



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Migration und Entwicklung am Beispiel des Konzeptes
der zirkulären Migration.

Eine vergleichende Analyse der Akteure Europäische
Kommission – Deutschland und Frankreich“

Verfasserinnen

Katharina Benedetter

Barbara Schira

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Internationale Entwicklung

Betreuerin / Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Walter Schicho

Danksagung

Barbara Schira

Ich möchte mich bei all denen bedanken, ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre: Bei meinen Eltern und meinem Bruder, die mir mein Studium nicht nur finanziell ermöglicht haben, sondern mir auch geistig und emotional stets zur Seite standen. Bei meinem Freund Martin für seine großartige Unterstützung, sein Verständnis und seinen erfrischenden Humor. Mein besonderer Dank gilt Kathi Benedetter, für ihre wunderbare Freundschaft, ohne die ich nicht da wäre wo ich heute bin.

Katharina Benedetter

Für die Unterstützung in jeglicher Hinsicht möchte ich mich bei meinen Eltern Stefanie und Herbert Benedetter, sowie bei meiner Schwester Franziska bedanken, die nicht nur all die Jahre während meiner Studienzeit und insbesondere im letzten Jahr während des Verfassens der vorliegenden Arbeit mir eine wundervolle Stütze waren, sondern auch in allen anderen Lebenslagen und -jahren mein Rückzugsnest sind.

Mein ganz besonderer Dank gilt Babsi Schira. Ich und diese Arbeit wären nur halb ohne dich...

Abschließend möchten wir uns **gemeinsam** bei Univ. Prof. Dr. Walter Schicho und Mag. Veronika Bilger für ihre inhaltliche Unterstützung bedanken, sowie bei allen anderen Personen, die mit ihrer fachlichen Kompetenz zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben.

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	i
Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	vi
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2 Methoden und Gliederung	3
1.3 Definitionen	4
A. Einleitung zur zirkulären Migration	8
2 Das politische Konzept der zirkulären Migration	8
2.1 Definitionen von zirkulärer Migration	9
2.1.1 Zirkuläre Migration als politisches Konzept	13
2.1.2 Triple Win Situation?	14
2.1.3 Definitionen der EU - Kommission und der Nationalstaaten	15
2.2 Fazit	17
B. Die Europäische Kommission	19
3 Das Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission	19
3.1 Mitteilungen der Kommission	19
3.1.1 Mitteilung der Kommission, 03.12.2002 - Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehung der Europäischen Union zu Drittländern – KOM(2002) 703	20
3.1.2 Mitteilung der Kommission, 01.09.2005, Migration und Entwicklung – konkrete Leitlinien – KOM(2005) 390 endg.	22
3.1.3 Mitteilung der Kommission, 21.12.2005 - Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung – KOM(2005) 669 endg.	27
3.1.4 Mitteilung der Kommission, 16.05.2007 - Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM(2007) 248 endg.	29
3.2 Erklärungen anderer Institutionen/Organisationen gemeinsam mit der Europäischen Union	30

4	Fazit	31
C.	Entwicklungspolitik	34
5	Entwicklungspolitische Relevanz von zirkulärer Migration	34
5.1	Rimessen	34
5.2	Brain Circulation	40
5.3	Rückkehr	41
5.3.1	Rückkehrprogramme	42
5.3.2	Politische Implikationen	43
5.4	Diaspora	45
5.4.1	Politische Implikationen	46
D.	Fazit	49
	Länderanalysen Frankreich - Deutschland	51
6	Einleitung zu den Länderanalysen Frankreich - Deutschland	51
E.	Länderanalyse Frankreich –	53
	Katharina Benedetter	53
7	Migration & Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration in der französischen Praxis	53
7.1	Durchführende AkteurInnen	53
7.2	Rückkehr	57
7.2.1	Programme zur Rückkehr	59
7.3	Diaspora	64
7.3.1	Organisations issues de l’immigration - OSIMs	66
7.3.2	Malische Diaspora	70
7.4	Rimessen	73
7.4.1	Entwicklungsrelevante Programme und Projekte zu Rimessen	74
7.5	Querschnittspolitik.....	81
7.5.1	Le Co-Développement	81
7.5.2	Le Pacte d’Immigration et d’Asile Européenne.....	86
7.5.3	CIGEM.....	88
7.5.4	Zirkuläres Migrationsabkommen mit Mauritius.....	91

8	Analyse des Diskurses zu Migration & Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration in Frankreich	93
8.1	Einleitung	93
8.2	Geschichtlicher Abriss von Migration nach Frankreich	93
8.3	Migration und Entwicklung – relevante französische Institutionen und ihr Diskurs.....	100
8.3.1	Staatliche Institutionen	100
8.3.1.1	Parteien	101
8.3.1.1.1	Union pour un mouvement populaire – UMP	101
8.3.1.1.2	Fazit – UMP	106
8.3.1.1.3	Parti Socialiste – PS.....	107
8.3.1.1.4	Fazit – PS.....	109
8.3.1.1.5	Les Verts.....	109
8.3.1.1.6	Fazit – Les Verts.....	111
8.3.1.2	Ministerium.....	112
8.3.1.2.1	Ministère d’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité National et du Développement solidaire.....	112
8.3.1.2.2	Fazit - Ministère d’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Développement solidaire	115
8.3.1.3	Fazit – staatliche Akteure.....	116
8.3.2	NGOs/Private Institutionen.....	118
8.3.2.1	Cimade	118
8.3.2.2	Gewerkschaften	120
9	Fazit zu Migration und Entwicklung im politischen Diskurs in Frankreich	122
F.	Länderanalyse Deutschland – Barbara Schira.....	126
10	Migration und Entwicklung. Strukturen zur zirkuläre Migration- in der Praxis der deutschen EZA	126
10.1	Deutsche EZA und Migration	126
10.2	Rückkehr.....	130
10.2.1	Strukturelle Ausgangslage.....	130
10.2.2	Initiativen der deutschen EZA.....	134
10.2.2.1	Das „Programm Rückkehrende Fachkräfte“ - PRF	136
10.2.2.2	Zusätzliche Programme	138

10.2.2.3	Entwicklungspolitisches Potenzial des PRF	139
10.3	Diaspora.....	144
10.3.1	Diaspora in Deutschland	144
10.3.2	Hindernisse.....	147
10.3.3	Initiativen der deutschen EZA.....	150
10.4	Rücküberweisungen	153
10.4.1	Hindernisse.....	154
10.4.2	Initiativen der deutschen EZA.....	156
10.5	Fazit	158
11	Analyse des Diskurses zur zirkulären Migration in Deutschland.....	160
11.1	Einleitung	160
11.2	Geschichtlicher Abriss des Diskurses zur Zuwanderung nach Deutschland	160
11.3	Relevante deutsche Institutionen und ihr Diskurs zur zirkulären Migration	164
11.3.1	Staatliche Institutionen.....	165
11.3.1.1	Parteien	165
11.3.1.1.1	CDU/CSU	165
11.3.1.1.2	SPD	169
11.3.1.1.3	DIE LINKE.....	172
11.3.1.1.4	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	175
11.3.1.2	Ministerien	179
11.3.1.2.1	Bundesministerium für Inneres - BMI.....	179
11.3.1.2.2	Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS	184
11.3.1.2.3	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ	186
11.3.2	Nichtstaatliche Akteure.....	190
11.3.2.1	Der Deutsche Gewerkschaftsbund - DGB	190
11.3.2.2	International Organisation for Migration - IOM.....	194
11.3.2.3	Pro Asyl	197
11.4	Fazit	200
12	Conclusio.....	204
13	Bibliographie	208

ANHANG I	244
ANHANG II	246

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	36
Abbildung 2	38
Abbildung 3	73
Abbildung 4	97
Abbildung 5	131
Abbildung 6	153

Abkürzungsverzeichnis

AFD	Agence Française de Développement
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit
ANAEM	Agence National de l'Accueil et de la Migration
AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
APA	Zuschüsse zur Ausstattung am Arbeitsplatz für Fachkräfte aus Entwicklungsländern
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CCCE	Caisse Centrale de la Coopération Economique
CDU	Christlich Demokratische Union
CFD	Caisse Française de Développement
CGT	Confédération général du travail
CICM	Centre International du Crédit Mutuel
CIGEM	Centre d'Immigration et des Gestion de Migrations
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CSU	Christlich Soziale Union
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EMN	Europäisches Migrationsnetz
EU	Europäische Union
EURES	Europäisches Portal zur beruflichen Mobilität
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAFRAD	Fédération des Associations Franco-Africaines de Développement
FSP	Fonds de Solidarité Provisoire
GAME	Groupe d'Appui à la Micro-Entreprise

GCIM	Global Commission on International Migration
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GRDR	Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HCME	Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur
ILO	International Labour Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH
IOM	International Organisation for Migration
Kfw	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoDem	Mouvement Démocrat
MTO	Money Transfer Operators
NGO	Non Governmental Organization
ODA	Official Development Aid
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OIT	Organisation International du Travail
ONI	Office National de l'Immigration
OSIMS	Organisations de Solidarité Internationale issues de l'Immigration
PDLM	Programme Développement Locale Migration
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PMIE	Programm Migration et Initiatives Economiques
PRA/OSIMS	Programme d'appui aux projets des organisations de solidarité internationale issue de l'immigration
PRF	Programm Rückkehrende Fachkräfte
PS	Parti Socialiste
pS-Eau	Programme Solidarité Eau
SPD	Sozial Demokratische Partei Deutschlands
TALIMALI	Talents du Mali
TOKTEN	Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

UMP	Union pour un mouvement populaire
UN	United Nation
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organisation
WASG	Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung

*„Wir riefen Arbeitskräfte
und es kamen Menschen.“
Max Frisch*

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

In den letzten Jahren verdichteten sich die Forschungen rund um die beiden Themenfelder Migration und Entwicklung, um diesbezügliche Interaktionen ausfindig zu machen. Mittlerweile gilt die sehr allgemeine These, dass Migration und Entwicklung einander sowohl positiv als auch negativ beeinflussen, als anerkannt. Diese Annahme verfolgend, entwickelte die Europäische Kommission das politische Konzept der zirkulären Migration, welches 2005 erstmals in einer ihrer Mitteilung¹ erwähnt wurde. Dieses geht davon aus, dass MigrantInnen durch ihren temporären Aufenthalt in Mitgliedsländern der EU wertvolle Fähigkeiten und entwicklungsrelevantes Know-How sowie finanzielle Ressourcen erwerben, welche nach der Rückkehr in die Herkunftsländer erfolgreich zur Ankurbelung der Entwicklung des Landes genutzt werden könne.

Die vorliegende Arbeit ist ein Beitrag zur Migrations- und Entwicklungsforschung und hat den Anspruch das komplexe politische Konzept der zirkulären Migration auf nationalstaatlicher Ebene in Deutschland und Frankreich praktisch und diskursiv zu untersuchen. Dabei ergibt sich folgende Fragestellung:

Inwieweit gibt es in Deutschland und Frankreich Strukturen auf welche zirkuläre Migrationsprogramme in der Praxis aufbauen können, beziehungsweise wie wird das Konzept auf politischer Ebene diskutiert?

¹ Europäische Kommission 2005a:7

Daraus ergeben sich folgende Thesen:

1. Bis dato gibt es keine einheitliche Definition zur Begriffsklärung des Konzeptes der zirkulären Migration.
2. Zirkularität hat per se keinen entwicklungspolitischen Gehalt, sondern stellt einen migrationspolitischen rechtlichen Rahmen dar.
3. In Bezug auf die praktische Verbindung von Migration und Entwicklung stehen der Grad der Institutionalisierung diesbezüglicher Maßnahmen und die Kohärenz dieser Politikbereiche in Beziehung zueinander.
4. Die Nationalstaaten setzen in ihrem politischen Diskurs der zirkulären Migration den Fokus auf migrationspolitische Zielsetzungen.

Die Auswahl der Nationalstaaten Deutschland und Frankreich erfolgte aufgrund ihres gemeinsamen Auftretens bei dem Treffen der Innenminister der G6² Staaten in Stratford upon Avon (2005) bezüglich einer gemeinsamen europäischen Migrationsinitiative. Innerhalb dieser Initiative wird das Konzept der zirkulären Migration erstmals von den Nationalstaaten als entwicklungspolitisches Instrument genannt. Beiden Ländern ist zu diesem Zeitpunkt die Beteiligung einer konservativen Partei an der Regierung gemein. Diese verfolgt jeweils eine restriktive und selektive Politik der Migrationsregulierung und befürwortet eine Politik der Rückübernahmeabkommen und Rückführungen.

Trotz dieser Bemühungen die Migrationsströme einzudämmen, sind sowohl Frankreich als auch Deutschland unter den Top Ten der Einwanderungsländer und Sendeländer von Rimessen.³

Dennoch betonen beide Nationalstaaten jeweilige strukturelle Unterschiede, auf Grund derer sie die Umsetzung ihrer gemeinsamen europäischen Migrationsinitiative auf nationalstaatlicher Ebene durchführen wollen.

Zunächst werden im Rahmen dieser Arbeit die unterschiedlichen Auffassungen des Begriffes der zirkulären Migration dargestellt und der Deckungsbereich der verschiedenen Verständnisweisen herausgearbeitet. Hier werden sowohl politische, als auch wissenschaftliche Konzepte und Stellungnahmen

² Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Polen, Italien, Spanien

³ Vgl. Weltbank: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341199807908806/Top10.pdf> (13.03.2009)

herangezogen. Anschließend wird die Entstehung des Konzeptes der Europäischen Kommission zum Thema der zirkulären Migration beleuchtet, wobei die von der Kommission im Rahmen des Konzeptes der zirkulären Migration verwendeten Schlagwörter, *Diaspora*, *Rimessen* und *Rückkehr* auf ihre entwicklungspolitische Relevanz untersucht werden.

Im nächsten Kapitel werden den in den Mitteilungen empfohlenen Maßnahmen der Europäischen Kommission bereits existierende Projekte und Programme, sowie politische Instrumente Deutschlands und Frankreichs, welche Migration und Entwicklung verbinden, gegenübergestellt. Die Handlungsfelder der Regierungen, sowie die Beziehungen unter den Akteuren werden dabei auf ihren Grad der Institutionalisierung und Vernetzung untersucht. Weiters werden bereits vorhandene Strukturen, auf welche zirkuläre Migrationsprogramme aufbauen könnten, herausgearbeitet.

Der Darstellung der praktischen Ausführungen folgt im letzten Kapitel eine Diskursanalyse staatlicher und privater Akteure der beiden Nationalstaaten. Zentrale Fragestellung in diesem Teil der Arbeit sind die Schwerpunktsetzungen der Argumentationsstränge auf migrations- oder entwicklungspolitische Aspekte. Als Conclusio sollen die getrennten Analysen Deutschlands und Frankreichs zusammengefasst, verglichen und mit den oben genannten Thesen abgeglichen werden.

1.2 Methoden und Gliederung

Diese Arbeit basiert auf einer empirisch analytischen Methode. Den empirischen Teil realisierten wir durch die von uns durchgeführten ExpertInneninterviews. Dabei wurde je ein Repräsentant der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates befragt. Auf nationalstaatlicher Ebene wurden Vertreter von Parteien, Ministerien und privaten Organisationen, sowie unabhängige ExpertInnen interviewt. Insgesamt wurden 15 Interviews durchgeführt, wobei nicht jedes in die Arbeit aufgenommen werden konnte. Dies ergab sich auf Grund mangelnder Kenntnisse der GesprächspartnerInnen zum politischen Konzept der zirkulären Migration und dem daraus resultierenden geringen Mehrwert des Interviews.

Die relevanten Strukturen in Deutschland und Frankreich wurden anhand einer vergleichenden Länderanalyse untersucht. Auf Grund der fehlenden Sekundärliteratur wurden vor allem Primärquellen wie Evaluierungen, Gutachten, Beschreibungen von Programmen und Projekte der durchführenden Organisationen und Institutionen herangezogen, welche zueinander in Beziehung gesetzt wurden um den Grad der Vernetzung zwischen den Akteuren und das Ausmaß der Institutionalisierung der Strukturen herauszuarbeiten.

Der Diskurs auf nationalstaatlicher Ebene wurde anhand der Diskursanalyse von Jäger bearbeitet. Dabei wurden die beiden Diskursstränge der Entwicklungs- und Migrationspolitik in folgende Diskursfragmente zerlegt: Diaspora, Rückkehr, Rimessen, Arbeitsmarkt, Fachkräftemangel und Migrationssteuerung. Diesbezüglich wurden Parteiprogramme, Reden, Stellungnahmen, Presseerklärungen, Positionspapiere, Interviews, öffentliche Anhörungen oder Berichte im Zeitraum von 2005 bis 2008 analysiert.

1.3 Definitionen

Innerhalb der Diskussion zirkulärer Migration tauchen verschiedene Begriffe häufig auf. Ein zentrales Argument der europäischen Kommission ist die Verhinderung eines Braindrains durch die Ankurbelung einer Brain Circulation und eines Brain Exchanges. Salamon und Lebeau verstehen unter Braindrain: *„the idea of the loss of scientific skills from the periphery to the center.“*⁴

Diese Definition ist auch für das Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission zutreffend, da jenes den Brainrain der „Entwicklungsländer“ in die Mitgliedsstaaten der EU thematisiert.

Der Braindrain bezieht sich aber nicht nur auf ForscherInnen, wie im vorangegangenen Zitat hervorgeht, sondern umfasst alle hochqualifizierten

⁴ Lebeau/Salomon 1993:78

Fachkräfte, wie die Definition von Lindsey Lowell bestätigt: „*A loss of trained professional personal to another nation that offers greater opportunity.*“⁵

Das zentrale Problem des Braindrains ist, dass es zu einer dauerhaften Abwanderung der hochqualifizierten Fachkräfte kommt, das heißt, dass es zu keiner Rückkehr ins Herkunftsland kommt. Laut Russel handelt es sich um eine Rückkehrmigration wenn „*people return to country or region of origin after a significant period abroad or in another region.*“⁶

Er unterscheidet die Rückkehr Migration deutlich von einer zirkulären Migration: „*When the to-and-fro movements become repetitious, we term this circular migration.*“⁷

Genau hier setzt das Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission an, da durch die Zirkularität Möglichkeiten geschaffen werden, die darauf abzielen den Braindrain in eine Brain Circulation umzukehren. Denn so wie Hunger beschreibt wird „*die Elitenmigration aktuell und potenziell eher als ein zirkulärer Prozess der Hin- und Her- bzw. Weiterwanderung (brain circulation) gesehen, von dem nicht nur Industrieländer, sondern auch Entwicklungsländer profitieren können*“⁸

Einen integralen Bestandteil der Brain Circulation stellt die Partizipation der Mitglieder der Diaspora dar, denn die Idee der Zirkularität umfasst nicht nur Drittstaatsangehörige, die in die EU migrieren. Vielmehr will dieses Konzept auch die Mitglieder der Diaspora dazu anregen temporär in ihre Herkunftsländer zurückzukehren und dort entwicklungsrelevant aktiv zu werden.

Bezüglich einer genauen Definition der Diaspora gibt es in der Literatur starke Divergenzen. So schreiben auch Mohan und Zack-Williams: „*the term itself is contested and dynamic and its usage varies between groups and over time depending upon the ideological needs of these groups.*“⁹

⁵ Lowell zitiert nach Tanner 2005:19

⁶ King 1986:4

⁷ Ebd.:5

⁸ Hunger 2003:9

⁹ Mohan/Zack-Williams 2002:215

Im Rahmen dieser Arbeit umfasst die Diaspora Menschen aus Drittstaaten, die in einem Mitgliedsstaat der EU einen permanenten Aufenthaltsstatus inne haben oder auch Staatsbürger des jeweiligen EU Staates sind. Diese Gruppe von Menschen fühlt sich durch ihren Migrationshintergrund mit ihrem Herkunftsland verbunden. Eben dieses Verbundenheitsgefühl soll als Motivation genutzt werden, um die Mitglieder der Diaspora in die Entwicklung der jeweiligen Herkunftsländer einzubinden.

