit?, Fachtagung veranstaltet von der DGfV und der Stiftung Wissenschaft und Politik, am 2. Dezember 2008 in Berlin.

und Wolfgang Schäuble² entwickelt und 2007 von der EU-Kommission aufgegriffen wurde. Immer wieder wird daran die Kritik geäußert, es handele sich um eine etwas anders verpackte Gastarbeiterpolitik, welche nicht für das Erreichen der Ziele geeignet, entwicklungspolitisch fragwürdig sei und die Rechte der Migranten unterhöhlen würde. Daher liegt der Schwerpunkt dieses Beitrags auf der Beleuchtung des Für und Wider dieses Konzeptes. Eingebettet wird diese Darstellung in die während der Tagungen aufgeworfenen Zusammenhänge von Migration, Prekarisierung, Integration und Entwicklungspolitik. Denn all diese verschiedenen Themen betreffen die Menschen, auf die die konstruierten Konzepte letztendlich angewandt werden sollen.

II. Migrationsbewegungen – historisch und perspektivisch

Jeder Blick in die „Enzyklopädie Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart“³ verrät: Emigration und Immigration innerhalb Europas, aus Europa hinaus und nach Europa hinein ist ein Wesensmerkmal der europäischen Gesellschaft. Ob diese Migration positiv verläuft, hängt von vielen Faktoren ab, wie Michael Hochschwender auf der Fachtagung zu Migration – Religion – Integration anschaulich am Beispiel der Irischen Katholiken, die im 19. Jahrhundert in die USA auswanderten, darstellte. Bei einer dauerhaften Migration ist auf der Ebene der Integration ein Zusammenspiel vieler Faktoren zu beobachten. Religion beispielsweise allein für eine geglückte oder misslungene Integration verantwortlich zu machen, sei verfehlt, so Hochschwender. Vielmehr könnten bei Integrationsprozessen auf verschiedene Art und Weise Einflüsse eine Rolle spielen, zu denen Rassismus und Klassen-

gesellschaft im Aufnahmeland oder verschiedene Lebenskonzepte im Bereich Gender ebenso gehören wie Selbstausgrenzungstendenzen der Zugewanderten. Aufstiegs- und Integrationsmöglichkeiten können z.B. durch legale Voraussetzungen im Beruf oder anhand politischer Partizipation gegeben sein.

Dass Migration und Integration nicht nur Veränderungen bei den Zugewanderten, sondern auch bei den Aufnahmegesellschaften hervorrufen, wird an einem weiteren, von Andreas Kossert während derselben Tagung vorgetragenen historischen Beispiel deutlich. Dieser beschäftigt sich mit den deutschen Vertriebenen nach 1945 und ihrer Integration im Zusammenhang mit ihrer Konfession. Die Konfession konnte Begünstigung wie auch Hindernis für eine Integration der Vertriebenen sein. Sie konnte aber auch zu einer Wiederbelebung des religiösen Lebens in der einheimischen Bevölkerung führen und damit neue Bewegung in die Gesellschaft bringen.

An diesen historischen Beispielen wird sichtbar, dass gelungene Integration und damit auch Migration, von mitgebrachten wie in Zielländern bestehenden Voraussetzungen abhängt. Stimmen diese Voraussetzungen, so kann die Migration für alle Beteiligten eine Bereicherung darstellen.

Dieser Aspekt ist auch bei der aktuellen wie zukünftigen Migration in bzw. nach Europa bedeutend, denn wie Steffen Angenendt⁴ während einer Diskussion mit dem DGB mit Studien belegte, wird im Zusammenhang mit dem sich abzeichnenden demographischen Wandel für die europäischen Staaten Migration geradezu überlebensnotwendig. Die Studien der Europäischen Kommission zeigen, dass sich mit der erwarteten sinkenden Geburtenrate der Abhängigkeitsquotient, d.h. die Anzahl an Personen über 65 Jahren in Relation zu den Personen zwischen 15 und 65 Jahren,

² Abrufbar z.B. unter www.dimr.eu/questions.php?questionid=118 (zuletzt besucht am 8. Februar 2009).

³ Klaus J. Bade et al. (Hrsg.), Enzyklopädie Migration in Europa: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 2007.