Durch das Engagement der Diaspora bilden sich transnationale Netzwerke, die in ihren Herkunftsländern gemeinschaftlich entwicklungspolitisch tätig sind. In transnationalen Räumen entstehen Verbindungen zwischen den EmigrantInnen und den Herkunftsländern. So definiert auch Basch Transnationalität als *„processes by which immigrants forge and sustain multi-stranded social relations that link together their societies of origin and settlement. We call these processes transnationalism to emphasize that many immigrants today build social fields that cross geographic, cultural, and political borders“*¹⁰

Transnationalität und die damit gestärkten Verbindungen mit dem Herkunftsland führen dazu, dass Rimessen heute ein Vielfaches der ODA darstellen.¹¹ Jumah und Kunst verstehen unter Rimessen *„transfers from relatives working abroad, mainly in developed economies and are of considerable importance in many developing countries.“*¹²

Offizielle Angaben erfassen jedoch nur Überweisungen aus formellen Kanälen. Laut der Weltbankstudie ‚Global Economic Prospects 2006‘ beträgt die Summe an Rimessen in Middle und Low Income Countries 170 Milliarden USD jährlich. Das entspricht 30% der Finanzströme in „Entwicklungsländer“ und dem Zweifachen der ODA.¹³ Es wird aber davon ausgegangen, dass ein großer Teil der Rimessen auf informellen Wegen zu den Empfängern gelangt, welcher in den offiziellen Zahlen nicht inkludiert ist.

¹⁰ Basch 1994:6

¹¹ Vgl. Acosta/Fajnzylber/Lopez 2007:59f

¹² Jumah/Kunst 2007:6

¹³ Vgl. Acosta/Fajnzylber/Lopez 2007:59f

Das Konzept der zirkulären Migration versucht Entwicklungs- und Migrationspolitik zu verbinden. In dieser Arbeit wird unter Migrationspolitik “[...] *the whole set of measures that governments take to influence the size and composition of immigrant inflows, including rules regarding the menu of visa options, bilateral and multilateral agreements with other countries regarding movement, the propensity to enact amnesties and regularisations, rules regarding refugees and asylum seekers, commitments to family reunification, border controls and other policing measures*”¹⁴ verstanden.

Entwicklungspolitik „bezeichnet [...] *alle Versuche, den wirtschaftlichen und soziale Standard der Entwicklungsländer zu heben und [...] internationale Entwicklungspolitik die entsprechenden Bemühungen ausländischer Regierungen und internationale Institutionen.*“¹⁵

Um diese beiden Politikbereiche miteinander zu verbinden, bedarf es einer Institutionalisierung. Dieser Prozess der Institutionalisierung bezieht sich auf die Beziehungen zwischen Organisationen und einem staatlichen Akteur oder zwischen mehreren staatlichen Akteuren.¹⁶ Diese Institutionalisierung verfolgt eine Bündelung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Akteure und Institutionen um eine kohärente Ausgestaltung deren Initiativen, Programme und Projekte zu erreichen.

¹⁴ Dayton-Johnson/Xenogiani 2006:6

¹⁵ Wiesebach 1980:407

¹⁶ Vgl. Musekamp 2008b:8

A. EINLEITUNG ZUR ZIRKULÄREN MIGRATION

2 Das politische Konzept der zirkulären Migration

Im heutigen Diskurs werden unter dem politischen Konzept der zirkulären Migration temporäre Arbeitsprogramme von MigrantInnen verstanden.¹⁷ Die Idee ist jedoch keineswegs neu. Es ist vielmehr ein neuer Name eines alten Konzeptes, welches innerhalb Europas seinen Ursprung in den 1960er und 1970er Jahren im Gastarbeitermodell hatte. Damals wurden unter anderem in Deutschland, der Schweiz und Österreich, aber auch in Frankreich, mit Ländern wie der Türkei, Italien oder Portugal, Anwerbeabkommen abgeschlossen um durch den wirtschaftlichen Aufschwung benötigte Arbeitskräfte temporär zu beschäftigen, welche aber nach einem gewissen Zeitraum wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren sollten. Nach dem Ende des Wirtschaftsaufschwunges der 1970er wurde die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer gestoppt und das Gastarbeitermodell galt in allen Aufnahmeländern als gescheitert, da wenige ImmigrantInnen, welche innerhalb des Modelles kamen, auch tatsächlich wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehrten.

2005 entwickelte die Europäische Kommission ihre Idee der zirkulären Migration, um mit neuen temporären Migrationsprogrammen irreguläre Migration zu bekämpfen und die Entwicklung in den Herkunftsländern zu fördern. Während die Europäische Kommission das Konzept als ein wichtiges Programm zur Bekämpfung der irregulären Migration nach Europa und der „Unterentwicklung“ in den Herkunftsländern ansieht, sprechen KritikerInnen von einer Neuauflage des Gastarbeitermodells, das als gescheitert galt. Das zirkuläre Element des Gastarbeitermodells wird von Fassmann wie folgt beschrieben: *„Es sah [Anm. Das Gastarbeitermodell] vor, dass ausländische Arbeitskräfte solange beschäftigt werden, solange Nachfrage existiert und wieder abgeschoben werden, wenn die*

¹⁷ Vgl. Agunias/Newland 2007:2

*Konjunktur nachlässt. Im nächsten Konjunkturzyklus setze dann wieder die zirkuläre Wanderung ein.*¹⁸

Im Folgenden soll eine Begriffsdarstellung des neuen politischen Konzeptes der zirkulären Migration unter Berücksichtigung des akademischen, aber auch des politischen Diskurses, stattfinden.

2.1 Definitionen von zirkulärer Migration

Trotz der offensichtlichen Parallelen zum Gastarbeitermodell, wie dem Rotationsprinzip und dem zeitlich befristeten Aufenthalt unterscheidet sich das neue Konzept der zirkulären Migration, dennoch davon. Anders als beim Gastarbeitermodell ist die Rückkehr von Anfang an zentrales Element der neuen Idee. Auch die Verbindung von Migration und Entwicklung der Herkunftsländer wurde zu Zeiten des Gastarbeitermodells noch wenig in Betracht gezogen und gefördert.

Für Agunias und Newland liegen die Unterschiede des Gastarbeitermodells und des neuen politischen Konzeptes der zirkulären Migration vor allem in der heutigen Transnationalität und den veränderten zwischenstaatlichen Beziehungen sowie der zunehmenden Globalisierung, welche Wirtschaftsräume nicht mehr in Nationalstaaten unterteilt, sondern vielmehr einen gemeinsamen wirtschaftlich stark zusammenhängenden Raum entstehen lässt: *„Circular Migration today [...] is based on a continuing, long-term, and fluid relationship among countries, that occupy what is now increasingly recognized as single economic space.*“¹⁹

Durch die Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten können MigrantInnen leichter Kontakt zu ihrem Herkunftsland halten und auf Grund der anhaltenden transnationalen Beziehungen leichter zurückkehren, sei dies temporär oder permanent. Aber nicht nur das neue globale Umfeld, hat sich seit den 1970ern verändert, sondern auch das Konzept selbst beinhaltet neue Elemente. So

¹⁸ Fassmann 2008:26

¹⁹ Agunias/Newland 2007:2

soll die Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsländer zentraler Moment des Konzeptes der Europäischen Kommission sein.

Doch es bleibt schwer zu sagen, inwieweit tatsächliche Unterschiede in der Umsetzung des Konzeptes erfolgen, da jenes noch nicht ausgereift ist und noch immer Unklarheiten bezüglich seiner Definition existieren. So wirft der Migrationsforscher Fassmann dem Konzept eine konzeptionelle Unschärfe vor.²⁰ Diese inhaltliche Inkongruenz wurde auch in einem Interview mit einem Beamten des Europäischen Rates bestätigt, der von einer „*ambiguity of the definition*“²¹ spricht.

Venturini unterscheidet zwischen einer enger gefassten und einer breiteren Definition für zirkuläre Migration. „*A restricted definition hence considers circular migration as a phenomenon with repeated short stays and repeated returns. A more extended definition of the concept [...] considers circular migration as entailing the return of migrants in their working age after a relatively long stay.*“²²

Die EU-Kommission definiert zirkuläre Migration in einer restriktiven Weise als „*a form of migration that is managed in a way allowing some degree of legal mobility back and forth between two countries.*“

Dass zirkuläre Migration Unterschiedliches meinen kann, zeigen auch Agunias und Newland mit ihrer Klassifikation von Emigration und Rückkehr, welchen sie die Kriterien „temporär“ und „permanent“ gegenüberstellen. Somit ergeben sich vier Typen zirkulärer Migration:

Typ A permanente Emigration und (eine oder mehrere Generationen später) permanente Rückkehrmigration

Typ B permanente Emigration und temporäre Rückkehrmigration

Typ C temporäre Emigration und temporäre Rückkehrmigration

²⁰ Vgl. Fassmann 2008:21

²¹ Vgl. Beamter des Europäischen Rates 06.06.2008

²² Venturini 2008:1

Typ D temporäre Emigration und permanente Rückkehrmigration²³

Nach dem Konzept der zirkulären Migration von Agunias und Newland ist zirkuläre Migration nicht auf einen bestimmten Typus von MigrantInnen beschränkt sondern jeder Mensch der migriert, tue dies potenziell zirkulär.

Fargues sieht die Definition der EU als zu restriktiv und das Modell von Agunias und Newland zu weit gefasst. Für ihn stellen sich mehrere Kriterien um Migration als zirkulär zu bezeichnen. Zum einen muss der Aufenthalt der MigrantInnen im Empfängerland temporär und legal sein und mit dem Zweck einhergehen, eine temporäre Arbeitsplatznachfrage zu befriedigen. Zum anderen muss es die Möglichkeit einer Mehrfacheinreise und einer freien Zirkulation für die MigrantInnen zwischen Herkunfts- und Empfängerland geben, welche den gesamten Aufenthalt umfasst.²⁴

Dass zirkuläre Migration um den Faktor der Repetition, ergo der Mehrfacheinreise, erweitert werden muss, zeigt auch Cassarinos Definition „*whereas temporaryness is the common denominator between both [temporary and permanent] patterns of managed mobility, repetition is the distinguishing characteristic of regulated circular migration movements.*“²⁵

Zirkularität muss sowohl für Fargues, als auch für Cassarino während des Aufenthalts der MigrantInnen uneingeschränkt möglich sein. Zirkularität meint in diesem Sinne die Mobilität der MigrantInnen, was bedeutet jene können sich in einer uneingeschränkten Form für die gesamte Aufenthaltsdauer zwischen dem Herkunfts- und Empfängerland frei bewegen.

Auch das ‚Global Forum on International Migration‘ (GFMD) bestätigt die Annahme, dass temporäre Migration, alleine nicht zirkulär sein kann, sondern Mobilität geschaffen werden muss: „*Circular migration is a broader and more dynamic notion than temporary migration. It is [...] conceived as a continuing,*

²³ Vgl. Fargues 2008: 6ff

²⁴ Vgl. ebd.:2

²⁵ Cassarino 2008a:6

long-term, and fluid movement of people between countries, including both temporary and more permanent movements.”²⁶

Um diese Mobilität und inwieweit MigrantInnen zirkulieren, zu messen, nennt Erzan drei Variablen:

1. Die Dauer des Aufenthaltes im Empfängerland verglichen mit der Anzahl der Besuche im Heimatland. Diese Messung wird Ex – Post vorgenommen.
2. Ex - Antes Messungen. Diese beruhen allerdings nur auf einer gewissen Wahrscheinlichkeit, da nicht alle MigrantInnen die zirkulär migrieren sollen tatsächlich in ihr Heimatland zurückkehren.
3. Der Grad der physischen Anstrengungen der MigrantInnen, das heißt die Vielzahl seiner/ihrer Aufenthalte (sowohl im Herkunfts- als auch im Empfängerland), die Vielzahl seiner/ihrer Investitionen im Herkunftsland, etc.²⁷

Ähnlich wie Erzan und das GFMD sehen auch die UNESCO und die Hague Foundation Zirkularität nicht nur in der temporären, sondern auch in der permanenten Emigration gegeben. In ihrem Handbuch ‘People on the Move’ heißt es *„the process of ‘Circular Migration’ implies circularity, that is, a relatively open form of (cross-boarder) mobility. A proposed development oriented definition is that of the ‘fluid movement of people between countries, including temporary or more permanent movements which, when it occurs voluntarily and is linked to labour needs of countries of origin and destination, can be beneficial to all involved’²⁸.”²⁹*

In dieser Definition wird Flexibilität als eine Bedingung für die Schaffung von Zirkularität genannt. Weiters schafft diese Bestimmung eine Verbindung zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik, indem sie auf die positiven Auswirkungen aller involvierten Akteure verweist.

²⁶ Global Forum on Migration and Development 2007:3

²⁷ Vgl. Erzan 2008: 8f

²⁸ GFMD background documents 2007 nach The Hague Process /UNESCO 2008:46

²⁹ The Hague Process/UNESCO 2008:46

2.1.1 Zirkuläre Migration als politisches Konzept

Seit jeher migrieren Menschen, doch nicht alle MigrantInnen bleiben in den Empfängerländern und nicht alle gehen wieder zurück in ihre Herkunftsländer. Vielmehr entstehen neuere flexible und elastische transnationale Räume in denen MigrantInnen ihr Leben organisieren.

In der Migrationsforschung sind der transnationale Einfluss auf das Migrationsgeschehen und der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung längst nicht mehr unbekannt. MigrantInnen haben schon seit jeher über Grenzen hinweg transnationale Netzwerke gebildet und Remissen machen schon länger einen nicht zu unterschätzenden Anteil der Bruttoinlandsprodukte von „Entwicklungsländern“ aus. Doch erst seit kurzem wurde dieser Faktor auch von nationalen und internationalen Institutionen in ihren Politikdiskurs aufgenommen und bei ihrer Policy Entwicklung berücksichtigt und gefördert : *„This shift largely came through a rather sudden realization that remittances, the transnational flows of money earned by migrants abroad have become a major global economic resource. The value of worldwide remittances doubled during the 1990s to well over \$105 billion annually – more than twice the level of international aid.“*³⁰

Die veränderte Wahrnehmung internationaler Akteure und Organisationen in Hinsicht auf Migration ist auch in dem Bericht ‘Migration in an Interconnected World: New Directions for Action’ der ‘Global Commission on International Migration’ (GCIM) ersichtlich, in welchem die UN schreibt: *„The Commission underlines the need to grasp the developmental opportunities that this important shift in migration patterns provides for countries of origin.“*³¹

Auf Grund der neuen Wahrnehmung, Migration als positiv für alle Beteiligten zu betrachten, empfiehlt der Bericht den Empfängerländern, zirkuläre Migration durch diesbezügliche Instrumente zu erleichtern. Im Vordergrund stehen vor allem rechtliche Maßnahmen wie eine vereinfachte Visapolitik für

³⁰ Vertovec 2007:2

³¹ GCIM Report 2005:31

hochqualifizierte MigrantInnen oder die Mitnahme von im Empfängerland erworbenen sozialen Rechten, nach der Rückkehr ins Herkunftsland.

Eine flexiblere Visapolitik steht auch im Zentrum des „World Migration Report“ 2005 der ‚Internationalen Organisation für Migration‘ (IOM). Darin spricht IOM ebenfalls von einer positiven Auswirkung von zirkulärer Migration auf die „Entwicklungsländer“ und nennt im Bezug auf eine positive Umsetzung zirkulärer Migration mehrfach Wanderungen sowie die Förderung von flexibleren Visa: „[...] *opening up more avenues for regular, repeat temporary labour migration, to give the incentive of future return to the same job; making residence or dual citizenship available to certain migrants as an encouragement to productive, free exchange between the two countries [...] and more flexible visa regimes.*“³²

Anders als die vorhergehenden Beispiele setzt sich die Weltbank Sektion ‚World Bank’s Europe and Central Asia Region‘ 2006 in einer Studie über internationale Arbeitsmigration in Osteuropa und der ehemaligen UdSSR zwar nicht mit der Visapolitik auseinander, argumentiert aber ähnlich in Bezug auf die wirtschaftlichen positiven Auswirkungen. Die Studie zeigt, dass zirkuläre Migration großes Potenzial für den Handel und Investitionen, sowie die Reduktion des Braindrain, aber auch bezüglich des Transfers von Wissen et cetera aufweist. Ihren Fokus setzt die Studie der Weltbank auf Rücküberweisungen in die „Entwicklungsländer“.

2.1.2 Triple Win Situation?

BefürworterInnen heben stets die Win-Win Situation für alle Beteiligten hervor, welche durch das politische Konzept der zirkulären Migration entstehen würde. Vorteile für die Herkunftsländer seien vor allem die Verhinderung eines Braindrain, die Schaffung von Humankapital und die Entsendung von Rimessen, welche die zirkulären MigrantInnen in ihre Heimatländer schicken.

³² Lowel and Findley zitiert nach IOM 2005:296

Empfängerländer könnten ihren Arbeitskräftemangel in sektorspezifischen Branchen ausgleichen und durch zirkuläre Migration soziale Spannungen umgehen, indem sie ein legales Fenster für Migration öffnen, welches MigrantInnen nur temporär einen Aufenthalt ermöglicht. Gleichzeitig ist es kostengünstiger für die Empfängerländer temporäre Arbeitskräfte einzustellen. Unternehmen können aus einem Arbeitskräftepool geschulte und erfahrene Arbeitskräfte, zu niedrigen Löhnen rekrutieren. MigrantInnen würden Bildung und höhere Löhne sowie eine Unterstützung bei der Rückkehr in ihr Heimatland erhalten.³³

Fargues sieht jedoch den Nutzen für die „Entwicklungsländer“ in denselben Bereichen wie jenem der permanenten Migration angesiedelt: *„The impact of circular migrants’ departure and stay away from their origin country can be dealt with in the same way as that of any other migrants, i.e. in terms of financial, human and social capital“*³⁴

Dennoch ergeben sich für ihn Unterschiede, da er davon ausgeht zirkuläre MigrantInnen würden mehr Geld überweisen, sie würden eher investieren und Verbindungen zum Herkunftsland aufrechterhalten und Brain drain könne durch die Rückkehr verhindert werden. Nach ihrer Rückkehr, seien sie allerdings nicht von anderen Rückkehrenden zu unterscheiden.

2.1.3 Definitionen der EU - Kommission und der Nationalstaaten

Im Kontext der Europäischen Kommission wird zirkuläre Migration als ein zeitlich befristeter Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen betrachtet. Die Kommission nennt in ihrer Mitteilung über zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten einen mittelfristigen Aufenthaltszeitraum von drei bis fünf Jahren. Außerdem spricht die Europäische-Kommission von einer zirkulären Migration in zwei Richtungen, das heißt. auch Drittstaatsangehörige die permanent in der EU leben,

³³ Vgl. Europäische Kommission 2007, Vertovec 2007

³⁴ Fargues 2008:3

sollen vereinfachte Möglichkeiten erhalten, temporär in ihre Herkunftsländer zurückzukehren, um dort in die Wirtschaft zu investieren, beziehungsweise Wissen zu transferieren und dadurch eine positive Entwicklung zu fördern.³⁵

Im Juli 2007 veranstaltete die Europäische Kommission das ‚Global Forum for Migration and Development‘. Im Rahmen dieses Forums wurden sechs Voraussetzungen für die erfolgreiche Realisierung von Zirkularität genannt:

- *“Flexible (multi-year and multi -entry) visas, with the possibility of access to permanent residency and citizenship for some migrants*
- *Admission and stay not linked to one employer*
More emphasis on positive incentives to encourage return rather than punitive ones to discourage stay
- *Construction of positive links between enterprises and institutions in countries of origin and destination so that migrants can move productively between them*
- *Active participation by the private sector*
- *Continual monitoring and evaluation of programs to ensure that they are reaching their goal”s³⁶*

Eine Dichotomie ergibt sich in den Diskursen der Europäischen Kommission, sowie Frankreichs und Deutschlands. Während die beiden Nationalstaaten in ihrer gemeinsamen Migrationsinitiative zirkuläre Migration neben der Funktion als Instrument zur entwicklungspolitischen Förderung, auch als Maßnahme zur Eindämmung der irregulären Migration bezeichnen, liegt der Argumentationsfokus der Europäischen Kommission auf den entwicklungspolitischen Handlungen und Zielen. Die Kommission betont die gemeinschaftlichen Handlungen. Im Gegensatz dazu streichen Deutschland und Frankreich die spezifischen Bedürfnisse der nationalstaatlichen Arbeitsmärkte und die Sicherung ihrer Grenzen hervor: *„Als der für Migration und Integration zuständige Bundesminister muss ich schon sorgfältig darauf achten, dass über die Grenzen der Europäischen Union und Deutschlands nicht unbegrenzte und ungesteuerte Migrationsströme zu uns gelangen; dass der hiesige Arbeitsmarkt –*

³⁵ Vgl. Europäische Kommission 2007:8ff

³⁶ Newland 2007:3f

und damit die Erwerbsmöglichkeiten der deutschen Bürgerinnen und Bürger – nicht durch die Zuwanderung von Billigarbeitskräften aus den Fugen gerät [...]“³⁷

Trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen der EU-Kommission, sowie Deutschlands und Frankreichs betont die Europäische Kommission in ihrer Kommunikation über zirkuläre Migration die Notwendigkeit einer gemeinsamen Definition: *„Zunächst muss eine gemeinsame Definition des Konzeptes der zirkulären Migration festgelegt werden. Außerdem müssen die verschiedenen Formen der zirkulären Migration, die für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten relevant sind, ermittelt werden.“³⁸*

Aber genau dies erscheint durch den unterschiedlichen Fokus, welchen die Akteure setzen schwierig. Angenendt hebt hervor, dass sich gerade durch den Unterschied ob man migrationspolitische oder entwicklungspolitische Ziele erreichen möchte, die Ausgestaltung der Programme bezüglich der zirkulären Migration stark unterscheidet.³⁹

2.2 Fazit

Die definitorische Begriffsklärung der zirkulären Migration erweist sich als schwierig. Sowohl Forscher, als auch Institutionen wie die Weltbank oder die UNO verwiesen auf unterschiedliche Aspekte und auch die Dauer der Rückkehr und des Aufenthaltes im Zielland sind noch nicht geklärt. Generell lässt sich aber festhalten, dass, wie Venturini sagt *„migration has now to be perceived by the origin countries as a temporary lending and by the guest country as a temporary borrowing of labour for a given (short) period.“⁴⁰*

Der Deckungsbereich der unterschiedlichen Definitionen bezieht sich auf einen temporären Aufenthalt von Personen aus „Entwicklungsländern“, welche nach

³⁷ Schäuble 16.03.2006

³⁸ Europäische Kommission 2007.:9

³⁹ Vgl. Angenendt 2007:4

⁴⁰ Venturini 2008:2

einer vereinbarten Aufenthaltsdauer wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren sollen, mit einer eventuellen Möglichkeit, erneut in die Europäische Union einzureisen. Dies sei sowohl im Sinne der Herkunfts- als auch der Empfängerländer.

Doch vor allem hinsichtlich des Terminus Zirkularität herrscht Uneinigkeit zwischen den einzelnen Akteuren. Während beispielsweise für Erzan alle MigrantInnen potenziell zirkulär migrieren, sieht die Europäische Kommission erst in einer gewissen legalen Form von Hin- und Rückreise eine Zirkularität gegeben. Während für die Nationalstaaten eine temporäre Einreise, mit möglicher Wiederholung als zirkulär betrachtet werden kann, ist für Fargues und Cassarino, Zirkularität mit einer Mobilität, auch während des Aufenthaltes in der Europäischen Union verknüpft. Somit bestätigt sich bereits an dieser Stelle unsere These, dass hinsichtlich des politischen Konzeptes der zirkulären Migration noch keine einheitliche Begriffsklärung stattgefunden hat.

Diese knappe begriffliche Diskussion ist für den Migrationsforscher Fassmann auf akademischer Ebene nicht von Bedeutung, könne jedoch auf der politischen Ebene zu Konsequenzen führen, da hier diesbezügliche Maßnahmen ausgestaltet werden und jene durch die begriffliche Unschärfe an Wirkung verlieren können.⁴¹ So betont auch die Europäische Kommission, es müsse zunächst eine gemeinsame Definition gegeben sein, um ein gemeinsames Konzept zu erstellen. Das Konzept der Europäischen Kommission soll im nächsten Teil erläutert werden.

⁴¹ Vgl. Fassmann 2008:23

B. DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

3 Das Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission

Während im vorhergehenden Teil die Politikbereiche Migration und Entwicklung, sowie das Migrationsmodell der zirkulären Migration aus wissenschaftlicher Sichtweise untersucht wurde, erfolgt im nachstehenden Teil eine Darstellung und Untersuchung von Migration und Entwicklung beziehungsweise des Konzeptes der zirkulären Migration aus Perspektive der Europäischen Kommission.

3.1 Mitteilungen der Kommission

In diesem Teil werden vier Mitteilungen der Europäischen Kommission im Zeitraum von 2002 bis 2007 untersucht. Mitteilungen sind von der Europäischen Kommission verfasste Diskussionspapiere ohne rechtsbindende Wirkung. Sie stellen lediglich eine diskursive Stellungnahme beziehungsweise Empfehlungen zu einem jeweiligen Thema dar.

Die hier untersuchten Mitteilungen befassen sich mit den Themenbereichen Migration und Entwicklung. In der letzten Mitteilung wird das Konzept der zirkulären Migration von der Europäischen Kommission vorgestellt.

3.1.1 Mitteilung der Kommission, 03.12.2002 - Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehung der Europäischen Union zu Drittländern – KOM(2002) 703

Am 03. 12. 2002 verfasste die Europäische Kommission eine Mitteilung⁴² bezüglich der Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Kooperation der EU mit den Drittstaaten um die Beziehung zwischen Migration und Entwicklung zu klären und diesbezügliche Initiativen vorzuschlagen, sowie Kohärenz zwischen den beiden Politikbereichen zu fördern. Denn: *„Internationale Migration kann sowohl zur wirtschaftlichen Entwicklung der Industrieländer beitragen, als auch positive Auswirkungen auf die Herkunftsländer/Entwicklungsländer haben.“*⁴³

In Bezug auf das wirtschaftliche Wachstum wird besonders auf die Relevanz von Rimessen eingegangen, welche aus der Perspektive der Kommission ein großes Entwicklungspotenzial besitzen. Die Kommission nennt hier drei Stadien von Verwendungszwecken, welche die Rimessen durchlaufen, bis sie entwicklungsrelevant verwendet werden. *„In einem ersten Stadium werden die Rücküberweisungen im Allgemeinen für den Unterhalt der Familie und die Rückzahlungen der Schulden ausgegeben. In einem späteren Stadium werden sie in die Verbesserung der Wohnsituation, in Gebrauchsgüter und Bildung investiert. In einem dritten Stadium werden sie in produktive Aktivitäten und in den Erwerb von Land oder kleinen Gewerbebetrieben investiert.“*⁴⁴

Weiters wird von einer „*Mobilität von Intelligenz*“⁴⁵ gesprochen, wobei hier zwischen niedrig- und hochqualifizierten MigrantInnen unterschieden wird. Während man davon ausgeht, dass bei der Abwanderung von Niedrigqualifizierten die Auswirkungen auf das Sendeland auf Grund der folglich Verringerung des Arbeitskräfteüberschusses positiv sei, sei jedoch genau der gegenteilige Effekt bei der Abwanderung von Hochqualifizierten der Fall. Die Kommission verspricht sich einen kontrollierten Braindrain durch die

⁴² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehung der Europäischen Union zu Drittländern. KOM(2002) 703 endg.

⁴³ Europäische Kommission 2002:15

⁴⁴ Ebd.:15

⁴⁵ Vgl. ebd.:16

Realisierung der zirkulären Migration, welche in den theoretischen Überlegungen temporäre Rückkehr beinhaltet. Denn *„die freiwillige, vorübergehende [...] Rückkehr von Migranten bringt den Entwicklungsländern geballtes Finanz-, Human- und Sozialkapital zurück.“*⁴⁶

Die Kommission schlussfolgert somit, dass die Rückkehr als Bindeglied zwischen Migration und Entwicklung agiert, indem während des kurzfristigen Aufenthalts im Herkunftsland entwicklungsrelevante Impulse gegeben werden sollen. Diese können auch von den Regierungen der Sendeländer gefördert werden, indem entsprechende Rahmenbedingungen zur Investition geschaffen werden. Solche Rahmenbedingungen können ebenso eine aktive Partizipation der Diaspora beinhalten.

Die Annahme, dass sich die Migrationsströme aus Drittstaaten in die EU durch eine intensivere Entwicklungspolitik kontrollieren beziehungsweise eindämmen lassen, ist ein wichtiger Aspekt des Konzeptes der zirkulären Migration. Dieser soll durch spezifische regionale Programme⁴⁷ der Mitgliedsstaaten der EU in den Drittstaaten realisiert werden.⁴⁸

Diese Argumentation, dass Migrationsströme durch eine intensivere Entwicklungspolitik eingedämmt werden könnten, verfolgt auch der Europäische Rat von Sevilla⁴⁹. Dieser weist darauf hin, *„dass die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Entwicklung des Handels, die Entwicklungshilfe sowie die Konfliktverhütung Mittel darstellen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der betreffenden Länder fördern und dadurch die den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen verringern.“*⁵⁰

Ebenfalls entwicklungspolitisch argumentiert werden die Rückübernahmeabkommen, denn durch die Rückkehr sollen entwicklungsrelevante Impulse gesetzt werden. So wie aber in dieser Mitteilung

⁴⁶Europäische Kommission 2002:17

⁴⁷ MEDA für den Mittelmeerraum; CARDS für die westlichen Balkanländer, TACIS für Osteuropa und Zentralasien, etc.

⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission 2002:19ff

⁴⁹ 21. und 22.06.2002

⁵⁰ Europäische Kommission 2002:22 zitiert nach Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Sevilla, 21. und 22.06.2002

diese Rückübernahmeabkommen diskutiert werden, steht hier die Rückführung irregulär Aufhältiger im Vordergrund. Grundlage dafür war Artikel 13 des Abkommens zwischen den Mitgliedern der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Staaten, welcher die Rückführung irregulär Aufhältiger vorsieht, beziehungsweise den Herkunftsstaat dazu verpflichtet diese Personen wieder aufzunehmen.⁵¹ Diese Rückübernahmeabkommen sollten nicht nur mit Herkunftsländern, sondern auch mit Transitstaaten abgeschlossen werden, um eine Rückkehr von irregulären Einwandernden, deren Nationalität nicht nachweisbar ist, zu erleichtern. Hier betonte die EU, dass besondere Anreize (zum Beispiel technische und finanzielle Unterstützung) zur Rückübernahme geschaffen werden müssen.

Die Rückübernahmeabkommen sind nicht unumstritten. Es ist zu erwarten, dass mehr Angehörige der AKP Staaten abgeschoben werden, als EuropäerInnen aus AKP Staaten zurück in die EU. Somit kann man hier auf eine einseitige Belastung zuungunsten der AKP Staaten verweisen und damit das entwicklungsrelevante Potenzial anzweifeln.

3.1.2 Mitteilung der Kommission, 01.09.2005, Migration und Entwicklung – konkrete Leitlinien – KOM(2005) 390 endg.

Aufbauend auf der zuvor beschriebenen Mitteilung vom Dezember 2002 verfasste die Europäische Kommission 2005 eine Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Migration und Entwicklung – konkrete Leitlinien“ indem erstmals auf EU Ebene die zirkuläre Migration als entwicklungspolitisches Konzept erwähnt wurde. Auch dabei wird auf die bereits erwähnte Annahme des hohen Entwicklungspotenzials von temporärer und auch permanenter Rückkehr verwiesen. Um dieses Potenzial voll auszuschöpfen, soll

⁵¹ „The Agreement establishes a framework for dealing with migration through the readmission clause: each ACP or EU State shall accept the return of and readmit any of its nationals who are illegally present on the territory of a EU or ACP State , at that State's request and without further formalities. The Agreement also includes a provision establishing non-discriminatory treatment of legally employed workers from ACP countries in EU Member States or of workers from the EU in ACP countries.“ Vgl. Europaparlament: http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/6_4_5_en.htm (20.07.2008)

die Rückkehr beispielsweise durch Ausstellungen von Kurzvisa, unterstützt werden.⁵² Wie jedoch die genaue Realisierung von solchen Kurzvisa von statten gehen soll, ist zum Zeitpunkt des Erscheinens der Mitteilung noch unklar. Ihr angedachter Effekt soll die Motivation zur kurzfristigen Rückkehr sein, ohne dabei den legalen Status im Aufnahmeland zu verlieren.

Weiters werden konkrete Maßnahmen zur Eindämmung der negativen Effekte des bereits erwähnten Braindrains vorgeschlagen. Diese können die Steuerung von Einstellungen oder auch die Förderung institutioneller Partnerschaften betreffen.⁵³ Darunter würde beispielsweise die Implementierung eines Verhaltenskodex fallen, welcher darauf abzielen soll Rekrutierungen zu steuern, wenn durch eine vermehrte Abwanderung einer spezifischen Berufsgruppe im Herkunftsland Nachteile entstünden.⁵⁴ Im Rahmen dieser institutionellen Partnerschaften können gemeinsame Ideen bezüglich des Braindrains entstandener Probleme entwickelt werden. Weiters könnten Hochschulen, Forschungseinrichtungen oder Krankenhäuser aus Herkunfts- und Zielländern kooperieren und somit ein Netzwerk bilden, das den negativen Effekten des Braindrains entgegenwirkt und in weiterer Folge eine Aufrechterhaltung von geknüpften Kontakten während der Migration auch nach der Rückkehr ermöglicht.

In dieser Mitteilung wurden vier Schritte von der Kommission genannt, die die Wirkung von Migration auf die Entwicklung der Herkunftsländer erhöhen sollen. Diese vier Punkte stehen jedoch alle in Zusammenhang mit dem Konzept der zirkulären Migration, da dieses erst zur entwicklungspolitischen Maßnahme durch eben diese anderen Punkte wird.

1. Stärkung der zirkulären Migration und Erleichterung der Rückkehr in das Herkunftsland

Es handelt sich bei dem zirkulären Migrationskonzept der Europäischen Kommission um eine Wanderung in einen mittelfristigen Zeitraum von drei bis fünf Jahren. Der entwicklungspolitische Aspekt liege hier bei einem angestrebten

⁵² Vgl. Europäische Kommission 2005a:7ff

⁵³ Vgl. ebd.:9f

⁵⁴ Beispielsweise sollen im Fall eines Ärztemangels kein medizinisches Personal aus dem jeweiligen Herkunftsland rekrutiert werden.

Wissenstransfer zwischen der Aufnahme- und der Herkunftsregion ‚Brain Exchange‘. Ein wichtiger Punkt bei der zirkulären Migration sind die diesbezüglich abgeschlossenen Rückkehrabkommen. Hierbei änderte sich die Rhetorik in Bezug auf die Schwerpunktsetzung weg von der Rückführung irregulär Aufhältiger. Vielmehr gilt die Rückführung nun als Instrument zur Erleichterung der Wiedereingliederung der Rückgekehrten in die Heimatgesellschaft. *„While schemes to assist the returns of migrants, will usually be focused on legal migrants, they should not necessarily be reserved to them. The experience of the French „aide à la réinsertion“ scheme shows that such schemes sometimes offer an honourable way out to migrants whose migration project has failed, including some illegal migrants.“*⁵⁵

2. Überweisungen in die Herkunftsländer - Rimessen

Rimessen in Form von monetären Überweisungen sind ein Vielfaches der ‚Official Development Aid‘ (ODA). Somit stellt diese Finanzquelle für die Daheimgebliebenen die direkteste und effektivste Unterstützung dar. Zu diesem Zweck möchte die EU kostengünstigere, schnellere und sichere Möglichkeiten der Banküberweisungen schaffen. Um diese Möglichkeiten an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können, soll eine Datensammlung bezüglich des Umfangs der Überweisungsströme erstellt werden. Um MigrantInnen einen Vergleich der alternativen Überweisungskanäle bieten zu können, soll eine diesbezügliche Datenbank geschaffen werden.⁵⁶ Diese akquirierten Daten sollen zu einer transparenten Situation bezüglich des Volumens von Rimessen und der diversen Überweisungsmöglichkeiten führen. Das Prinzip der Transparenz soll auch unionsweit bezüglich der Überweisungsbedingungen in Drittstaaten gelten, welche trotz eines unionsweiten Finanzmarktes zwischen den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten noch stark divergiert.⁵⁷

Der Zugang zu den Finanzinstituten in den Herkunftsländern soll außerdem gestärkt werden. Weiters soll in diesen Regionen den Menschen die unterschiedlichen Investitionsmöglichkeiten dargelegt werden.⁵⁸

⁵⁵ Europäische Kommission 2005a:28

⁵⁶ Vgl. ebd. Annex 2:16ff

⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission 2005a Annex 2: 18f

⁵⁸ Vgl. ebd. Annex 2: 20

Ein sehr kritischer Punkt bei den Rimessen ist für die Europäische Kommission, dass es sich hierbei um private Gelder handelt, die je nach Belieben des Empfängers verwendet werden können. Auf diese Fakten und mögliche damit verbundene Herausforderungen verwies die Kommission bereits in der zuvor erläuterten Mitteilung vom Dezember 2002.

Außerdem verweist die Kommission auf die Interdependenz zwischen der persönlichen Beziehung von Sender und Empfänger und der Höhe der Überweisung. Je intensiver die Beziehung ist, desto höher ist im Regelfall der überwiesene Betrag. Daraus resultiert, dass im Falle von Familienzusammenführung die Höhe der Rücküberweisungen, und somit ein zentrales entwicklungspolitisches Argument der Kommission, tendenziell abnimmt.⁵⁹ Die Kommission betrachtet die Ankurbelung von zirkulärer Migration als geeignete Maßnahme, um diese oben beschriebene Wechselwirkung aufrechtzuerhalten.

Damit nun die entwicklungsrelevante Nutzung der Rimessen gefördert wird, will die Kommission ein intaktes Investitionsklima in den Drittstaaten schaffen. Dies soll durch eine Entwicklung einer Good Governance-Ethik vorangetrieben werden, welche eine transparente Bürokratie, eine funktionierende Judikatur, Korruptionsbekämpfung, etc. beinhaltet.⁶⁰ Zwar betrachtet die Kommission die Umsetzung dieser Rahmenbedingungen als Aufgabe der jeweiligen Herkunftsstaaten, jedoch fordert sie die Mitgliedsstaaten der EU auf, die Länder des Südens bei der Realisierung dieser Ziele zu unterstützen.

Weiters unterstützt die Kommission ‚Hometown Associations‘ und Kofinanzierungen. Bei ‚Hometown Associations‘ handelt es sich um Vereinigungen von EmigrantInnen aus einem bestimmten Land oder einer Region, die aus solidarischer Motivation in die Entwicklung ihres Heimatlandes investieren.

Die Praxis der Kofinanzierung ist mittlerweile global weitverbreitet. Regierungen aus den jeweiligen Herkunfts- oder Aufnahmeländern unterstützen dabei durch finanzielle Zuschüsse entwicklungsrelevant investierte Überweisungen. Auch die

⁵⁹ Vgl. Europäische Kommission 2005a Annex 3: 21

⁶⁰ Vgl. ebd.: 21

Kommission hat den positiven Gehalt der beiden Praktiken erkannt und möchte diese fördern. „*Hometown Associations can play an important role in helping allocate part of the savings of individual migrants towards initiatives that either are directed towards productive activities (industry, agriculture) or at least play a role in improving the living conditions of people in communities of origin, for example via the financing of small-scale local infrastructure (water sanitation, health infrastructure, etc.).*“⁶¹

3. Stärkung der Rolle der Diaspora in den Mitgliedstaaten;

Zum einen soll es zirkuläre Migration in Form der kurzfristigen Wanderung von Drittstaatsangehörigen in die EU geben. Zum anderen jedoch gibt es auch die andere Form der bereits in der EU Ansässigen mit Migrationshintergrund aus Drittstaaten. Diese sogenannte Diaspora soll dazu angeregt werden als entwicklungspolitischer Akteur Investitionen in der Heimatregion zu tätigen. Auch hier will die EU eine Datenbank erstellen, bei der sich diejenigen Diasporamitglieder eintragen lassen können, die an einer Mitwirkung der Entwicklung ihrer Heimatländer interessiert sind.⁶² Außerdem sollen die Mitgliedsstaaten der EU dabei unterstützt werden, Diasporen zu lokalisieren, beziehungsweise den Kontakt zu den jeweiligen Herkunftsländern zu fördern.⁶³ Weiters schlägt die Kommission die Gründung einer Schirmorganisation zur besseren Strukturierung beziehungsweise zur Institutionalisierung vor.⁶⁴

4. Begrenzung der negativen Auswirkung des Braindrain in den „Entwicklungsländern“

Die negativen Effekte des Braindrain sollen abgefedert werden, indem „Entwicklungsländer“ von der EU dabei unterstützt werden, ihre Arbeitsmärkte einer Bedarfsanalyse zu unterziehen. Auf der anderen Seite sollen Mitgliedsstaaten der EU Mechanismen entwickeln, wie zum Beispiel Verhaltenskodizes um eine aktive Anwerbung von Personal zu koordinieren. Die Zirkularität bei ArbeitsmigrantInnen soll dazu führen, dass nicht nur Rücküberweisungen als entwicklungsrelevante Instrumente eingesetzt werden: „*Policies to maximise the*

⁶¹ Vgl. Europäische Kommission 2005a Annex 3: 22

⁶² Vgl. ebd. Annex 4:24

⁶³ Vgl. ebd.:6f

⁶⁴ Vgl. ebd.:24

developmental impact of temporary migration, in addition to the general recommendations on remittances, should focus on encouraging circular migration, by giving a priority for further temporary employment to workers who have already worked under such schemes and have returned at the end of their contract, and also on offering appropriate rewards to participating migrants.”⁶⁵

Die Idee der (temporären) Rückkehr ist implizit im Konzept der zirkulären Migration enthalten. Die europäische Kommission hebt in dieser Mitteilung das entwicklungsrelevante Potenzial der Rückkehr stark hervor. Trotzdem wird festgehalten, dass eine finanzielle Unterstützung alleine nicht ausreicht, um die Rückkehr erfolgreich zu gestalten. Den Rückkehrenden muss Unterstützung bei der entwicklungsrelevanten Verwendung jeglichen während der Migration angeeigneten Potentials angeboten werden.⁶⁶ Diese Unterstützung kann in Form von Kursen zum Erwerb betriebswirtschaftlicher Kenntnisse oder auch Hilfestellung bei diversen bürokratischen Abläufen gegeben werden.