⁴ Vortrag auf der Veranstaltung: Temporär, zirkulär und prekär? – Europäische Vorstellungen zur aktuellen Arbeitsmigration, Diskussion im Rahmen der Europäischen Migrationsgespräche (Fn. 1).

bis 2050 verdoppeln würde. Anstatt der vier Erwerbsfähigen, die auf eine Über-65-Jährige Person kommen, werden es 2050 nur noch zwei Erwerbsfähige sein.⁵ Dieses hat beträchtliche Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme und den Fortschritt innerhalb der Staaten. Um die auseinanderklaffende Lücke zwischen den Generationen zu schließen, müssten, so Berechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen, bis zum Jahr 2050 etwa 700 Millionen Zuwanderer nach Europa kommen, bzw. jährlich 12,5 Millionen.⁶ Nach Eurostat lag das Wanderungssaldo 2006 jedoch lediglich bei ca. 1,8 Millionen Zuzügen.⁷

Nach einem Fertilitätsszenario würde sich in den EU-25 durch die Abnahme des Arbeitskräftepotentials in dem Zeitraum von 2005-2050 das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes verringern.

Diese aufgeführten Statistiken machen deutlich, dass eine stärkere dauerhafte Zuwanderung für den Erhalt der Wohlfahrtsstaaten sinnvoll wäre. Doch wie sollte eine solche Zuwanderung gestaltet sein? Wie kann eine für die Migranten, die Aufnahmegesellschaften und die Herkunftsländer, denen durch die Emigration qualifizierte Arbeitskräfte verloren gehen, gerechte Zuwanderungssteuerung aussehen?

III. Die EU-Migrationspolitik - eine chronologische Skizze

Je nachdem, wie sehr die einzelnen EU-Staaten von dem demographischen Wandel betroffen bzw. klassische Einwanderungs-

oder Abwanderungsländer sind, unterscheiden sich auch ihre Interessen bezüglich der europäischen Migrationspolitik. Einwanderung und damit die Auseinandersetzung mit dem Fremden lässt sich leicht politisch instrumentalisieren, weshalb viele Staaten auf ihrer Souveränität in diesem Politikfeld beharren.⁸ Daher setzte eine Kooperation im Bereich Einwanderung auf EU-Ebene spät und zögerlich ein.

Trotz dieser Problematiken wurde jedoch in den letzten Jahrzehnten eine schrittweise Zusammenarbeit beschlossen, da mit der wirtschaftlichen Öffnung des europäischen Binnenraumes ein erhöhter Migrationsdruck aufkam.

Einwanderungspolitik fällt in den Bereich Inneres, der bis 1992 zusammen mit der Justiz in der EG vorrangig zwischenstaatlich auf bi- oder multilateraler Ebene geregelt wurde. Auszunehmen ist davon die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die erwerbstätigen EG-Bürgern Reisefreiheit gewährte und die nach und nach auf alle EG-Bürger ausgeweitet wurde. Aber erst mit dem Vertrag von Maastricht 1992 kam etwas Bewegung in die gemeinsame europäische Migrationspolitik. Mit der Schaffung der „Dritten Säule“ wurden neun Bereiche Inneres und Justiz betreffend als gemeinsame Interessensgebiete anerkannt und für eine intergouvernementale Zusammenarbeit in das Vertragswerk aufgenommen. Darunter fielen Maßnahmen gegen Drogenkriminalität, die Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Zoll ebenso wie die Asyl- und Einwanderungspolitik.⁹

⁵ KOM (2006) 571, S.4.

⁶ Vgl. auch *Steffen Angenendt*, Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik - Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten, (Bd. 4 Reihe Europa), 2008, S. 25f.

⁷ *Anne Herm*, Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens, Population and social conditions, eurostat Statistics in focus 98/2008, S.2, Quelle: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (zuletzt besucht am 7. April 2009).

⁸ Vgl. auch *Steffen Angenendt*, Festung Europa oder Raum der Freiheit? Trends und Perspektiven europäischer Migrationspolitik im 21. Jahrhundert, Quelle: www.migration-boell.de/web/migration/46_1575.asp (19. Februar 2009).

⁹ *Jan Muck Schlichting*, Europa - Haager Programm für Justiz und Inneres, Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages Nr. 2/05 (September 2005), S.1, Quelle: www.bundestag.de/wissen/analysen/2005/2005_09_30.pdf (zuletzt besucht am 3. Februar 2009).