3.1.3 Mitteilung der Kommission, 21.12.2005 - Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung – KOM(2005) 669 endg.

In einer Mitteilung⁶⁷ der Europäischen Kommission vom 21.12.2005 wird die Notwendigkeit über einen Diskurs zur Wirtschaftsmigration auf EU Ebene, aufgrund der veränderten demografischen Herausforderungen⁶⁸, hervorgehoben. In dieser Mitteilung steht ganz deutlich die Befriedigung europäischer Arbeitsmarktinteressen im Vordergrund. Die Kommission bringt in diesem Papier Vorschläge, wie Migration reguliert werden kann, um *„auf eine sich ändernde Nachfrage nach Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren.“*⁶⁹

⁶⁵ Vgl. Europäische Kommission 2005a Annex 5: 27

⁶⁶ Vgl. ebd.: 28ff

⁶⁷ Mitteilung der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. KOM(2005) 669 endgültig

⁶⁸ Solche demografischen Herausforderungen sind die Überalterung der Erwerbsgesellschaft oder auch der Rückgang der Geburtenrate.

⁶⁹ Europäische Kommission 2005b:3

Außerdem sollen regulierende Maßnahmen auch darauf abzielen, die irreguläre Einwanderung sowie die „Schattenwirtschaft“ zu bekämpfen. Die zirkuläre Migration soll dazu ein geeignetes Konzept darstellen. Zur Realisierung dieses Konzeptes werden vier Maßnahmen vorgeschlagen.

Für Hochqualifizierte sollen, neben einem vereinfachten und EU weit harmonisiertem Modell zur raschen Auswahl und Zulassung⁷⁰, Langzeitvisa mit einer Mehrfacheinreisegenehmigung ausgestellt werden. Weiters soll interne Mobilität im EU Raum durch eine Arbeitsgenehmigung gewährleistet werden. Diese Modelle der Langzeitvisa und Mehrfacheinreisegenehmigungen sollen auch für SaisonarbeiterInnen zur Anwendung kommen. *„Der entsprechende Vorschlag soll gewährleisten, dass den Mitgliedsstaaten die benötigten Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und dass gleichzeitig die Rechtstellung der betreffenden Zuwanderer gesichert ist und ihnen eine regelmäßige Arbeit in Aussicht stellt.“*⁷¹

Zur Bekämpfung des Braindrains soll eine so genannte Brain Circulation angestrebt werden. *„Indem Drittstaatsangehörigen ermöglicht wird durch eine Ausbildungszeit in Europa Fertigkeiten und Wissen zu erwerben, kann der Strom von Wissen (Brain Circulation), der sowohl dem Herkunfts- als auch dem Aufnahmeland zugute kommt, gefördert werden.“*⁷²

Die vier vorgeschlagenen Maßnahmen umfassen folglich die Vereinheitlichung der Kriterien zur Zulassung von Hochqualifizierten, der Entwicklung eines Langzeitvisums mit Mehrfacheinreisegenehmigung, der Gewährleistung von Freizügigkeiten sowie der Förderung einer Brain Circulation.

Auf institutioneller Ebene sollen beispielsweise das Europäische Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) oder das Europäische Migrationsnetz (EMN) einen politischen Diskurs zu Migration anregen wie auch Wissen zu migrationsrelevanten Themen sammeln und aufbauen.

⁷⁰ Vgl. Europäische Kommission 2005b:8

⁷¹ Ebd.:8

⁷² Ebd.:9

3.1.4 Mitteilung der Kommission, 16.05.2007 - Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM(2007) 248 endg.

Am 16.05.2007 verfasste die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“⁷³. Auch hier werden zuerst die Maßnahmen zur Realisierung der EU Bedürfnisse betont, denn *„eine wirksamere Steuerung legaler Wanderungen zwischen der EU und Drittstaaten“* soll durch die *„Erleichterung der zirkulären Migration“* zur *„Bekämpfung der illegalen Migration“* beitragen. Aber man will nicht nur den *„Arbeitsmarkterfordernissen“* der Mitgliedsstaaten gerecht werden, sondern auch *„mögliche positive entwicklungspolitische Wirkungen der Migration [...] nutzen und gleichzeitig die Bedürfnisse der Herkunftsländer in Bezug auf den Wissenstransfer [...] berücksichtigen und die negativen Wirkungen des Braindrain [...] reduzieren.“*⁷⁴

In dieser Mitteilung schlägt die Kommission die Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften vor. Diese sollen aufbauend auf die Mobilitätspakete, im Rahmen deren Drittstaatsangehörigen der Zugang zum EU Raum erleichtert würde, entwickelt werden und die Migrationsströme regulieren, sowie irreguläre Migration bekämpfen.⁷⁵ Die Inhalte der Mobilitätspartnerschaften werden wie folgt beschrieben: *„Sie werden auf die Spezifität des Drittlandes zugeschnitten werden, sowie auf die Ziele dieses Landes, die Ziele der EU und das Engagement, zu dem das Land in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Migration und die Erleichterung der Wiedereingliederung der Rückkehrer, einschließlich der Anstrengungen zur Beschaffung von Arbeitsplätzen für die Rückkehrer, bereit ist.“*⁷⁶

⁷³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. KOM(2007) 248 endgültig

⁷⁴ Europäische Kommission 2007:2

⁷⁵ Vgl. ebd.:3

⁷⁶ Ebd.:4

Außerdem werden folgende Bedingungen festgelegt, mit welchen Drittstaaten die Mobilitätspartnerschaftsabkommen abgeschlossen werden sollen: *„Sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Zuwanderung und wirksame Rückübernahmeverfahren, könnte das Ziel sein, mit einer Reihe interessierter Drittländer Mobilitätspakete zu vereinbaren, die ihren Bürgern einen besseren Zugang zur EU ermöglichen würden.“*⁷⁷

Die Bekämpfung des Braindrains kann einen weiteren Punkt innerhalb der Mobilitätspartnerschaften darstellen. Allerdings müssen diesbezügliche Maßnahmen vom jeweiligen Drittstaat extra beantragt werden. *„Auf Antrag des betreffenden Drittlands könnten Mobilitätspartnerschaften auch Maßnahmen zur Eindämmung der Braindrain-Gefahr umfassen.“*⁷⁸

Ein Punkt, der ebenfalls innerhalb dieser Mitteilung konkretisiert wird, ist die Reintegration der zurückkehrenden MigrantInnen. Dies soll ebenfalls im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften passieren.

3.2 Erklärungen anderer Institutionen/Organisationen gemeinsam mit der Europäischen Union

Bei einem Afrika - EU Gipfel in Tripolis 2006 wurde eine gemeinsame Erklärung zu Migration und Entwicklung⁷⁹ formuliert. Hier wird festgestellt, dass es notwendig ist: *„recognising that illegal or irregular migration cannot be addressed by security considerations only but should be based on broader development frameworks and on mainstreaming migration in development strategies.“*⁸⁰

⁷⁷ Europäische Kommission 2007:3

⁷⁸ Ebd.:7

⁷⁹ Joint Africa-EU Declaration 2006

⁸⁰ Ebd.:2

Im Sinne von zirkulärer Migration als gewinnbringendes Konzept für alle beteiligten Parteien, soll es „*help to meet existing and future labour needs and contribute to the development of all countries*“⁸¹ geben.

Unter dem Punkt “Migration und Entwicklung” wird nochmals die Motivation betont, zirkuläre Migration anzukurbeln.⁸²

In einer Gesprächsrunde des GFMD 2007, wurde die Absicht erklärt, nicht nur Anreize zur Rückkehr zu bieten um Zirkularität zu initiieren, sondern auch die Entwicklung im Herkunftsland anzuregen, „*so that the conditions encourage people and their skills to return home.*“⁸³

Damit sollen entwicklungspolitische Zielsetzungen mehr in die Regulierung von Migration im Sinne einer Zirkularität einfließen und so kommt der entwicklungspolitischen Komponente beim GFMD eine größere Bedeutung zu. Außerdem wird die Win-Win Situation für alle Parteien betont, „*the appeal of circular migration as a development tool lies in its ability [...] to loosen both the capital constraints and the skill constraints on development.*“⁸⁴

Dies soll eben durch den erleichterten Zugang zu Arbeitsmärkten nach Abstimmung der beidseitigen Interessen, sowie dem Erwerb von Kompetenzen und finanziellen Ressourcen, welche im Heimatland nach der Rückkehr entwicklungsrelevant eingesetzt werden können, geschehen.

4 Fazit

In der Mitteilung der Europäischen Kommission „Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union mit den Drittländern“ von 2002 wird bereits von Migrationsregulierung durch Entwicklungspolitik gesprochen. Dabei wird die entwicklungspolitische Relevanz

⁸¹ Joint Africa-EU Declaration 2006:2

⁸² “*Considering mechanisms and channels that facilitate circular migration as well as recruitment policies that take into account the specific needs of countries of origin and destination.*” (Joint Africa-EU Declaration. 2006:5)

⁸³ Global Forum on Migration and Development 2007:3

⁸⁴ Ebd.:4

von Rimesen beziehungsweise der temporären Rückkehr von Hochqualifizierten zur Begrenzung der negativen Auswirkungen des Braindrains anerkannt. Um diese Effekte zu maximieren, soll Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik gefördert werden.

Zur Rückkehr, der Bekämpfung des Braindrains und den Rimesen als entwicklungsrelevante Kategorien kommen in der Mitteilung der Europäischen Kommission „Migration und Entwicklung – konkrete Leitlinien“ von 2005 noch die Stärkung der Diaspora und die Möglichkeit der zirkulären Migration hinzu. Hierbei wird Zirkularität erstmals von der Europäischen Kommission als mögliche Form von Mobilität empfohlen. Ein weiteres neues Element liegt in der Fokusverschiebung bei der Rückkehr von der Rückführung irregulär Aufhältiger hin zur entwicklungsrelevanten Reintegration der Rückkehrenden.

Außerdem empfiehlt die Europäische Kommission die Bildung von institutionellen Netzwerken zwischen verschiedenen Akteuren wie beispielsweise Hochschulen, Banken, etc. sowohl im Aufnahme- als auch im Herkunftsland, um die Kohärenz der Aktivitäten zu erhöhen.

In der Mitteilung „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“, ebenfalls von 2005, wird ein besonderer Fokus auf die Bedürfnisbefriedigung der europäischen Arbeitsmärkte durch gesteuerte Zuwanderung gelegt. Zirkuläre Migration soll hier als Instrument gegen die Schattenwirtschaft dienen.

Im Mai 2007 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“. Migrationssteuerung soll durch das Konzept der zirkulären Migration als regulierende Maßnahme realisiert werden, innerhalb dessen die Bedürfnisse beider Regionen (Aufnahme- und Herkunftsländer) befriedigt werden sollen. Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaftsabkommen soll die Rückkehr entwicklungsrelevant gestaltet werden.

Diese Mitteilung kann als Empfehlung zur Umsetzung der zirkulären Migration erachtet werden. Hier zeigt sich deutlich, dass das Konzept der zirkulären Migration ein Rahmen ist, innerhalb dessen die entwicklungsrelevanten Aspekte der Migration umgesetzt werden können. So nennt die Europäische Kommission

zunächst konkrete Leitlinien um Migration und Entwicklung zu verbinden, um anschließend in einer Kommunikation den rechtlichen Rahmen der zirkulären Migration abzustecken. Dabei werden konkrete Maßnahmen migrationspolitischer Art vorgeschlagen. Dies bestätigt unsere These, dass zirkuläre Migration nicht entwicklungspolitisch per se ist. Generell lässt sich feststellen, dass das Element der Zirkularität innerhalb des Konzeptes der zirkulären Migration als Anreiz zur Kooperation der Herkunftsländer mit den Mitgliedsstaaten der EU dient, um deren migrationspolitische Zielsetzungen zu realisieren. Durch die Möglichkeit der Zirkularität werden für die MigrantInnen und die Herkunftsländer Anreize gesetzt, entwicklungspolitisch aktiv zu werden.

C. ENTWICKLUNGSPOLITIK

5 Entwicklungspolitische Relevanz von zirkulärer Migration

Generell ist es schwierig, empirisch den Einfluss zirkulärer Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer zu messen, da das Konzept noch in der Anfangsphase steckt und diesbezügliche Programme nicht vollständig entworfen sind. Aber genau von dieser Ausgestaltung der Programme wird der Entwicklungserfolg abhängen. So spielt es auch eine große Rolle, ob bei den Nationalstaaten Frankreich und Deutschland migrationspolitische Aspekte im Vordergrund der Implementierung stehen, oder ob entwicklungspolitische Perspektiven gegeben sind, so wie dies bei der rhetorischen Argumentation der Europäischen Kommission der Fall ist. Doch wie auch Fargues betont, liegen der zirkulären Migration, dieselben entwicklungspolitischen Aspekte zu Grunde, welche auch in einer permanenten Migration zu finden sind.⁸⁵ Zu jenen zählen die Elemente, welche auch in der Mitteilung der Europäischen Kommission „Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien“ genannt werden: Rimessen und Brain Circulation durch die Diaspora und Rückkehr.

5.1 Rimessen

Vor allem im Bereich der Rimessen gibt es bisher sehr unterschiedliche empirische Analysen. Einige Forschungen⁸⁶ sind der Meinung Rimessen hätten großen Einfluss auf die positive wirtschaftliche Entwicklung von Herkunftsländern. „*However, empirical evidence indicates that remittances are a comparatively stable, less volatile and countercyclical source of income.*“⁸⁷

⁸⁵ Vgl. Fargues 2008:2

⁸⁶ Direction général de la coopération internationale et du développement 2006, GCIM 2005

⁸⁷ de Haas 2007b:6

Das 'European Social and Economic Committee' betont besonders die Eigenschaft der Rimessen als „*uninterrupted, stable support for family maintenance.*“⁸⁸

Weiters schließt sich dieses Komitee der Meinung des 'Global Committee on International Migration' (GCIM) an, welches behauptet, dass „*Remittances that are transferred formally can provide an important source of foreign exchange to recipient countries, boost the capacity of the financial sector, help to attract subsequent investment and provide some leverage for sovereign loans.*“⁸⁹

Die Verwendungszwecke von Rücküberweisungen durchlaufen drei Phasen, bis sie Entwicklungsrelevanz erlangen. Erst in der letzten Phase werden mit den Geldern produktive Investitionen getätigt. Dies impliziert, dass das Migrationsprojekt längerfristig angelegt sein muss, damit die damit verbundenen Rimessen auch ihr entwicklungsrelevantes Potenzial entfalten können.

Eine oftmals erwähnte Problematik bei der entwicklungsrelevanten Verwendung von Rimessen ist jene, dass ihre Verwendung kaum beeinflusst werden kann, da es sich hierbei um private Gelder handelt⁹⁰. Um Investitionen in jene Bereiche, die die Entwicklung des Landes fördern, anzuregen, schlägt der Ausschuss die Implementierung von Kofinanzierungsprogrammen vor. „*Jede Überweisung, die Migranten für Zwecke der kommunalen Entwicklung in ihrem Herkunftsland zur Verfügung stellen, wird durch einen entsprechenden, gleich hohen Betrag eines jeden institutionellen Partners des Programmes kofinanziert.*“⁹¹

In einem Diskussionspapier des ‚European Centre for Development Policy Management‘ (ECDPM) werden fünf zentrale Herausforderungen zur entwicklungsrelevanten Nutzung von Rimessen identifiziert:

1. Senkung der Überweisungskosten

⁸⁸ European Economic and Social Committee 16.02.2008:9

⁸⁹ Global Commission on International Migration 2005 nach European Economic and Social Committee 16.2.2008:9

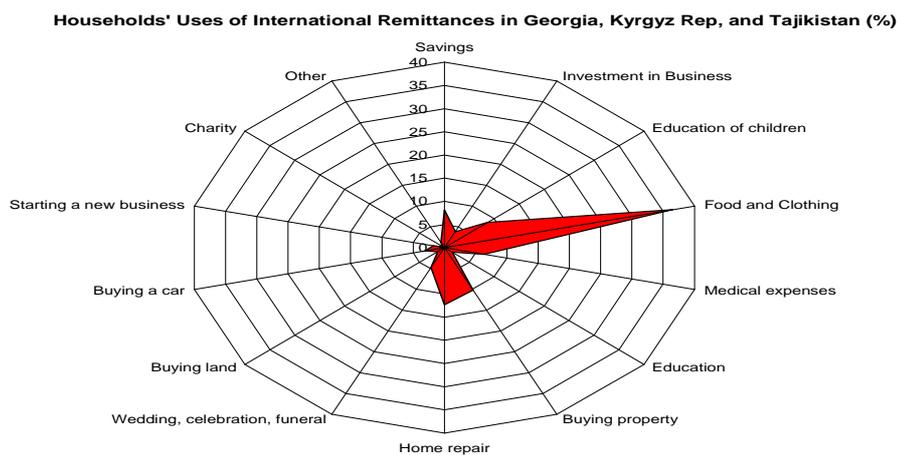
⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission 2002:15

⁹¹ Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:120:0082:01:DE:HTML> (10.07.2008)

2. Schaffung von Investitionsmöglichkeiten, die der Entwicklung des Landes zu Gute kommen.
3. Die Ergreifung von Schutzmaßnahmen, um die Instrumentalisierung der Rimessen zu Zwecken der Beschränkung der Migration zu verhindern
4. Implementierung einer gesetzlichen Grundlage, die die Mobilität der MigrantInnen erhöht
5. Zusammenarbeit mit der Diaspora um Probleme bei der Überweisung von Rimessen zu identifizieren.⁹²

Die verschiedenen Verwendungszwecke, deren Effekt nicht zwingendermaßen entwicklungsrelevant ist, illustriert folgende Grafik der Weltbank:

Abbildung 1



Source: World Bank Surveys.

Quelle: http://siteresources.worldbank.org/INTKYRGYZ/Resources/ECA_Migration_Report_Presentation_FINAL.ppt (01.08.2008)

Manche Wissenschaftler gehen sogar davon aus, dass Rimessen die Ökonomien des Südens negativ beeinflussen könnten, da durch den Erhalt von Rimessen Ungleichheiten zwischen Arm und Reich zunehmen. *“It has often been feared that*

⁹² Higazi 2005:27

this increase in income is artificial and temporary and therefore creates a dangerous dependency on external sources of income.”⁹³

Weitere Wissenschaftler zeigen jenen negativen Effekt auf, dass durch die Zusendung von Rücküberweisungen die Güterpreise in der jeweiligen Region steigen.⁹⁴ *„In fact, due to the increased liquidity of the ones receiving remittances, the prices within (for example, the health sector) may rise, therefore decreasing parity.”⁹⁵*

Diese Zitate belegen, dass Rimessen nicht als Instrumente zur Entwicklung des Herkunftslandes ohne jegliche Nebenwirkungen betrachtet werden können. Dennoch besitzen sie entwicklungsrelevantes Potenzial und ihr Umfang wächst jährlich.

Dass Rimessen einen hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von „Entwicklungsländern“ ausmachen, zeigen zahlreiche Studien. Der Internationale Währungsfonds berechnete für 2005 einen 2.2%igen Anteil der Rimessen am BIP aller „Entwicklungsländer“.⁹⁶ Laut der Weltbankstudie ‚Global Economic Prospects 2006‘ beträgt die Summe an Rimessen in Middle und Low Income Countries 170 Milliarden USD jährlich. Das entspricht 30% der Finanzströme in „Entwicklungsländer“ und dem Zweifachen der ODA.⁹⁷ Die unten stehende Grafik soll veranschaulichen, welches Ausmaß die Rimessen am jeweiligen BIP des Landes haben.

⁹³ de Haas 2007b:6

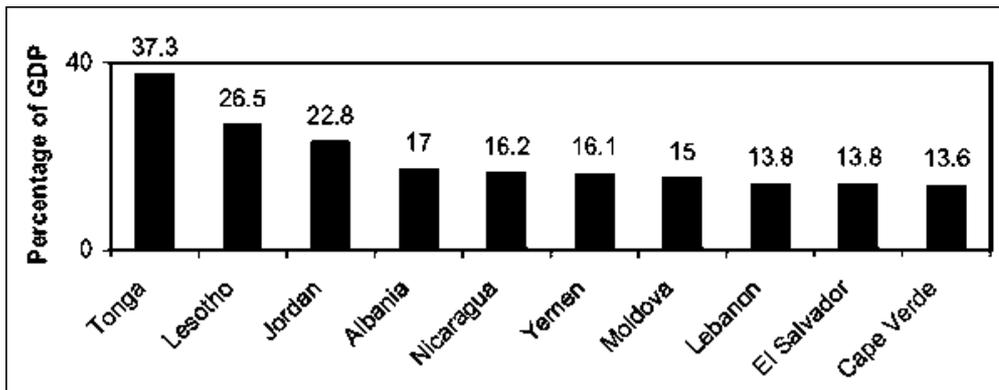
⁹⁴ Vgl. European Economic and Social Committee 16.02.2008:9

⁹⁵ Tanner 2005:9

⁹⁶ Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:120:0082:01:DE:HTML> (10.07.2008)

⁹⁷ Vgl. Acosta/Fajnzylber/Lopez 2007:59f

Abbildung 2



Quelle: FAO <http://www.fao.org/docrep/007/j2815e/j2815e03.htm> (04.08.2008)

Die Wirksamkeit von Rimessen wird zumeist an deren produktiver Verwendung gemessen. Dies ist für den Migrationsforscher Taylor keine aussagekräftige Variable, da in den meisten Modellen z.B. Bildung nicht als produktive Investition angeführt wird. Zahlreiche Studien belegen aber, dass die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass Kinder aus Familien welche Rimessen beziehen, eine höhere Schulbildung erhalten. Weiters kritisiert Taylor, dass der Erwerb von Maschinen als produktive Investition gilt, dies aber oft zum Verlust von Arbeitsplätzen führt, da Maschinen Menschen ersetzen.⁹⁸

Acosta, Fajnzylber und Lopez gehen von einem Nullsummenspiel aus. Zwar führen sie theoretische, positive Auswirkungen der Rimessen an, nämlich: *„remittances could flow to the neediest groups of the population and, therefore, directly contribute to poverty reduction. [...] Remittances could contribute to increased investment in human and physical capital.”*⁹⁹

Für sie ersetzen die Rimessen aber schlussendlich nur den Verlust des Migranten für das Herkunftsland. Die AutorInnen belegen, dass in der Hälfte aller von ihnen analysierten Länder Rimessen keinen signifikanten Einfluss auf die Reduzierung von Armut haben. Sie begründen dies mit der Annahme, dass Familien, welche Rimessen erhalten, zum einkommenskräftigsten Fünftel der Bevölkerung zählen und somit diese Überweisungen nicht dem ärmsten Anteil der Bevölkerung zugute

⁹⁸ Vgl. Taylor 1999:71ff

⁹⁹ Acosta/Fajnzylber/Lopez 2007:60

kommen. Dennoch gehen sie, wie Taylor davon aus, dass Kinder aus Familien die Rimessen erhalten eher die Schule besuchen und sich in einem besseren gesundheitlichen Zustand befinden, als Kinder von anderen Familien.¹⁰⁰ In ihren Untersuchungen lateinamerikanischer Haushalte, die Rimessen erhalten, kommen sie zu dem Schluss dass: „*The estimated impact of remittances on poverty nevertheless tends to be modest in all the experiments performed.*“¹⁰¹

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verweist ebenfalls auf diese Problematik, dass Rimessen in erster Linie Angehörigen der Mittelschicht zu Gute kommen, da sie diejenigen sind, die die Mittel zur Migration aufbringen können und damit nur einen begrenzten entwicklungsfördernden Effekt haben. „*Auch wenn Überweisungen eine unmittelbare Armutslinderung für die Begünstigten bewirken, können sie im Rahmen privater Transaktionen nur begrenzt als Entwicklungsinstrumente wirken, da die Armen im Allgemeinen keine Überweisungen aus dem Ausland erhalten.*“¹⁰²

Um Rimessen als entwicklungsrelevantes Instrument verwenden zu können, schlägt der Ausschuss den Aufnahmeländern eine bessere Steuerung der Überweisungskanäle und Erleichterung deren Abwicklung vor.¹⁰³ Dies soll verhindern, dass weiterhin der Großteil der Überweisungen über inoffizielle Kanäle abgewickelt wird. Meist verfolgen nicht die ärmsten Länder eine aktive Emigrationspolitik. Dies hat, wie bereits oben bei Acosta, Fajnzylber und Lopez erwähnt zur Folge, dass „*weniger als ein Drittel (...) an die am wenigsten entwickelten Länder (geht).*“¹⁰⁴

Um dieses Ungleichgewicht aktiv zu bekämpfen, schlägt der Ausschuss vor, „*speziellen Einwanderergruppen aus bestimmten Herkunftsländern oder Regionen einen ‚vorrangigen Einwanderungsstatus‘ zuzuerkennen*“¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Vgl. Acosta/Fajnzylber/Lopez 2007:63f

¹⁰¹ Ebd.:96

¹⁰² Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:120:0082:01:DE:HTML> (10.07.08)

¹⁰³ Vgl. ebd.

¹⁰⁴ Vgl. ebd.

¹⁰⁵ Vgl. ebd.

Eine weitere Maßnahme, um die Ärmsten zu erreichen wäre, den *„Angehörigen aus Haushalten mit niedrigen Einkommen gezielt die Auswanderung zu erleichtern.“*¹⁰⁶

5.2 Brain Circulation

Die Europäische Kommission argumentiert und rechtfertigt ihre Programme zur zirkulären Migration vielfach mit der Gefahr des Braindrains im Falle einer permanenten Migration. Daher soll durch die zirkuläre Migration von Hochqualifizierten eine Brain Circulation erreicht werden. Voraussetzungen hierfür sind:

- (1) dass Programme der zirkulären Migration tatsächlich auch temporäre Zuwanderung von hochqualifiziertem Personal fördern und nicht nur, wie von vielen Seiten befürchtet wird, Saisonarbeiter migrieren.
- (2) sollte zirkuläre Migration und Bildung verbunden werden um einen Wissenstransfer zu garantieren.
- (3) müssen Voraussetzungen geschaffen werden um zu garantieren, dass hochqualifizierte MigrantInnen in ihre Heimatländer zurückkehren und sich dort in den Arbeitsmarkt entsprechend ihres Bildungsniveaus reintegrieren.

Um Braindrain in einen Braingain zu verwandeln, können vier wichtige Initiativen die von Regierungen getroffen werden können, genannt werden:

1. Bildung: Im Herkunftsland sollen Bildungsprogramme durchgeführt werden, um hochqualifizierte emigrierte Staatsbürger zu ersetzen.
2. Programme sollen implementiert werden, um hochqualifizierter Staatsbürger im Heimatland zu halten
3. Einbeziehung der Diaspora
4. Strategien um Zirkularität und Rückkehr zu fördern.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:120:0082:01:DE:HTML> (10.07.08)

¹⁰⁷ Vgl. Ouaked 2002:159

Geht man von Push und Pull Faktoren als Ursache von Migration aus wird ersichtlich, dass in "Entwicklungsländern" Pull Faktoren stärker sind.¹⁰⁸ Dies impliziert, dass für MigrantInnen Anreize geschaffen werden müssen um eine erneute Abwanderung zu verhindern, beziehungsweise Rückwanderung zu erreichen. Wesentliche Faktoren hierbei sind die politische Stabilität eines Landes, sowie das Investitionspotenzial und Möglichkeiten am Arbeitsmarkt nach der Rückkehr: *[...]reintegration of returnees in the source country depends on the intentions of the returning migrants, their level of skills and whether these have been maintained or whether new skills have been acquired abroad, and the institutional infrastructure migrants are returning to.*¹⁰⁹

5.3 Rückkehr

Rückkehr kann temporär, zirkulär aber auch permanent sein. Weiters ist zu unterscheiden ob die Rückkehr eine freiwillige Entscheidung des/der Migranten/Migrantin darstellt oder erzwungen wurde. So können auch die Auswirkungen der Rückkehr auf die Herkunftsländer sowohl positiv als auch negativ sein. Nina Korte beschreibt die positiven Auswirkungen der Rückkehrer auf die Wirtschaft ihrer Herkunftsländer wie folgt: *„Return migrants take back their increased expertise, savings, good relations to the foreign market, and a global perspective.“*¹¹⁰

Neben materiellen Ersparnissen, die investiert werden können, ist vor allem der Wissenstransfer ein wichtiger Punkt, die heimische Entwicklung voranzutreiben. Dies impliziert zum einen, dass es sich um qualifizierte oder hochqualifizierte Arbeiter handelt, zum anderen, dass MigrantInnen nach der Rückkehr auch tatsächlich für ihren jeweiligen Bildungsgrad adäquate Arbeitsplätze einnehmen können. Ist dies nicht möglich, kommt es zu einem Brain Waste und mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu einer erneuten Abwanderung der betroffenen MigrantInnen. Rückkehr muss also nachhaltig gestaltet werden um einen

¹⁰⁸ Vgl. Baláz/Williams/Kollár 2004:19f

¹⁰⁹ OECD 2007:105

¹¹⁰ Korte 2006:14

maximalen Output zu erreichen. Hierfür sind besonders Rückkehrprogramme ausschlaggebend.

5.3.1 Rückkehrprogramme

Eine wesentliche Voraussetzung für den positiven Erfolg der Rückkehr sind gut implementierte Rückkehrprogramme. Dies zeigt eine Studie von Jamaika. Hier wurden durch ein geeignetes Rückkehrprogramm, dem ‚Returning Resident Programme‘, hochqualifizierte Personen wieder permanent ins Land geholt. Rückkehrende MigrantInnen erhielten Zugang zu landesspezifischen Informationen. Ein Informationsführer wurde herausgegeben und im Außenministerium wurde eine Abteilung geschaffen, welche nur zuständig war für jene Jamaikaner, welche wieder in ihr Heimatland zurückkehrten. Im ‚Return of Talent Programme‘ wurden im öffentlichen Sektor Stellen für Rückkehrende geschaffen und Reisekosten- und Umzugszuschüsse vergeben.¹¹¹ *„The impact of return migration to Jamaica is conditioned by a combination of two factors: the characteristics of the migrants who return [...]. From a policy perspective, one objective should be to encourage the desired types of migrant to return; to take measures to improve the level of confidence in the social and economic environment.“*¹¹²

Thomas-Hope spricht mit dem sozialen, ökonomischen und politischen Umfeld der Herkunftsländer einen zweiten wichtigen Faktor an, welcher notwendig ist um RückkehrerInnen im Land zu halten. Eine Studie zu Kerala, Indien belegt, dass viele MigrantInnen nach ihrer Rückkehr entweder in Pension gingen oder arbeitslos wurden: *„Returned migrants have received little assistance from the state government or any other institution.“*¹¹³

¹¹¹ Vgl. Thomas-Hope 1999:198f

¹¹² Ebd.:198

¹¹³ Nair 1999:209

Generell wurde festgestellt, dass es für Kerala keine geeigneten Rückkehrprogramme gab und auch das politische, ökonomische und soziale Umfeld keine Möglichkeiten für die Zurückgekehrten bot.

Im Vergleich dazu stehen Rückkehrer aus Silicon Valley, die in Bangalore einen IT Wirtschaftsboom auslösten. Durch Steueranreize und einen besonderem Staatsbürgerschaftstatus, ähnlich einer doppelten Staatsbürgerschaft, wurden MigrantInnen wieder in ihr Heimatland geholt und konnten dort nachweislich die wirtschaftliche Entwicklung ankurbeln.¹¹⁴

Zusammenfassend geht aus den Studien hervor, dass eine nachhaltige Rückkehr, welche positive Auswirkungen auf die Entwicklung eines Landes hat, von zwei Faktoren abhängig ist:

1. Soziales, politisches und ökonomisches Umfeld eines Landes.
2. Rückkehrprogramme um Hochqualifizierte entsprechend zu integrieren und dadurch Nachhaltigkeit zu garantieren.

5.3.2 Politische Implikationen

Wie die vorhergehenden Beispiele gezeigt haben, kann Migration zu einer positiven Entwicklung des Herkunftslandes beitragen, wenn diesbezüglich nachhaltige und sinnvolle Rückkehrprogramme implementiert werden. Russel nennt zusätzlich die soziale Klasse, die Dauer der Abwesenheit des/der Migranten/Migrantin oder die Anzahl der Rückkehrenden als Faktoren, welche das entwicklungspolitische Potenzial der Rückkehr beeinflussen können. Auch der Grad der Organisation der Rückkehr ist für ihn ein wichtiger Aspekt der positiven Beeinflussung.

Dabei ist festzustellen, dass Rückkehr, welche eingebettet wird in nationale oder regionale Wirtschaftspolitik, meist erfolgreicher und entwicklungspolitisch nachhaltiger ist.¹¹⁵ Die Grundvoraussetzung für eine sich positiv auswirkende

¹¹⁴ Vgl. Chacko 2007:134

¹¹⁵ King 1986:18f

Rückkehr ist Freiwilligkeit, von Seiten des/der Migranten/in. Voraussetzung dafür, dass MigrantInnen in ihre Heimatländer zurückkehren, sind geeignete Informationen über den Arbeitsmarkt, das Investmentklima aber auch politische Auskünfte über das Herkunftsland. In weiterer Folge werden Programme benötigt, welche die Rückkehrenden bei ihrer Heimkehr unterstützen, sei es durch Informationen oder durch finanzielle Unterstützung wie im oben genannten Beispiel Jamaikas.

Aber nicht nur das Herkunftsland, auch die Empfängerländer müssen Maßnahmen setzen um Rückkehr positiv zu gestalten. So müssen Wege geschaffen werden, um Sozialleistungen in die Herkunftsländer mitnehmen zu können. Durch jene könnten für MigrantInnen Anreize geschaffen werden in ihre Heimatländer zurückzukehren und die Rückkehr wäre durch eine finanzielle Absicherung erleichtert. Hierzu gibt es bereits die „Konvention 157 Zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit“ der ‚International Labour Organisation‘ (ILO). Dieses Übereinkommen von 1892 wurde zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit nur von Schweden, den Philippinen, Kirgistan und Spanien ratifiziert.¹¹⁶ Dies zeigt die Nichtbereitschaft der Länder den MigrantInnen diese Ansprüche auch zu gewähren. Daneben gibt es zahlreiche bilaterale Verträge der europäischen Mitgliedsstaaten mit Drittstaaten, die das Transferieren von sozialen Sicherheiten ermöglichen, allerdings werden bei diesen bilateralen Verträgen, oft nicht alle Sicherheiten ausbezahlt. EU Staaten schließen diese Verträge meist nur mit Nachbarstaaten ab. Pensionsansprüche sind jedoch in den meisten Industriestaaten auch ohne bilaterale Abkommen nach einem gewissen Pensum an Arbeitszeit übertragbar, jedoch meist mit erheblichen Kürzungen.¹¹⁷ In Deutschland werden beispielsweise bilaterale Abkommen abgeschlossen, welche eine völlige Mitnahme von Pensionsansprüchen erlauben. Staatsangehörigen aus Ländern, deren Regierungen kein solches Abkommen mit Deutschland haben werden 30% ihrer Pension abgezogen.¹¹⁸

¹¹⁶ ILO: <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convd157.htm> (30.11.2008)

¹¹⁷ Vgl. Holzmann 2005:7ff

¹¹⁸ Vgl. ebd.: 15

Studien, wie jene von Kerala haben gezeigt, dass die Arbeitslosenrate unter Rückkehrenden oft höher war als unter der restlichen Bevölkerung. Außerdem sind MigrantInnen oft nach der Rückkehr unter ihrem Qualifikationsniveau angestellt. Diese beiden Faktoren können zu einem Brain Waste führen, welchen es mit entsprechenden Programmen vorzubeugen gilt. So kann garantiert werden, dass MigrantInnen nach ihrer Rückkehr wirklich Arbeitsplätze übernehmen, in welchen sie ihre Fähigkeiten einsetzen können.

5.4 Diaspora

Für Meyer sind alle Brainrain Strategien, welche ab den 1980ern entwickelt wurden, entweder mit der Rückkehr oder mit Diaspora Optionen verbunden.¹¹⁹ Damhus sieht der Unterschied der beiden Strategieoptionen vor allem in der nicht notwendigen physischen Rückkehr der Diaspora: „*The diaspora option is more recent and differs from the return option in the sense that it does not aim at the physical repatriation of the nationals living and working abroad. Its purpose is to remote mobilization of the diaspora’s resources and their association to the country-of-origin’s programmes. As they point out, the high skilled citizens do not have to return to their home country. What matters is that they work for their country-of-origin in some ways. This is best achieved through a formal institutionally organized net-working, the diaspora network.*“¹²⁰

Aus obigem Zitat geht hervor, dass für Damhus der wesentliche Erfolg vom institutionalisierten Organisationsgrad der Diaspora abhängt. Diaspora Netzwerke werden von der OECD wie folgt beschrieben: “*Diaspora networks consist of groups of individuals engaged in the economies and societies of both their destination and their source countries. They can be formal or informal in nature. Members of diaspora networks often have a comparative advantage in the provision of many goods and services over the native born in destination countries and their compatriots who have remained back home: diaspora networks, for example, can profitably forge trade and investment links between*

¹¹⁹ Vgl. Damhus 2006:29

¹²⁰ Ebd.:29

their home and host countries and can help new migrants adapt and use local services.”¹²¹

Solche Netzwerke können der Diaspora ermöglichen, auch ohne Rückkehr in ihre Heimatländer entwicklungspolitisch aktiv zu sein.¹²² Den Nutzen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes sieht die OECD, vor allem im Handel und im Investment, welche durch das Engagement der Diaspora angeregt werden können.

Auch Mohan und Zack-Williams gehen davon aus, dass die Diaspora durch Rimessen und temporäre Rückkehr sowohl informell, als auch formell zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beiträgt. Entwicklungsorganisationen leisten hier einen wesentlichen Beitrag „*linking the diaspora to African Development*“¹²³

Kuznetsov und Sabel gehen noch einen Schritt weiter. Für sie liegt der Nutzen des Diaspora Engagements vor allem im Transfer von Wissen: „*Policy expertise and managerial and marketing knowledge are the most significant resources of diaspora networks.*“¹²⁴

5.4.1 Politische Implikationen

Der Transfer von Geld und Wissen spielt auch im politischen Konzept der Europäischen-Kommission zur zirkulären Migration eine wesentliche Rolle. Doch um entwicklungspolitische Handlungen durch das Engagement der Diaspora zu fördern müssen eine Reihe von Maßnahmen gesetzt werden.

Zum einen ist ein sicherer Aufenthaltsstatus für Mitglieder der Diaspora, welcher eine wiederholte Ein- und Ausreise vom Empfängerland ins Herkunftsland ermöglicht, von großer Bedeutung. Das Engagement der Diaspora in entwicklungsrelevanten Feldern wird von der Europäischen Kommission als

¹²¹ OECD 2007: 93

¹²² Vgl. Korte 2006:21

¹²³ Mohan/Zack-Williams 2002:226

¹²⁴ Kuznetsov/Sabel 2006:3

zeitweilige und virtuelle Rückkehr bezeichnet.¹²⁵ Um diese temporäre Rückkehr zu ermöglichen muss entwicklungspolitisch tätigen Diasporamitgliedern eine uneingeschränkte Mobilität erlaubt werden. Dies führt zum einen zu einer leichteren Aufrechterhaltung des Kontakts mit dem Herkunftsland, zum anderen benötigen Investitionen oder die Gründung von Unternehmen, meist mehr Zeit als ansonsten gegeben. Ein Instrument hierfür wäre eine doppelte Staatsbürgerschaft, die eine Zirkularität ermöglicht ohne das Bleiberecht im Empfängerland zu gefährden.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Bündelung und Intensivierung der finanziellen Transfers. Hier muss sich das Herkunftsland zum einen öffnen und Sicherheiten bieten, zum anderen können die Empfängerländer Netzwerke unterstützen. Kapur sieht dies auch für den Erfolg der chinesischen Diaspora, der erst einsetzte, als China seine Wirtschaft für deren Investitionen öffnete *„long as China itself was closed, and international trade and investment were ideologically suspect, the skills and wealth of overseas Chinese had little effect on the country.“*¹²⁶

Ein weiterer wichtiger Faktor der von den Empfängerländern unterstützt werden sollte, ist die über Grenz bestehende Vernetzung der Diaspora. Je mehr die Mitglieder der Diaspora miteinander vernetzt sind, desto größer ist ihr Einfluss und ihre Möglichkeit entwicklungspolitische Aktivitäten erfolgreich in den Herkunftsländern einzusetzen.¹²⁷ Somit müssen sowohl Empfänger- als auch Herkunftsländer Strukturen für das Engagement der Diaspora schaffen, welche eine Bündelung von Aktivitäten möglich macht. Dies kann auf der eine Seite Investment Netzwerke betreffen, andererseits aber auch Brain Circulation Netzwerke, welche Wissenstransfer in „Entwicklungsländer“ fördern.