Verstärkt wurde diese Tendenz zur Zusammenarbeit mit dem Vertrag von Amsterdam 1997, in dem sich die EU als Ziel setzte, einen „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen. Zusammen mit dem zivilrechtlichen Bereich der Justiz wurde die Asyl- und Einwanderungsthematik als Gemeinschaftssache in die „Ersten Säule“, deren Bereiche supranational organisiert sind, aufgenommen.

Mit dem Tampere-Programm, das bis zum Jahre 2004 umgesetzt wurde, sollte die Schaffung des „Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“¹⁰ konkretisiert werden. Darauf aufbauend wurde das Haager Programm konzipiert, das im Zeitraum von 2005 bis 2010 ausgeführt werden soll. Das Haager Programm umfasst vier Bereiche: die Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Einbeziehung der Politikbereiche Justiz und Inneres in die Außenbeziehungen der EU.

In den Bereich der Stärkung der Freiheit fällt auch die Steuerung der Migrationsströme im Rahmen eines Ausbaus der gemeinsamen Asyl-, Einwanderungs- und Grenzpolitik. Diese wird jedoch bereits hier vorrangig restriktiv konzipiert mit einem Schwerpunkt auf einer koordinierten Rückkehr- und Rücknahmepolitik.¹¹ In diesem Zusammenhang wurde der „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ beschlossen.¹² Ein Resultat ist der von der Europäischen Kommission erarbeitete „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“,¹³ der u. a. einen Ausbau der zirkulären Migration erwähnt und die Einführung einer

BlueCard¹⁴ für hochqualifizierte Arbeitnehmer vorsieht.

IV. Das Konzept der zirkulären Migration

Das Konzept der zirkulären Migration, das die EU-Kommission in ihrer Mitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“¹⁵ am 16. Mai 2007 präsentierte, geht auf die „Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“¹⁶ zurück. Diese wurde im Oktober 2006 von den beiden damaligen deutschen und französischen Innenministern Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy auf einem informellen Treffen der europäischen G6-Innenminister vorgebracht. Darin geht es vorrangig um eine Eingrenzung der illegalen Migration durch eine Verstärkung der Grenzschutzagentur FRONTEX und Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten. Die zirkuläre Migration soll über Zuwanderungsquoten für verschiedene Berufsgruppen ebenfalls mit Rückübernahmeabkommen gekoppelt werden. Zwar werden die positiven Aspekte der zirkulären Migration genannt, wie sie von der Global Commission on International Migration (GCIM) definiert wurden, die Betonung der Rückführung der Migranten lässt aber den Eindruck entstehen, es gehe hierbei nicht grundlegend um eine Verbesserung der Situation der Migranten, sondern um eine restriktive Verhinderung der irregulären Migration und Regelung der steigenden Arbeitskräftenachfrage der EU-Staaten.

Die GCIM hatte bereits 2005 in einem Bericht über die internationale Migration vorgeschlagen, wie eine gerechte und für

¹⁰ Europäisches Parlament: Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10/1999, Quelle: www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (zuletzt besucht am 7. April 2009).

¹¹ *Schlichting* (Fn. 9), S.2.

¹² Europäischer Rat: Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Anlage I – Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, 12/2005, Quelle: <http://europa.eu/bulletin/de/200512/i1015.htm>, (zuletzt besucht am 9. Februar 2009).

¹³ KOM (2005) 669.

¹⁴ Darauf aufbauend wurde die BlueCard-Richtlinie von der EU-Kommission vorgeschlagen, KOM (2007) 637.

¹⁵ KOM (2007) 248.

¹⁶ Fn. 2; hierzu auch *Petra Follmar-Otto*, Temporäre Arbeitsmigration in der Europäischen Union, Menschenrechtliche Anforderungen, Policy paper No. 7, 2007, S. 7.