¹²⁵ Vgl. Europäische Kommission 2005a:8

¹²⁶ Kapur 2003:47

¹²⁷ Vgl. Damhus 2006:29

Kutznetsov sieht die Rolle der Diaspora als eine Brücke, die Netzwerke schafft. Die Arbeit selbst soll aber der Regierung und der Zivilgesellschaft des Herkunftslandes überlassen werden.¹²⁸

¹²⁸ Vgl. Kuznetsov 2006:225

D. FAZIT

Aus der Migration resultieren folgende entwicklungsrelevante Einflüsse: Diaspora, Rückkehr (Brain Circulation) und Rimessen. Studien belegen, dass diese Aspekte sowohl positive, als auch negative Einflüsse auf die Entwicklung des Herkunftslandes nehmen können. Dies ist in einem hohen Ausmaß von den Rahmenbedingungen wie beispielsweise den Strukturen vor Ort und der Ausgestaltung diesbezüglicher Programme abhängig. Insofern ist es Aufgabe der Europäischen Kommission relevante Maßnahmen so zu gestalten, dass deren Einfluss den entwicklungspolitischen Nutzen maximiert, sowie mögliche negative Einflüsse minimiert.

Diese entwicklungspolitische Einflussnahme ist sowohl für temporäre als auch permanente Migration gegeben, da entwicklungsrelevante Aspekte wie das Engagement der Diaspora, Rimessen und Rückkehr nicht an Zirkularität gekoppelt sind, sondern in direktem Zusammenhang mit der Migration an sich stehen. Daher ist die zirkuläre Migration nicht das zentrale Moment des entwicklungsrelevanten Nutzens, sondern Anreiz zur Rückkehr. Dieser liegt darin, dass MigrantInnen nach der Ausreise aus der EU die Möglichkeit erhalten sollen, erneut in ein EU Mitgliedsland einzureisen. Zum anderen werden Anreize zum entwicklungsrelevanten Handeln gesetzt, da durch die wiederholende temporäre Rückkehr die transnationalen Beziehungen aufrecht erhalten bleiben. So argumentiert die Europäische Kommission, dass die Höhe der Rimessen mit dem Grad der Bindung zum Herkunftsland korreliert.¹²⁹

Bezüglich des Begriffes der Zirkularität herrscht jedoch Unstimmigkeit bei der Definition, sowohl bei ForscherInnen, als auch bei politischen Institutionen. Die Ansichten divergieren hinsichtlich des Grades der Zirkularität. So plädiert die Europäische Kommission für eine restriktive Form, während Wissenschaftler wie Cassarino (2008) und Fargues (2008) eine möglichst flexible Ausgestaltung und somit uneingeschränkte Mobilität befürworten. Die Definition ist

¹²⁹ Europäische Kommission 2005a:21

ausschlaggebend für die Gestaltung der Programme, welche wiederum einen unterschiedlich ausgeprägten entwicklungspolitischen Einfluss nehmen können. Die Ausgestaltung der Zirkularität ist somit der migrationspolitisch rechtliche Rahmen innerhalb dessen Programme ausgeführt werden können, welche Migration und Entwicklung verbinden.

Zur nachhaltigen und effektiven Implementierung solcher Programme ist die Einbindung dieser, in bereits vorhandene Strukturen, beziehungsweise die Institutionalisierung der Programme, relevant. So schlägt die Europäische Kommission die Bildung institutioneller Partnerschaften¹³⁰ und Netzwerke vor. Diese Institutionalisierungen sind vor allem für die kohärente Gestaltung der Programme ausschlaggebend, welche zum einen das politische Ziel der Migrationsregulierung verfolgen und zum anderen entwicklungspolitischen Einfluss nehmen sollen. So sieht Musekamp in einer Institutionalisierung in Bezug auf die Diaspora den Vorteil der *„Bündelung von Kompetenzen und [...] Schaffung eines zentralen Ansprechpartners.“*¹³¹

Institutionalisierung spielt auch bei der Gestaltung einer nachhaltigen Rückkehr eine Rolle, da diesbezüglich vorhandene Strukturen bei der maximalen Ausschöpfung des Potenzials der Rückkehrenden unterstützend wirken können. Hinsichtlich der unterschiedlichen ausführenden AkteurInnen in diesem Feld, führt eine Bündelung derer Kompetenzen zur Schaffung eines Netzwerkes, welches die Effizienz der relevanten Programme steigern kann.

Die Institutionalisierung und Vernetzung der diesbezüglichen AkteurInnen liegt im Kompetenzbereich der Nationalstaaten. In welchem Ausmaß diese bereits vorhanden sind, soll im folgenden Kapitel anhand praktischer Beispiele von Projekten und Programmen in Deutschland und Frankreich untersucht werden. Weiters soll untersucht werden inwieweit die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbindung von Migration und Entwicklung von Deutschland und Frankreich bereits realisiert wurden.

¹³⁰ Vgl. Europäische Kommission 2005a:9f

¹³¹ Musekamp 2008b:13

LÄNDERANALYSEN FRANKREICH - DEUTSCHLAND

6 Einleitung zu den Länderanalysen Frankreich - Deutschland

Da sich das politische Konzept der zirkulären Migration noch im Policy Making Prozess befindet, werden im folgenden Teil zunächst die deutschen und französischen Initiativen, Programme und Projekte, welche Migrations- und Entwicklungspolitik verbinden, untersucht. Rimessen, Rückkehr und Diaspora, sind hierbei jene Aspekte, welche dem Konzept der zirkulären Migration entwicklungspolitische Relevanz verleihen. Daher sind dies jene Faktoren, welche in den Länderbeispielen untersucht werden.

Um innerhalb dieser Initiativen, Programme und Projekte der Migration und Entwicklung effektiv verbinden zu können, muss der Staat vorhandene Strukturen nützen. Deswegen werden Strukturen und der Grad der Institutionalisierung jener Aktivitäten, welche die beiden Politikbereiche Migration und Entwicklung miteinander verbinden, untersucht.

Dabei werden Projekte und Programme in Deutschland und Frankreich ausgewählt, die eine entwicklungspolitische Ausrichtung entsprechend unserer Kategorien (Rimessen, Rückkehr, Diaspora) haben und auf nationalstaatlicher Ebene institutionalisiert sind oder sich in einem Prozess der Institutionalisierung befinden. Untersucht wird, inwieweit diese Aktivitäten Parallelen zu den Maßnahmen des politischen Konzeptes der zirkulären Migration der Europäischen Kommission¹³² aufweisen.

Obwohl das Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission in Deutschland keinen und in Frankreich nur peripher Eingang in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit gefunden hat, wird es in beiden Nationalstaaten

¹³² Europäische Kommission 2005a, Europäische Kommission 2007

bereits auf politischer Ebene diskutiert. Dieser Diskursstrang¹³³ wird im zweiten Teil der Arbeit analysiert.

¹³³ Jäger definiert einen Diskursstrang als „Diskursfragmente gleichen Themas“ (Jäger 2004:160)

E. LÄNDERANALYSE FRANKREICH – KATHARINA BENEDETTTER

7 Migration & Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration in der französischen Praxis

7.1 Durchführende AkteurInnen

Relevante staatliche Institutionen im Bereich der Immigration sind in Frankreich das Innenministerium, sowie das Außen- und Sozialministerium. Das Innenministerium besitzt Kompetenzen bezüglich der Einreise und des Aufenthalts von ImmigrantInnen, während das Außenministerium mit den Herkunftsländern zusammenarbeitet, um diese bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen. Die Aufnahme, Integration und Reintegration von ImmigrantInnen fällt in den Kompetenzbereich des Sozialministeriums.

Für die Durchführung von migrations- und entwicklungspolitischen Projekten, sowie Programmen sind unter anderem die ‚Organisations de Solidarité Internationale issues de l’Immigration‘ (OSIMs), die ‚Agence Francaise du Développement‘ (AFD) oder die ‚Agence Nationale de l’Accueil des Etrangers et des Migrations‘ (ANAEM) zuständig.

Besonders zentral ist die Funktion der AFD als französische Entwicklungsagentur. Sie untersteht dem Wirtschaftsministerium, dem Außenministerium und dem Ministerium für Immigration. Diese Vernetzung der AFD mit verschiedenen französischen Ministerien verweist auf ein hohes Ausmaß an Institutionalisierung, welche durch die Einbindung von unterschiedlichen Ministerien mit diversen Zuständigkeitsbereichen als Querschnittinstitutionalisierung bezeichnet werden kann.

Auch zahlreiche NGOs arbeiten im Bereich von Migration und Entwicklung, wie beispielsweise die ‚Groupe de recherches et de réalisations pour le développement

rural‘ (GRDR)¹³⁴. Diese Organisation arbeitet sowohl in Frankreich, als auch in Mali, im Senegal und in Mauretanien. In diesen Herkunftsländern, aus denen ein Großteil der französischen ImmigrantInnen stammt, engagiert sich die GRDR für die ländliche Entwicklung. Diese Aktivitäten werden zu 85% von öffentlichen Geldgebern, wie beispielsweise dem französischen ‚Ministère de affaires étrangère‘ oder der Europäischen Union, und zu 15% aus privaten Mitteln finanziert.¹³⁵

In Frankreich umfassen die Tätigkeiten der NGO die Ausbildung der MigrantInnen in betriebswirtschaftliche Grundlagen und Buchführung, sowie in Informatik. Außerdem bemüht sich die GRDR die Interaktionen zwischen MigrantInnen und der Bevölkerung im Herkunftsland zu verstärken. Die finanziellen Mittel hierfür stammen zu 75% aus öffentlichen Fonds, z.B. von den französischen Ministerien für Justiz, Jugend und Sport, der Rest wird privat finanziert.

Durch die diversen Finanzquellen aus unterschiedlichen Ministerien wird die Einbindung der Aktivitäten der GRDR in einen institutionellen Rahmen sichtbar. Hier erfolgt eine Art Querschnittinstitutionalisierung.

Eine weitere Vereinigung ist die ‚Fédération des Associations Franco-Africaines de Développement‘ (FAFRAD)¹³⁶. Diese von MigrantInnen gegründete Organisation unterstützt und begleitet MigrantInnen bei dem Erwerb von zur Unternehmensgründung relevantem Wissen. Außerdem werden Kontakte zu finanziellen und technischen Partnern hergestellt.

Beiden Initiativen, GRDR und FAFRAD, ist gemein, dass durch die von den Rückkehrenden mit ihrer Unterstützung gegründeten Unternehmen der nachhaltigen Entwicklung des jeweiligen Herkunftslandes dienen sollen. Dies entspricht auch der von der Europäischen Kommission empfohlenen Maßnahme in drei der oben beleuchteten Mitteilungen¹³⁷ bezüglich der Reintegration von

¹³⁴ Vgl. GRDR: <http://www.grdr.org/index.php> (04.10.2008)

¹³⁵ Vgl. GRDR: <http://www.grdr.org/financements.php> (01.03.2009)

¹³⁶ Vgl. FAFRAD: <http://www.fafrad.org/> (04.10.2008)

¹³⁷ Vgl. Europäische Kommission 2005a:15; Europäische Kommission 2005b:12; Europäische Kommission 2007:5

Rückkehrenden und dem Nutzen des damit verbundenen entwicklungsrelevanten Potentials.

FAFRAD kooperiert bei der Durchführung von Projekten des ‚Programme Migration et Initiatives Economiques‘ (PMIE) mit dem ‚Programme Solidarité Eau‘ (pS-Eau)¹³⁸ und den ‚Organisations de Solidarité Internationale issues de l’Immigration‘ (OSIMs). Das pS-Eau ist ein Zusammenschluss verschiedener, im Wassersektor tätiger Unternehmen sowie relevanter französischer Ministerien. Das Ziel der Organisation ist eine verbesserte Kooperation mit AkteurInnen in den „Entwicklungsländern“, um Projekte im Bereich Wasser effizienter gestalten zu können. Zwar liegt der Fokus des pS-Eau auf Wasserprojekten, dennoch engagiert sich die Organisation auch in den Bereichen Migration und Entwicklung, die sie in einer ihrer drei Zielsetzungen festhalten: die Unterstützung von Aktivitäten der internationalen Solidarität. Diesbezüglich wurden im Rahmen des pS-Eau das ‚Programme Migration et Initiative Economique‘ (PMIE), Unterstützung für die Co-Développement Programme in Mali und Senegal,¹³⁹ sowie das Netzwerk ‚Groupe d’Appui à la Micro-Entreprise‘ (GAME)¹⁴⁰ entwickelt, die beide auf die Unterstützung wirtschaftlicher Initiativen von MigrantInnen abzielen.

Mitglieder dieses Netzwerkes GAME sind auch FAFRAD und GRDR. GAME ist ein Netzwerk von verschiedenen Organisationen und Vereinigungen, die im Feld von Migration und Entwicklung bezüglich Rückkehr tätig sind.

Während die Projekte von PMIE implementiert werden, agiert GAME eine Kommunikationsplattform für MigrantInnen. pS-Eau fungiert hierbei als Trägerin und kooperiert mit privaten Unternehmen und auch staatlichen Akteuren wie der ‚Agence Francaise de Developpement‘ (AFD), dem ‚Ministère de l’Ecologie, de l’Energie du Développement durable et de l’Aménagement du Territoire‘ (MEEDDAT), ‚Ministère des Affaires étrangères et européennes‘ (MAEE) und dem ‚Ministère de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Développement solidaire‘ (MIIDS).¹⁴¹

¹³⁸ Vgl. pS-Eau: <http://www.pseau.org/cms/index.php?id=2> (20.02.2009)

¹³⁹ Vgl. pS-Eau: <http://www.pseau.org/cms/index.php?id=14> (01.02.2009)

¹⁴⁰ Vgl. pS-Eau: http://www.pseau.org/pmie/partenaires/men_game.htm (04.10.08)

¹⁴¹ Vgl. pS-Eau: <http://www.pseau.org/cms/index.php?id=157> (20.02.2009)

An diesem Beispiel erkennt man sehr deutlich die hochgradige Vernetzung privater und auch staatlicher Akteure und Institutionen. Wiederum engagieren sich verschiedene Ministerien in den Bereichen Migration und Entwicklung und man kann von einer Querschnittinstitutionalisierung sprechen. Innerhalb dieser Strukturen werden Projekte koordiniert und Plattformen zur Kommunikation als Instrument zur Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren gebildet. Die Förderung institutioneller Partnerschaften, wie hier im Falle von FAFRAD, ist ebenso eine von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Maßnahme.¹⁴²

Diese empfohlene Maßnahme wurde auch im folgenden Beispiel umgesetzt: Eine Besonderheit in der französischen Politik ist die Partizipation gleich mehrerer Ministerien in migrationspolitischen Belangen. Dies wird besonders durch die Gründung des interministeriellen Komitees zur Migrationskontrolle, dem ‚Comité interministériel de contrôle de l’immigration‘, ersichtlich. Dieses Komitee wurde per Dekret am 23. Mai 2005 eingesetzt. Der Vorsitz wird entweder vom Premierminister oder dem ‚Ministère de l’Immigration‘ geführt. Das Komitee koordiniert interministeriell zwischen dem Immigrationsministerium, dem Innenministerium, dem Ministerium für soziale Angelegenheiten, dem Verteidigungsministerium sowie dem Außen-, Bildungs- und Wirtschaftsministerium oder dem Ministerium für Übersee.¹⁴³ Die Aufgabe dieses Komitees besteht darin, die Aktivitäten innerhalb des Bereiches der Migrationsregulierung interministeriell zu koordinieren. *«Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.»*¹⁴⁴

Auch hier erkennt man die hochgradige Institutionalisierung und ausgeprägte Vernetzung der französischen AkteurInnen in Bezug auf ein prioritäres politisches Ziel, nämlich der Migrationsregulierung.

¹⁴² Vgl. Europäische Kommission 2005a:9f

¹⁴³ Vgl. Légifrance:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000448547&dateTexte=#>
(07.03.2009)

¹⁴⁴ Vgl. Ebd.

7.2 Rückkehr

Die Rückkehr ist bei dem Konzept der zirkulären Migration ein häufig diskutiertes Thema. So gibt es die inhaltliche Dichotomie der temporären und permanenten Rückkehr. Während zirkuläre Migration konsequenterweise eine temporäre Rückkehr implizieren würde, wird dennoch von einem Großteil der relevanten AkteurInnen von einer permanenten Rückkehr gesprochen. Zahlreiche französische Organisationen unterstützen Rückkehrende bei der Reintegration und dem Aufbau einer wirtschaftlichen Existenzgrundlage. Dies passiert zumeist in Form von Entwicklungszusammenarbeit mit dem Argument der Unterstützung in die wirtschaftliche Selbstständigkeit. Die Rückkehrenden sollen jegliches, während der Migration erworbenes Kapital, im Heimatland auf eine produktive Art umsetzen. *«La raison en est qu'à l'étranger les migrants ont généralement pu acquérir un épargne, donc un capital financier, de nouvelles connaissances et capacités, donc un capital humain, ainsi que des contacts utiles, donc un capital social, pouvant employés de manière productive au pays.»*¹⁴⁵

Dies kann jedoch einige Herausforderungen beinhalten. So sind Rückkehrende häufig von Arbeitslosigkeit stärker betroffen als jene Arbeitskräfte, die nicht migriert sind. *«Les migrants de retour ont souvent des difficultés à trouver un bon travail et sont confrontés au chômage, en tout cas plus souvent que les immigrants et les non-migrants.»*¹⁴⁶

Ammassari spricht hier von „*Gaspillage de Cerveaux*“¹⁴⁷, einer Verschwendung von Arbeitskräften. Besonders Hochqualifizierten fällt die Reintegration in den lokalen Arbeitsmarkt sehr schwer. Beispielsweise stoßen die im Ausland erlernte Arbeitsmethoden im Herkunftsland häufig auf Unverständnis, während zusätzlich schlechte Infrastruktur und unsichere soziale Dienstleistungen Probleme schaffen.¹⁴⁸ Auch die in einem zu geringen Ausmaß vorhandenen Arbeitsplätze für Hochqualifizierte im Herkunftsland erschweren eine nachhaltige und effiziente Reintegration dieser Rückwandernden: *„Réduire le déficit de travail décent est la*

¹⁴⁵ Ammassari 2004:27f

¹⁴⁶ Traoré et Bocquier 1998 nach Ammassari 2004:30

¹⁴⁷ Ammassari 2004: 30

¹⁴⁸ Ebd: 30

meilleure voie pour faire reculer la pauvreté et donner à l'économie mondiale une plus grande légitimité.»¹⁴⁹

Dennoch wird der Rückkehr Hochqualifizierter die größte entwicklungspolitische Relevanz zugesprochen. « *Le retour et la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine, notamment des ressortissants hautement qualifiés, ont souvent été vus comme un moyen de favoriser le développement.* »¹⁵⁰

Folglich ist die Schaffung einer Infrastruktur im Herkunftsland zur Maximierung des entwicklungspolitischen Nutzens notwendig. So belegen auch Studien aus Ghana und Côte d'Ivoire die von der ‚Organisation International du Travail‘ (OIT) formulierte These, dass MigrantInnen am ehesten dann zurückkehren, wenn politische Stabilität, ökonomisches Wachstum und somit ein gutes Investitionsklima gegeben sind. «*Se penchant sur les cas du Ghana et de la Côte d'Ivoire cette étude a montré que le retour s'opère surtout durant les phases de stabilité politique et de croissance économique et est lié aux opportunités d'emploi e d'investissement d'affaires.*»¹⁵¹

Ebenso hält Cassarino am theoretischen strukturellen Ansatz fest, dass bei der Rückkehrentscheidung und auch bezüglich des Erfolges der Rückkehr die strukturellen Gegebenheiten im Herkunftsland ausschlaggebend sind. „*Returnees' success or failure is analysed by correlating the "reality" of the home economy and society with the expectations of the returnee.*“¹⁵²

Der soziologische strukturelle Ansatz ist demnach insofern innovativ, als dass er bezüglich der Rückkehrentscheidung und deren entwicklungsrelevanten Potenzial die Situation im Herkunftsland nach der Rückkehr berücksichtigt.¹⁵³

Diese Annahme der Gegebenheit bestimmter struktureller Voraussetzungen verfolgt auch Hunger in seiner Studie zu Braindrain und Braingain, in der er die

¹⁴⁹ OIT 2001:12

¹⁵⁰ Ammassari 2004:27

¹⁵¹ Ebd.: 30

¹⁵² Cassarino 2004:64

¹⁵³ Currle 2006:12

Auswirkungen von Rückkehrmigration untersucht. Seiner Meinung nach müssen für eine entwicklungsrelevante Remigration folgende Aspekte gegeben sein: *„Rückwanderungsanreize und Entwicklungsfortschritte im Herkunftsland, die Positionierung und Etablierung der Auswanderer im Aufnahmeland, der Aufbau von transnationalen Netzwerken und eine offizielle Rückwanderungspolitik der Herkunftsländer.“*¹⁵⁴

Da sich die französischen operativen Akteure der Entwicklungsrelevanz der hochqualifizierten MigrantInnengruppe bewusst werden und dieses Potenzial sowohl für die Herkunfts- als auch die Aufnahmeländer von Bedeutung ist, werden zunehmend Maßnahmen zur Zirkularität Hochqualifizierter entworfen. *«Mais désormais un certain consensus s’est formé autour du constat que les migrants (hautement qualifiés) peuvent assumer n rôle important dans le développement de leur pays d’origine tout en restant dans le pays d’accueil, ou en circulant entre les deux.»*¹⁵⁵

7.2.1 Programme zur Rückkehr

Rückkehrprogramme haben einen hohen Stellenwert in der französischen Politik. Ein Aspekt, der in den aktuellen Projekten stark betont wird, ist die entwicklungspolitische Relevanz der Rückkehr. Dabei sollen die in der Migration erworbenen Kompetenzen und relevantes Kapital entwicklungsspezifisch angewandt werden.

Allerdings handelt es sich bei einem Großteil der gesetzten Maßnahmen um eine Unterstützung zur permanenten Rückkehr, welche folglich nicht dem Grundgedanken des Konzeptes der zirkulären Migration entspricht. Dennoch wird argumentiert, dass durch die permanente Rückkehr zwei französische Zielsetzungen vereint werden können. Durch eine erfolgreiche Reintegration soll das entwicklungspolitische Kapital der Rückkehrenden in den Herkunftsländern optimal genutzt werden. Um die Rückkehr nachhaltig gestalten zu können, wird oft mit der Notwendigkeit der Bekämpfung der auslösenden Faktoren für eine

¹⁵⁴ Hunger 2003:15

¹⁵⁵ Ammassari 2004: 31

Migration, wie beispielsweise Armut und fehlende soziale sowie ökonomische Infrastruktur, argumentiert. Jedoch stehen eine erfolgreiche Remigration und Reintegration mit der Schaffung einer produktiven Infrastruktur in Wechselwirkung. Um eine erfolgreiche und nachhaltige Rückkehr und Reintegration zu schaffen, ist Armutsbekämpfung relevant. Entwicklungspolitische Einflüsse sollen also zwei Ziele realisieren: die Verringerung der Motivation zur Migration aus Armutsgründen und eine erfolgreiche und nachhaltige Reintegration rückkehrender MigrantInnen.

Aus diesem Grund haben zahlreiche französische Organisationen in den vergangenen Jahren begonnen die beiden Felder der Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander zu verbinden, um durch relevante Programme und Projekte die Entwicklung in den Herkunftsländern anzukurbeln und somit die Motivation für eine irreguläre Wanderung zu verringern.

Ein Programm auf der operationellen Ebene ist das staatliche ‚Programme Développement Locale Migration‘ (PDLM)¹⁵⁶, in dessen Rahmen Unternehmungsgründungen gefördert und finanziert werden, mit dem Ziel hierbei zu der regionalen Entwicklung des Herkunftslandes beizutragen. Das PDLM wurde 1995 vom ehemaligen ‚Ministère délégué à la Coopération‘¹⁵⁷, vom ‚Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité‘, dem ‚Office des Migrations Internationales‘ (OMI) und einigen NGOs wie GRDR und pS-Eau gegründet, und richtet sich an MigrantInnen aus Mali, dem Senegal und Mauretanien.¹⁵⁸

Ein besonderes Merkmal des Programmes ist der ausdrückliche Fokus auf die Reintegrationshilfe (aide à la réinsertion) im Gegensatz zur Rückführungshilfe (aide au retour). Während sich die Rückführungshilfe auf die Anzahl und die Durchführung der Rückkehr an sich konzentriert, fokussiert die Reintegration viel mehr auf den Prozess der Wiedereingliederung der Rückkehrenden in die Gesellschaft. Diese Schwerpunktsetzung wird laut der EU

¹⁵⁶ Vgl. OIT: http://www.oit.org/public/french/employment/skills/hrdr/init/fra_33.htm (04.10.2008)

¹⁵⁷ Dieses ist heute als beigeordnetes Gremium dem Außenministerium angehörig.

¹⁵⁸ Vgl. Kaba/Force 2002:5

Kommissionsmigrationsforscherin Magoni schon an der Anzahl der Projekte ersichtlich, die klar signalisiert, dass der Fokus nicht auf einer zahlenmäßigen Anhebung der Rückkehrenden, sondern auf deren nachhaltige und entwicklungsfördernde Reintegration liegt. *„Contrary to voluntary return programmes, this system requires careful an personal support for migrants and is, therefore, not intended for large-scale use.“*¹⁵⁹

Die Rückkehrenden erhalten im Rahmen des PDLM einen maximalen staatlichen Zuschuss von € 3.600,--, der im Jahr 2007 auf € 7.00,-- erhöht wurde. Nach der Rückkehr einer Unternehmensgründung im Herkunftsland wird das Unternehmen *„in technischer und beratender Begleitung im ersten Jahr durch wöchentliche Besuche des Mitarbeiters einer Partner-NGO sowie durch den Vertreter der OMI (bzw. ANAEM) vor Ort“*¹⁶⁰ unterstützt.

Durch das PDLM sollen also die Kompetenzen der Rückkehrenden aus der Migration entwicklungsrelevant eingesetzt werden, womit die Bereiche Migration und Entwicklung praktisch verbunden werden. Der Fokus liegt dennoch eindeutig innerhalb der Entwicklungspolitik, da der angestrebte Output im entwicklungsrelevanten Nutzen der Rückkehr liegt.

Als Fortsetzung des PDLM gilt das ‚Programme Migrations et Initiatives Economiques‘ (PMIE)¹⁶¹, welches ein Programm des pS-Eau ist und somit ein Netzwerk für relevante AkteurInnen bildet. PMIE arbeitet in fünf französischen Departements und kooperiert mit 14 Organisationen in zehn afrikanischen Herkunftsländern¹⁶². Zentral ist hierbei die Netzwerkbildung zwischen französischen Unternehmen und remigrierten UnternehmerInnen.

Netzwerkbildung ist auch ein Schwerpunkt bei dem ‚Projet de création d'une association des migrants porteurs de projets économiques ou entrepreneurs‘ von GRDR. Dieses Projekt wurde im Juni 2005 aufgrund der Evaluierung eines

¹⁵⁹ Magoni 2004:7 nach Musekamp 2008b:17

¹⁶⁰ Musekamp 2008b:16

¹⁶¹ Vgl. pS-Eau: <http://www.pseau.org/pmie/index.php> (04.10.2008)

¹⁶² Gabun, Algerien, Guinea, Senegal, Marokko, Togo, Benin, Mali, Elfenbeinküste und Mauretanien

Ausbildungsprogrammes ‘Sensibilisation à la création et à la gestion d'une activité économique’ gestartet, mit dem ein Netzwerk für Personen geschaffen wird, die innerhalb des Programms sozioökonomisch relevante Projekte in den Herkunftsländern entwickelten. Eine sich daraus bildende Arbeitsgruppe organisiert monatliche Treffen, im Rahmen deren sich die MigrantInnen bezüglich ihrer unternehmerischen Erfahrungen austauschen können. Seit Juli 2006 wird das Projekt vom Europäischen Sozialfonds unterstützt und soll vor allem als Kommunikationsplattform für MigrantInnen, die unternehmerisch tätig sind, dienen.

Die hier beschriebenen Programme und Projekte zielen allesamt auf eine nachhaltige und permanente Remigration von MigrantInnen ab. Dazu werden diese bezüglich der Realisierung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit sowohl finanziell als auch praktisch und mit Know How unterstützt.

Um jedoch das Potenzial der Remigration Hochqualifizierter entwicklungsrelevant ausschöpfen zu können, bleibt die Herausforderung der Schaffung geeigneter Strukturen.

Diese Zielsetzung der Nutzung des Entwicklungspotenzials bei der Rückkehr ist auch in mehreren Mitteilungen der Europäischen Kommission zu finden.¹⁶³

Auffällig ist bei den hier analysierten Projekten und Programmen der starke Grad der Vernetzung der relevanten AkteurInnen und Institutionen, welche ebenfalls eine empfohlene Maßnahme bei der Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission ist.¹⁶⁴ Dieser ist am Beispiel von pS-Eau besonders ausgeprägt, da die Organisation eine Struktur für unterschiedliche Projekte und auch Netzwerke bietet, die in verschiedene Bereiche aufgeteilt ist (Wasser, Entwicklung, Migration). Im Rahmen dieses Programmes kooperieren sowohl private als auch staatliche AkteurInnen. Dies verweist auf den hohen Grad der Institutionalisierung von Projekten und Programmen zur Realisierung von migrations- und entwicklungspolitischen Zielen.

¹⁶³ Vgl. Europäische Kommission 2005a:15; Europäische Kommission 2005b:12; Europäische Kommission 2007:5

¹⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission 2005a:15

Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist, dass alle Programme indirekt oder direkt von verschiedenen und zumeist auch gleichzeitig von mehreren staatlichen Stellen unterstützt werden. Diese Beteiligung unterschiedlicher staatlicher AkteurInnen verweist sowohl auf Migration und Entwicklung als politisch relevantes Querschnittsthema, als auch auf das hohe Ausmaß an Institutionalisierung der beiden Politikbereiche in Frankreich.

Um Rückkehr entwicklungsrelevant zu gestalten, muss auf eine nachhaltige und permanente Ausgestaltung dieser fokussiert werden. Diese Tatsache verweist somit auf das migrationspolitische Ziel der Verringerung des migrantischen Anteils in der Bevölkerung, beziehungsweise der verstärkten selektiven Migrationsregulierung.

Zirkuläre Elemente sind in den untersuchten Projekten und Programmen zur Rückkehr keine aufzufinden.

7.3 Diaspora

Generell hat sich in den letzten Jahren die Bildung von Organisationen von Mitgliedern der Diaspora verstärkt. *«Dans les derniers années des réseaux d'expatriés intellectuels se sont créés, souvent spontanément, dans le but d'aider au développement des pays d'origine.»*¹⁶⁵

Die Verstärkung der transnationalen Beziehungen stellt für die Mitglieder einer solchen Vereinigung eine Alternative zur temporären Rückkehr dar. Die Aktivitäten der Diaspora betreffen die Bereiche der Rückkehr und Reintegration, der Rimessen und des Braindrains. So führt Ammassari an, dass die Überweisungen der Diasporagemeinschaften für verschiedenste Investitionen zur Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur genutzt wird. Als Beispiele nennt sie die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion, Entwicklung von Handel, etc.¹⁶⁶

Diasporamitglieder, die zur Entwicklung ihres Herkunftslandes beitragen wollen, können sich an AFD Projekten durch Mitfinanzierung einerseits und andererseits durch den Transfer von Know How beteiligen. In erster Linie werden von der AFD innerhalb dieser Struktur Unternehmungsgründungen unterstützt. *«Il s'agit d'abord de renforcer, au profit des créateurs d'entreprises, la portée du compte épargne codéveloppement en développant un service de conseil et d'accompagnement[...]. Dans ce but et dans la mesure où l'accès au financement externe est souvent une question cruciale pour le démarrage et les premières années de l'entreprise, il convient aussi de tirer parti de la présence d'institutions financières (en premier lieu, l'Agence française de développement) et bancaires françaises dans les pays concernés en mobilisant celles-ci dans l'appui à l'entrepreneuriat des migrants.»*¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ammassari 2004: 33

¹⁶⁶ Vgl. Ebd.:32

¹⁶⁷ Vgl. Premierminister Frankreich: http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_MigrantsDevSolidaire_220908.pdf (17.10.2008)

So wurde von der AFD auch ein Projekt in Kooperation mit der von MigrantInnen gegründeten marseillischen NGO ‚Migration et Développement‘¹⁶⁸ entwickelt, welches ländlichen Tourismus in den von Abwanderung stark betroffenen Gebieten in Marokko bewirbt. Die damit verbundenen Einkommen sollen der dort gebliebenen Bevölkerung zu Gute kommen. Das Projekt bindet die marokkanische Diaspora in Frankreich mit ein, indem diese ein Drittel der finanziellen Mittel beisteuern soll. *«Au Maroc, un programme de construction de gîtes ruraux et de soutien aux entreprises innovantes, géré par l'Agence française de développement, est financé pour un tiers par le migrant, un tiers par la Commission européenne et pour le dernier tiers par un fonds d'amorçage marocain.»*¹⁶⁹

Aber nicht nur finanziell soll die Diaspora eingebunden werden, auch ein Transfer von Know How wird angestrebt. *„Many Moroccans abroad have acquired a high level of technological skills and would like to be able to reinvest them in Morocco.“*¹⁷⁰

So sollen im Rahmen dieses Projektes mit Unterstützung der marokkanischen Diaspora in Frankreich touristische Klein- und Mittelunternehmen gegründet und somit die regionale Entwicklung angeregt werden.

Die Partizipation der Diaspora soll dazu führen, dass das Projekt nachhaltig in der Region verankert bleibt. Hierbei betrachtet die AFD die *„[...] migrants as stakeholders in the development of their home country.“*¹⁷¹

Die verstärkte Einbeziehung der Diaspora lässt darauf schließen, dass die AFD jenen Ansatz des Konzeptes der zirkulären Migration verfolgt, der eine permanente Migration mit einer temporären Rückkehr umfasst.

Hierbei ist wiederum die Verbindung von staatlichen mit privaten AkteurInnen im Rahmen von der AFD koordinierte und unterstützte Projekte und Programme von Organisationen von MigrantInnen gegeben. Besonders auffällig an diesen starken

¹⁶⁸ Vgl. Migration et Développement: www.migdev.org (17.10.2008)

¹⁶⁹ Vgl. Sénat: <http://www.senat.fr/bulletin/20070723/etr.html> (17.10.2008)

¹⁷⁰ Cruse 2005:358

¹⁷¹ Ebd.:351

Vernetzungstendenzen ist, dass Projekte und Programme nicht im Aufgabenbereich eines jeweiligen französischen Ministeriums oder Organisation bleiben. Stattdessen gibt es in den meisten Fällen mehrere zuständige, finanzierende und ausführende Stellen.

Die Kooperation findet auf drei Ebenen statt: die Diasporaorganisationen beteiligen sich sowohl finanziell durch Rimessen, als auch intellektuell in Form von Know How Transfer in die Herkunftsländer, beziehungsweise stellen sie der AFD auch lokales Wissen zur Verfügung. Weiters kooperieren die MigrantInnenorganisationen mit der AFD auch auf operationeller Ebene, indem die Projekte gemeinsam durchgeführt werden.

Durch die Zusammenarbeit privater Diasporaorganisationen mit der staatlichen französischen Entwicklungsagentur entsteht hier eine Verbindung der Zielsetzungen der beiden Akteure. Dies verweist erneut auf ein hohes Ausmaß an Institutionalisierung der Verbindung von migrations- und entwicklungspolitischen Aktivitäten. Dennoch steht hierbei klar der entwicklungspolitische Fokus im Vordergrund. Das Feld der Migration wird nur insofern berührt, als dass MigrantInnen als entwicklungsrelevante AkteurInnen instrumentalisiert werden.

7.3.1 Organisations issues de l'immigration - OSIMs

MigrantInnen treten auch bei der Organisationsform der OSIMs als entwicklungspolitische AkteurInnen auf. Bei OSIMs handelt es sich um Vereinigungen¹⁷² von ImmigrantInnen mit einem hohen Grad an Vernetzungen, die in ihre Heimat investieren. Reynald Blion, der Direktor des Programmes für Migration, Pluri-Kulturalität und Entwicklung am Panos Institut in Paris, bezieht sich in seinem Artikel auf eine Studie von 2000 zu OSIMs in Frankreich. Blion beschreibt diese als *«Association à but non lucratif constituées par des personnes issues de l'immigration et ayant tout ou partie de leurs activités tournées vers la solidarité internationale avec le pays d'origine.»*¹⁷³

¹⁷² Schätzungen belaufen sich auf eine Anzahl von circa 600 solcher Vereinigungen im Jahr 2004 in Frankreich. Vgl. Musekamp 2008b:12

¹⁷³ Daum 2000:3 nach Blion 2004:235

Da bei dieser spezifischen Organisationsform sowohl Diaspora als auch Rimessen, Wissenstransfer und damit verbunden temporäre Rückkehr integriert sind, umfassen die OSIMs sämtliche von der Europäischen Kommission genannten relevanten Kategorien, um im Rahmen des Konzeptes der zirkulären Migration die Bereiche der Migrations- und Entwicklungspolitik zu verbinden. Deshalb soll die Darstellung der OSIMs Aktivitäten im Feld von Migration und Entwicklung, sowie deren Möglichkeiten bezüglich des Konzeptes der zirkulären Migration, besonders Platz eingeräumt werden.

Bis 1981 hatten OSIMs maximal die Möglichkeit, sich als Verein nach dem Vereinsgesetz vom 01.07.1901 registrieren zu lassen. Seit 1981 gibt es für OSIMs die Möglichkeit, sich als gemeinnützige Organisation anerkennen zu lassen.¹⁷⁴ Dies stellt eine erhöhte Anerkennung der Arbeit der OSIMs dar. Eine weitere Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit von staatlicher Seite mit den OSIMs war die Schaffung des Amtes des Botschafters für Co-Développement (‘Ambassadeur délégué au codéveloppement’) im Jahr 2003. Dieser wird von Musekamp als „*Relais zwischen OSIMs und staatlichen Akteuren*“¹⁷⁵ bezeichnet. Die Schaffung dieses Amtes kommt für Musekamp einer Anerkennung der Arbeit der OSIMs gleich.¹⁷⁶

Das Budget der OSIMs ist gering, durchschnittlich beläuft es sich auf € 15.000 pro Jahr pro Organisation. Die Finanzierung erfolgt zum Großteil aus Eigenmitteln, aber auch durch das Außenministerium und das Ministerium für Arbeit und Soziales.¹⁷⁷ Die Unterstützung fließt meist ausschließlich in die Heimatgemeinde, in dem die Projekte auf Basis von Partnerschaftsabkommen realisiert werden.