Migranten sinnvolle zirkuläre Migration gestaltet werden müsste. Gerade angesichts der möglichen Risiken durch Konzepte der zirkulären Migration, sollten bestimmte Punkte einbezogen werden, z.B. die Gleichbehandlung der temporär zugewanderten Arbeiter und der Einheimischen, damit einhergehend die Information über ihre Rechte, die Möglichkeit des Arbeitsplatzwechsels, die konsequente Bestrafung von Arbeitgebern, die diese Maßnahmen unterlaufen, die Vereinfachung einer mehrmaligen Hin- und Rückreise und vor allen Dingen die Unterstützung der zurückkehrenden Migranten bei der Reintegration in ihrem Heimatland. Eine rechtliche Absicherung, eine ausreichende Versicherung im Krankheitsfall und eine über den Zeitraum der Migration hinausgehende soziale Sicherung, wie z.B. die Zahlung von Rentenbezügen, müssten ebenso berücksichtigt werden, damit die zirkuläre Migration für die Migranten attraktiv und auch mit einer freiwilligen Rückkehr verbunden werden kann.¹⁷

Diese Definition zirkulärer Migration ist Bezugspunkt der Deutsch-Französischen Initiative wie auch der darauf folgenden Ausarbeitung des Konzepts durch die EU im Jahre 2007. In ihrer Mitteilung sucht die Europäische Kommission nach Wegen, über die (hoch-)qualifizierte Fachkräfte, aber auch Studenten, Forscher und saisonale Arbeiter für begrenzte Aufenthalte in die EU kommen könnten.

Dafür schlägt sie Änderungen verschiedener Richtlinien vor. Beispielsweise sollte in der Richtlinie 2003/109/EG der Zeitraum verlängert werden, in dem sich ein Drittstaatsangehöriger ohne Verlust seiner langfristigen Aufenthaltsberechtigung außerhalb der Europäischen Union aufhalten kann. Momentan liegt die allgemeine Regelung bei zwölf Monaten, sie könnte jedoch, so die Kommission, auf einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren erweitert werden.

Zudem sollten neue Richtlinien beschlossen werden, um die Zulassung von hochqualifizierten Migranten zu erleichtern, saisonal Beschäftigten eine mehrjährige Aufenthaltsgenehmigung für die Saisonarbeit zu geben und Auszubildenden eine Ausbildung in der EU mit einer eventuellen Wiederkehr zur Weiterbildung zu ermöglichen.

Um eine zirkuläre Migration auch tatsächlich zu gewährleisten, sieht die Kommission Abkommen vor, in denen der Arbeitskräftebedarf mit bestimmten Drittstaaten abgeklärt wird. Diese würden dazu verpflichtet, die Migranten wieder aufzunehmen und über eigene Maßnahmen wieder in ihr Land einzugliedern. Die Kommission erwähnt in ihrer Mitteilung zum einen die schriftliche Verpflichtung der Migranten zur Rückkehr, zum anderen die Auszahlung von Rückkehrerprämien, Wohnungsbauprogrammen etc. Um ein Braindrain – die Abwanderung dringend benötigter Fachkräfte aus den Drittstaaten – zu verhindern, schlägt die Kommission vor, diese Berufsgruppen von der zirkulären Migration auszuschließen. Um die Staaten zu unterstützen, könnte die EU jedoch helfen, die Arbeitsbedingungen der Fachkräfte in ihren Heimatländern zu verbessern.

Die Mitteilung schließt mit der Feststellung, dass für die Umsetzung des Konzeptes eine stärkere Zusammenarbeit zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten notwendig werden würde. Für die Konkretisierung müssten beispielsweise die einzelnen Staaten konsultiert werden.¹⁸

¹⁷ GCIM, Migration in an interconnected world: New directions for action – Report of the Global Commission on International Migration, 2005, S.17f.

¹⁸ KOM (2007) 248.

V. Kritik am Konzept der zirkulären Migration

Welche Lösungsansätze hält nun dieses Konzept bereit? Ist es in der Lage, die irreguläre Migration auf menschenrechtlich verträgliche Art, mit realen Perspektiven für die Migranten, einzudämmen? Sind über dieses Konzept die Probleme der Wohlfahrtsstaaten zu lösen, die durch den demographischen Wandel und die Veränderung der Gesellschaft auftreten?

Das Konzept der zirkulären Migration war am 2. September 2008 durch den DGB-Bundesvorstand in einer Stellungnahme abgelehnt worden. Volker Roßocha vom DGB-Bundesvorstand Bereich Migrations- und Antirassismopolitik machte während der Europäischen Migrationsgespräche¹⁹ deutlich, dass der DGB grundsätzlich nicht gegen eine zirkuläre, temporäre Migration sei, wie sie von der GCIM definiert worden war. Jedoch wäre das EU-Konzept aus Gründen, die Roßocha anschaulich darlegte, vom DGB nicht zu akzeptieren gewesen.

Ihm zufolge würden den Migranten Menschen- und Arbeitsrechte verwehrt, z.B. sei ein Familienmitzug nicht vorgesehen, womit das Recht auf Schutz des Familienlebens²⁰ nicht gewährleistet wäre. Weder sei eine Einbeziehung in die sozialen Systeme noch die Möglichkeit auf einen Daueraufenthalt gegeben. Zudem würde eine Abhängigkeit vom Arbeitgeber das Resultat sein, da ein Wechsel des Arbeitsverhältnisses nicht vorgesehen sei. Das Konzept zöge in der Folge, so befürchtet der DGB, vorrangig geringqualifizierte Migranten an.

Besser qualifizierte Fachkräfte würden diese Bedingungen nicht akzeptieren. Die arbeitsmarktpolitischen Probleme der EU-Staaten könnten daher mit diesem Konzept nicht gelöst werden. Vielmehr bestünde für die geringqualifizierten Migranten die Gefahr, in prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu geraten, wie es bereits heute erwerbstätigen Einwanderern geschieht, die in Osteuropa von deutschen Baufirmen und deren Subunternehmern angeworben werden. Zu geringe Bezahlung, keine arbeitsrechtliche Information und damit einhergehende Ausbeutung der Arbeitskräfte sind die Folge.²¹

Auch wendet das Konzept den Blick ab von den bestehenden Hindernissen für qualifizierte Migranten in unserer Gesellschaft. Wie auf allen Tagungen wiederholt zur Sprache kam, ist die Nicht-Anerkennung von Berufsabschlüssen zumindest in Deutschland eines der größten Probleme für ausgebildete Migranten, in ihrem Beruf zu arbeiten.²²

Eine Verhinderung des Braindrains würde durch das bisherige Konzept nicht realisierbar sein, da zum einen der Ausschluss ganzer Berufsgruppen von der Migration zu verstärkter irregulärer Migration bestimmter Berufsgruppen führen würde und es zum anderen zweifelhaft sei, ob einige von der EU angestoßene Projekte tatsächlich die Arbeitsbedingungen verbessern würden.

Aus entwicklungspolitischer Sicht stellt sich die Frage, ob bei kurzzeitigen, begrenzten Aufenthalten die Migranten genügend Geld verdienen und sparen können, das sie in ihr Heimatland überweisen können. Denn diese „Ressourcenübertragung durch Migranten aus den reichen in die armen Länder [hätten] sich in den letzten Jahren weit dynamischer entwickelt als

¹⁹ Auch nachzulesen in: Beschluss des Bundesvorstandes 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., Quelle: www.migration-online.de/data/092008/zirkmigrationdgbposition.pdf (zuletzt besucht am 12. Februar 2009).

²⁰ Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung BGBl. 2002 II, S. 1055.

²¹ Dieses und andere Beispiele, wie die Arbeitsbedingungen von Migranten im Hotelgewerbe, wurden auf der Fachtagung: Atypische Beschäftigungen und prekäre Arbeit von Einwanderern (Fn. 1) diskutiert.

²² Ebd.

die staatliche Entwicklungshilfe“,²³ so Dietrich Thränhardt, und ist damit mittlerweile eine lebensnotwendige Institution für die Menschen in den Entwicklungsländern geworden.

Die Frage, ob die irregulären Flüchtlingsströme anhand dieses Konzeptes sinnvoll eingedämmt werden könnten, muss ebenfalls negativ beantwortet werden. Wie die Problematik mit den wegen des Braindrains ausgeschlossenen Berufsgruppen deutlich macht, werden über diese Form gesteuerter Migration, je nach Arbeitsmarktlage bestimmte Erwerbstätige „angefordert“, während die übrig Gebliebenen sich weiterhin auf den gefährvollen Weg der Illegalität machen. Da gleichzeitig die Grenzkontrollen verschärft werden sollen und die geplanten Rückführungsabkommen zwischen EU- und Drittstaaten eine Rückweisung vereinfachen, wird gerade für diese Menschen eine Einreise noch gefährlicher, sie müssen noch weiter in die Unsichtbarkeit abtauchen.

Welche Perspektiven bietet das Konzept der zirkulären Migration den Migranten? Wie der mosambikanische Botschafter Carlos dos Santos ausführte,²⁴ ist aus Sicht der Entwicklungsländer und mancher Migranten die Idee der zirkulären Migration eine vielversprechende Aussicht. Oftmals sei es so, dass die Migranten nicht auf Dauer auswandern wollten, ihre Familien in den Heimatländern bleiben sollten und sie eine koordinierte saisonale Migration begrüßen würden. Diesen Migranten würde das EU-Konzept zunächst einen ersten legalen Rahmen geben, der dann noch ausbaufähig sein würde.

Dass aber auch aus entwicklungspolitischer Sicht die Einschätzung des Konzeptes

unterschiedlich ausfällt, machte ein weiterer Beitrag der philippinischen Botschafterin Delia Domingo Albert deutlich. Sie betonte die Bedeutung der Familie für die Migranten und dass es wichtig sei, diese in die Migrationskonzepte mit einzubeziehen.

Steffen Angenendt betonte in seinem Schlussbeitrag während der Europäischen Migrationsgespräche, dass das EU-Konzept zwar in seiner jetzigen Form klare Mängel aufweise, es jedoch nach langer Zeit des Stillstands in der EU-Migrationspolitik wenigstens eine Grundlage zur Entwicklung besserer Konzepte sei.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass mit dem Konzept der zirkulären Migration die EU ihre Einstellung zur Migration deutlich macht. In ihrem Sinne ist einem Daueraufenthalt der Zugewanderten vorzubeugen. Die häufige Erwähnung der Rückführungsabkommen und der Verpflichtung der Migranten, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren, zeigt, dass die EU nicht zukunftsorientiert die Wünsche und Rechte der Migranten berücksichtigt, sondern lediglich eine kurzzeitige Lösung für Arbeitsmarktengpässe anstrebt.

Migranten werden, um den Bogen zu den anfangs skizzierten historischen Beispielen zu spannen, derzeit trotz regelmäßiger anderslautender Bekundungen noch nicht allgemein als Bereicherung und die Gesellschaft dynamisierende Individuen verstanden, sondern von manchen immer noch als eine bedrohliche, fremde Masse gesehen, die den sozialen Zusammenhalt in den europäischen Staaten gefährdet.²⁵ Viel fortschrittlicher wäre doch eine langsame Öffnung der EU in alle Richtungen. Damit ist gemeint, zum einen den auf ein besseres Leben hoffenden Zugewanderten hier Integrationsmöglichkeiten zu bieten und gleichzeitig sich dafür einzusetzen, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern verbessert wer-

²³ Dietrich Thränhardt, *Entwicklung durch Migration, Globalisierung auch für Menschen*, Quelle: www.migration-boell.de/web/integration/47_1037.asp (zuletzt besucht am 10. Februar 2009); hierzu wurde auch auf der Tagung: *Zirkuläre Migration – Eine neue „Gastarbeiterpolitik“ oder Entwicklungszusammenarbeit?* (Fn. 1) diskutiert.

²⁴ Beitrag auf letztgenannter Tagung.

²⁵ Vgl. als Beispiel hierfür: *Nicolas Sarkozy/Wolfgang Schäuble, Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik*, 2006 (Fn. 16).

den, sodass die Menschen zumindest nicht mehr aus der Not heraus zur Migration gezwungen werden.

Nach Volker Roßocha müsste ein sinnvolles Konzept die auslösenden Faktoren für die Migration aus den Herkunftsländern berücksichtigen und die langfristige Arbeitsmarktentwicklung in der EU zur Grundlage nehmen. Die bisherige Vorgehensweise der EU zeigt jedoch in eine an-

dere Richtung: Beschränkung der dauerhaften Zuwanderung mit allen Mitteln, Verstärkung der Grenzen und das Abschieben der Abgefangenen und der mit ihnen verbundenen Probleme in Auffanglager der Nicht-EU-Staaten, in denen die Menschen unter teilweise unmenschlichen Bedingungen und ohne Beachtung ihrer Rechte leben müssen.