Den OSIMs wird generell eine gemeinnützige Orientierung zu Gunsten der Herkunftsländer zugeschrieben. «*En effet, les objectifs des programmes initiés [...] affichent, [...] une dimension politique et sociale forte, survalorisée comparé*

¹⁷⁴ Vgl. Musekamp 2008b:9 nach Magoni 2004:12

¹⁷⁵ Musekamp 2008b:11

¹⁷⁶ Vgl. ebd.:11

¹⁷⁷ Vgl. ebd.:12

à leur dimension économique, ce qui différencierait de ceux des ONG autochtones.»¹⁷⁸

Ein weiterer Pluspunkt für die OSIMs ist ihr Wissen von lokalen Gegebenheiten im Herkunftsland und damit verbunden die Vermeidung kultureller Fehltritte. Durch die direkte Miteinbeziehung der lokalen Bevölkerung und der permanenten Kommunikation mit ihnen wird außerdem konkret auf deren Bedürfnisse eingegangen. Weiters wird die Verantwortung der lokalen Bevölkerung bei der Konzeption und Umsetzung der Unternehmen gefordert, was in weiterer Folge die Nachhaltigkeit der Projekte und die Identifizierung der Empfängergesellschaft mit den jeweiligen Unternehmungen beinhaltet. «*Une telle démarche permet d'engager la responsabilité des populations bénéficiaires dans la conception, la réalisation et la gestion des ouvrages et des structures mis en œuvre.*»¹⁷⁹

Um diese Vorteile besser nutzen zu können und die OSIMs durch eine institutionelle Organisation zu unterstützen, wurde 2002 das ‚Forum des organisations de solidarité international issues des migrations‘ (FORIM)¹⁸⁰ als staatliche Dachorganisation für diese MigrantInnenorganisationen gegründet. FORIM vereinte im Jahr 2004 geschätzte 600 OSIMs.¹⁸¹

FORIM und OSIMs kooperieren auch auf operationeller Ebene, so auch bei dem Projekt ‚Programme d'appui aux projets des organisations de solidarité internationale issue de l'immigration‘ (PRA/OSIM), welches von FORIM gegründet wurde und gemeinsam mit dem französischen Ministère de l'Immigration lokale Mikroprojekte der OSIMs unterstützt. Hierbei werden Projekte in der sogenannten ‚Zone de la Solidarité prioritaire‘¹⁸², ausgenommen

¹⁷⁸ Blion 2004:238

¹⁷⁹ Dembele 2003

¹⁸⁰ FORIM ist die Dachorganisation der OSIMs und wurde 2002 aus öffentlichen französischen Mitteln gegründet. Vgl. FORIM:

http://www.forim.net/forim/content/pdf/%22http://www.pseau.org/codev_mail%22 (16.01.2009)

¹⁸¹ Vgl. Musekamp 2008b:12

¹⁸² „Die *“Zone de solidarité prioritaire (ZSP)” (Zone prioritärer Solidarität -ZPS-) ist durch die französische Regierung in Februar 1998 als diejenige festgelegt worden, wo die öffentliche Hilfe, ausgewählt und konzentriert, eine bedeutende Wirkung hervorrufen und zur harmonischen Entwicklung der Institutionen, der Gesellschaft und der Wirtschaft beitragen kann.*“ Vgl.

Ministère des affaires étrangères et européennes

http://www.diplomatie.gouv.fr/de/themen_6/entwicklungshilfe_160/franzosische-politik_1085/solidaritatsfonds-ministeriums_900/die-prioritare-solidaritatszone_902/index.html (16.01.2009)

Mali, Senegal, Komoren und Haiti, für die eigene ‚Programme des Fonds de solidarité prioritaire de co-développement‘ bestehen, und mit einem Budget von maximal 120.000,- Euro ausgestattet sind, von FORIM und dem Ministerium kofinanziert. Die maximale Unterstützung durch PRA/OSIM beläuft sich auf 15.000,- Euro pro Unternehmen und darf 70% des Gesamtbudgets nicht überschreiten. *«Le cofinancement assuré par le PRA/OSIM, plafonné à 15.000 euros, ne peut être supérieur à 70% du montant total du projet.»*¹⁸³

Mikroprojekte, die sich für diese Kofinanzierung qualifizieren, müssen Kooperationen mit einer jeweiligen Diaspora aufweisen und die lokale Bevölkerung sowie die Behörden finanziell, konzeptuell, etc. in das Projekt miteinbeziehen. Ebenfalls muss Kohärenz zu anderen Entwicklungsprogrammen gegeben sein. Eine weitere Bedingung stellt die institutionelle Nachhaltigkeit dar. *«Une attention particulière est accordée aux conditions d'appropriation sociale, de viabilité économique et financière et de pérennisation institutionnelle de l'action à l'issue du projet, en particulier les modalités de sa prise en charge par le partenaire local et par les communautés bénéficiaires.»*¹⁸⁴

OSIMs können als generelle Organisationsform für die Diaspora betrachtet werden. Sie sind als Kleinorganisationen hochgradig strukturiert und auch institutionalisiert und genießen eine hohe staatliche Anerkennung, die beispielsweise durch die Gründung von FORIM im Jahr 2002 als staatliche Dachorganisation für die OSIMs, ersichtlich wurde. Zweck von FORIM ist es, die Koordination der Projekte und Programme zu erleichtern, um dadurch eine bessere Effizienz des Entwicklungsausgangs zu erreichen. FORIM beschreibt das Ziel wie folgt: *«[...] de renforcer les échanges entre la France et les pays d'origine et de contribuer au développement de leur région d'origine.»*¹⁸⁵

¹⁸³ Vgl. Co-Développement: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=29&aid=1121> (16.01.2009)

¹⁸⁴ Vgl. FORIM:

http://www.forim.net/forim/actualites/appel_a_projets_programme_d_appui_aux_projets_des_organisations_de_solidarite_internationale_issues_de_limmigration_pra_OSIMs/note_technique_2009 (16.01.2009)

¹⁸⁵ Vgl. FORIM. <http://www.forim.net/> (21.02.2009)

Die staatliche Anerkennung der entwicklungsrelevanten Aktivitäten der MigrantInnen im Rahmen der Arbeit der OSIMs kommt auch durch die Schaffung des Amtes des Botschafters für Co-Développement im Jahr 2003 zur Geltung. Aufgabe dieses Botschafters ist die interministerielle Koordination der Co-Développement Belangen, unter welche auch die Aktivitäten der OSIMs subsummiert werden.¹⁸⁶

So findet auch im Bereich der OSIMs eine institutionelle Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren zur Verbindung der Bereiche Migration und Entwicklung statt. Diese institutionelle Kooperation, sowie der hohe Grad der Vernetzung sind von der Europäischen Kommission empfohlene Maßnahmen.¹⁸⁷

Das Vorhandensein der vier Kategorien Diaspora, Rimessen, (temporäre) Rückkehr und Wissenstransfer innerhalb der OSIMs verweist auf vorhandenes Potenzial dieser Organisationsform bezüglich einer Miteinbeziehung bei der Implementierung des Konzeptes der zirkulären Migration.

Aktuell liegt der Fokus der Aktivitäten der OSIMs klar auf entwicklungspolitischen Aspekten.

7.3.2 Malische Diaspora

Ein regionales Beispiel für eine mitgliedsstarke Diaspora ist die Malische. Es wird geschätzt, dass es allein in Frankreich über 400 malische MigrantInnenorganisationen gibt, welche auch in Mali vor Ort gut strukturiert sind. Für die örtlichen Dachverbände in Mali gibt es auf nationaler Ebene je einen Rat für das jeweilige Zielland der Diaspora. Im Fall von Frankreich ist dies der ‚Conseil des Maliens de France‘. 1993 wurde der ‚Haut Conseil des Maliens de l’Extérieur‘ (HCME), Oberrat der Auslandsmalier, gegründet. Dieser Rat zielt darauf ab, alle Auslandsmalier zusammenzuschließen und diese zur Mithilfe bei

¹⁸⁶ Vgl. Musekamp 2008b:11

¹⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission 2005a:6f;9f

der malischen Entwicklung zu animieren.¹⁸⁸ Als ein mögliches Instrument dafür wird die befristete Rückkehr genannt und somit von zirkulärer Migration mit Entwicklungsrelevanz gesprochen. Dabei sollen Projekte im Rahmen der technischen Entwicklungszusammenarbeit implementiert werden.¹⁸⁹

Als relevantes Beispiel kann das UN Programm ‚Transfer of Knowledge Through Expatried Nationals‘ (TOKTEN)¹⁹⁰ genannt werden. Das von UNDP und dem FSP finanzierte Programm wurde 1998 implementiert und befindet sich seit 2004 in seiner zweiten Phase, und zielt in seinen Aktivitäten auf den universitären Bereich und somit auf die Ausbildung von hochqualifiziertem Personal ab. Durch die temporäre Rückkehr von hochqualifizierten Diasporamitgliedern soll deren Expertise genutzt werden.¹⁹¹ *„Dieses Programm unterstützt die Universität von Bamako und [...] nationale Ämter, die noch einer massiven Hilfe bedürfen, um ihre internen Kapazitäten auszubauen.“*¹⁹²

Der ehemalige malische Präsident Mobido Keita nennt folgende Vorteile des TOKTEN Programms:

- *„Schnelle Abwicklung: In ein bis drei Wochen kann ein Kurzeinsatz erledigt werden;*
- *Wirksamkeit und Effizienz: Die im Ausland lebenden Landsleute kosten viel weniger als die ausländischen Experten. Das nationale Personal bringt eine gewisse Milieukennntnis und –sensibilität mit und hat mit seinen lokalen Landsleuten weniger Kommunikationsprobleme, um sein Fachwissen weiterzugeben;*
- *Der psychologische Aspekt: ein auf gegenseitigem Vertrauen beruhendes herzliches Arbeitsklima zwischen dem Experten und seinen Counterparts lässt sich schnell schaffen;*¹⁹³

¹⁸⁸ Vgl. Keita 2007:7

¹⁸⁹ Vgl. ebd.:9

¹⁹⁰ Vgl. TOKTEN: <http://toktenmali.org/> (11.10.08)

¹⁹¹ Folgende Ziele werden auf der Homepage genannt: « i) pallier au manque de personnel enseignant qualifié, ii) l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation à l'Université, Grandes Ecoles et Instituts, Centres de Recherche et Instituts de Recherche ; iii) l'ouverture de l'Université sur le monde extérieur ; iv) le développement et le maintien de relations de consultants/universités/instituts. » Vgl. TOKTEN: <http://toktenmali.org/> (11.10.08)

¹⁹² Keita 2007:9

¹⁹³ Ebd.:10

- *Das Programm erlaubt den Nutznießern, wieder im Land Fuß zu fassen und einen regelmäßigen physischen Kontakt mit ihren Familien zu pflegen.“*

Weiters gab es im Oktober 2003 ein Forum für malische Diasporamitglieder in Bamako, im Rahmen dessen einen Wissensaustausch zwischen den Auslandsmaliern und dem HCME stattfand.¹⁹⁴

Am Beispiel der malischen Diaspora erkennt man, dass auch im Herkunftsland Strukturen gegeben sein sollen, welche MigrantInnen die Möglichkeit bieten, im Herkunftsland entwicklungsrelevant tätig zu werden. In Mali realisiert dies der Staat beispielsweise durch die Gründung des HCME oder der Veranstaltung des Forums für malische Diasporamitglieder, den Auslandsmaliern Plattformen zu bieten, um das in der Migration gewonnene Finanz- und Humankapital im Herkunftsland entwicklungspolitisch umzusetzen.

Auch hier sind Elemente aus dem Konzept der zirkulären Migration enthalten. So will der malische Staat die Diasporamitglieder dazu motivieren ihr erworbenes Know How zur Verfügung zu stellen und durch Rimessen finanzielle Unterstützung zu leisten. Ergänzend wird die temporäre Rückkehr angeregt und die Relevanz von Vorort Strukturen treten hervor, die den Erfolg und die Nachhaltigkeit der Projekte und Programme wesentlich beeinflussen können.

¹⁹⁴ Vgl. Keita 2007:12, Président de la République Mali:
<http://www.koulouba.pr.ml/spip.php?article195> (11.10.2008)

7.4 Rimessen

Es gestaltet sich als schwierig Summen von Rimessen zu nennen, da ein großer Teil der Gelder über informelle Kanäle zu den EmpfängerInnen gelangt. Die Ursachen dafür sind einerseits, dass die Überweisungskosten der Banken sehr hoch sind, andererseits erschwert der schlechte Ausbau des Bankensystems im Empfängerland den Zugang.¹⁹⁵

Daher belaufen sich die meisten Angaben entweder nur auf einen Bruchteil der Überweisungen, da sich die Zahlen auf offizielle Angaben beziehen, oder sie beruhen auf Schätzungen. Dennoch lässt sich feststellen, dass es sich um enorme Summen handelt, die während der Migration in das Herkunftsland transferiert werden. Frankreich ist gemeinsam mit Deutschland eines der Hauptsendeländer von Rimessen. *«Sur les 6.4 milliards de \$ de provenance non africaine, reçus par l'Afrique en 2000, seulement 2.6 milliards provenaient de l'Europe. De ce montant, la moitié provient de la France qui, avec l'Allemagne, est l'un des principaux pays d'émigration en Europe. Les régions de destination sont le Maghreb et l'Afrique sub-saharienne francophone.»*¹⁹⁶

Dennoch gibt es Hochrechnungen zur Höhe von Rimessen, so auch in der Studie zum entwicklungsrelevanten Potenzial der senegalesischen Diaspora von Diatta und Mbwo. Sie berechneten die Rimessen von 1993 der MigrantInnen in Frankreich in ihre jeweiligen Heimatländer.

Abbildung 3

Country	Transfers of emigrants in CFA F*
Tunisia	96.300.000.000,--
Morocco	601.900.000.000,--
Algeria	261.100.000.000,--
Madagascar	6.300.000.000,--
Mali	11.900.000.000,--

¹⁹⁵ Vgl. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement 2006:2

¹⁹⁶ Ebd.:7

Mauritania	1.400.000.000,--
Côte d'Ivoire	51.100.000.000,--
Senegal	65.000.000.000,--

* 1 USD = 600 CFA Francs

Quelle: Diata/Mbow 1999:260

Die Bedeutung der Rimessen wurde erst Anfang der 1970er wahrgenommen und deshalb erst ab diesem Zeitpunkt Anreize zur entwicklungsrelevanten Verwendung eingeführt. *«Née dans les années 70, l'idée que les transferts des migrants pouvaient être orientés vers des investissements productifs, et, pour cela accompagnés d'incitations, a donné naissance à des expériences de co-développement, qui s'appuient sur des transferts de ce type, ainsi que sur des institutions de micro-finance. Ces dernières s'efforcent de collecter l'épargne accumulée par les familles réceptrices pour la faire fructifier au bénéfice des communautés et /ou à la création de petites entreprises.»*¹⁹⁷

Um einerseits einen besseren Überblick über die transferierten Summen zu erhalten, und andererseits auch um deren Verwendung mitbestimmen zu können, sollen unter anderem Maßnahmen gegen das schlecht ausgebaute Bankensystem in den Herkunftsländern der MigrantInnen gesetzt werden.

Mögliche Akteure hierbei sind kooperierende Banken in Frankreich und im Herkunftsland, wobei diese Kooperationen bezüglich ihrer Relevanz für die Entwicklung im Herkunftsland analysiert werden sollen.

7.4.1 Entwicklungsrelevante Programme und Projekte zu Rimessen

Ein relevanter Akteur ist das französische ‚Centre International du Crédit Mutuel‘ (CICM) das als Schirmorganisation für Netzwerke von Banken in den Herkunftsländern, den regionalen französischen Gruppen von ‚Crédit Mutuel‘ und des zentralen Dachverbandes der ‚Crédit Mutuel‘ fungiert. Die Arbeit des CICM beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und will die soziale und

¹⁹⁷ Direction générale de la Coopération internationale et du Développement 2006:7

wirtschaftliche Entwicklung durch die Mobilisierung der Ersparnisse von MigrantInnen vorantreiben. Diese Form der Unterstützung betrachtet das CICM als Alternative zu Fremdinvestitionen.¹⁹⁸ *«Le but est que, à terme, les populations locales prennent en main leur propre développement. C'est la logique du système mutualiste fondé sur la participation active des sociétaires à la gestion de la caisse locale dont ils sont membres.»*¹⁹⁹

Ein konkretes Beispiel für eine solche Kooperation unter der Dachorganisation von CICM ist jene zwischen der französischen ‚Crédit Mutuel‘ und der malischen Banken ‚Crédit agricole‘, den ‚Caisse villageoises d'épargne crédit autogérées‘ und der ‚Banque Nationale de développement agricole‘. Das Ziel dieser Kooperation ist es, den Familien der MigrantInnen in Mali leistbare Möglichkeiten der Nutzung von Banken zu bieten. *«Les implantations en Afrique hors capitales et grands centres portuaires sont rares, alors que la majorité des familles des migrants habite dans les campagnes. Pour les agences ouvertes, les conditions d'accès à un compte sont relativement coûteuses, et la population destinataire de ces fonds n'a pas de culture bancaire.»*²⁰⁰

Ähnlich gestaltet ist das Programm PASECA in Mali, in der Region Kayes. Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss von drei regionalen Finanzunternehmen: der ‚Association Diama Djigui‘ (ADD), der ‚Association Benkadi‘ und der ‚Organisation Rurale pour le Développement Intégré de la Kolimbiné‘ (ORDIK). Die Ziele von PASECA sind die Beförderung der Ersparnisse und der selbstverwalteten Kredite sowie die zuverlässige Übermittlung von Rimessen.

- *«bancariser des transferts informels (transparence, lutte contre le blanchiment)*
- *mobiliser l'épargne des migrants*
- *assurer la livraison d'argent au dernier Km (Village)»*²⁰¹

¹⁹⁸ Vgl. Crédit mutuel: <http://www.cmutuel.com/cicm/pages/presentation/le-cicm.html> (04.02.2009)

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ Direction générale de la Coopération internationale et du Développement 2006:7

²⁰¹ Vgl. Mix market: <http://www.mixmarket.org/en/demand/demand.show.profile.asp?ett=1676> (17.01.2009)

Auf französischer Seite sind bei diesem Projekt die ‚Agence Française de Développement‘ als finanzierende Organisation und ‚Crédit Agricole‘ als ausführende Partei involviert. Die ‚Crédit Agricole‘ überweist die Rimessen an die malische ‚Banque Nationale de Développement Agricole‘, welche wiederum die Gelder an die jeweiligen regionalen Banken überweist.²⁰²

Die Sinnhaftigkeit einer solchen Kooperation beweist der Umfang der Rimessen der malischen Diaspora. Einer Studie von Cimade zufolge, überweist ein/e malische/r MigrantIn jährlich etwa 1.400,-- Euro, was ungefähr 14% des durchschnittlichen Jahreseinkommens (10.050,-- Euro) entspricht.²⁰³

Um den MigrantInnen eine transparente Situation bezüglich der Überweisungskosten zu bieten, stellt die AFD auf einer Homepage ein Service zur Verfügung, welches ein vergleichendes Service zu den unterschiedlichen Kosten für die verschiedenen Auslandsüberweisungsmöglichkeiten mehrerer Banken bietet.²⁰⁴ 15 Bankinstitute²⁰⁵ sind an diesem Projekt beteiligt, mit dem Gelder nach Marokko, Mali, Tunesien, Benin, auf die Komoren und in den Senegal versandt werden können. Eine Erweiterung um Algerien und den Kongo ist in Planung.²⁰⁶

Bei der Umsetzung dieser Initiative wurde eine von der Europäischen Kommission empfohlene Maßnahme bezüglich der Verbesserung der Infrastruktur von Finanzinstituten in den Herkunftsländern realisiert.²⁰⁷

Als eine weitere Maßnahme wurde beispielsweise ein Vertrag zwischen Frankreich und der ‚Union économique et monétaire ouest-africaine‘ (UEMOA) unterzeichnet, um entwicklungspolitische Handlungen durch die Rimessen der in

²⁰² Mix market: <http://www.mixmarket.org/en/demand/demand.show.profile.asp?ett=1676> (17.01.2009)

²⁰³ Blion 1998 nach AFD/CFSI 2004:40

²⁰⁴ Vgl. Envoi d’argent: www.envoiaargent.fr (11.01.2009)

²⁰⁵ Banque Accord, Banque d’Escompte, Caisse d’Epargne Alsace, Caisse d’Epargne Ile-de-France, Caisse d’Epargne Normandie, Caisse d’Epargne Provence Alpes Corse, Caisse d’Epargne Rhone Alpes, Caisse d’Epargne Loire-Drôme-Ardèche, Coinstar Money Transfer SAS, Crédit Agricole du Nord Est, Moneygram International, R. Raphael & Sons PLC, Société Générale, Western Union Network Ireland Ltd. Vgl. Envoi d’argent: <http://www.envoiaargent.fr/pages/partenaires> (04.02.2009)

²⁰⁶ Vgl. Envoi d’argent: <http://www.envoiaargent.fr/> (11.01.2009)

²⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission 2005a:5

Frankreich lebenden Mitglieder verschiedener Diaspora zu erleichtern. Mitgliedsländer dieser Union sind Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo, wobei sich alle Mitgliedsstaaten, bis auf Mali, bereit zeigten, das Abkommen zu unterzeichnen, welches für drei Jahre gültig sein, und Austausch- und Solidaritätsprogramme für MigrantInnen der UEMOA Mitgliedsstaaten in Frankreich, die entwicklungspolitisch in ihren Herkunftsländern tätig werden wollen, einführen soll. *«Le protocole d'accord signé avec l'UEMOA pour une durée de trois ans vise à mettre en place des programmes d'échanges et de solidarité destinés à accentuer les efforts des migrants en faveur du développement.»*²⁰⁸

Die Partner planen ein jährliches Forum zu Migration und Entwicklung, welches abwechselnd in Frankreich und Ouagadougou, dem Sitz der UEMOA stattfinden soll.

Ausschlaggebend für die Planung eines solchen Abkommens war das enorme Ausmaß der Rimessen, welche aus Frankreich in die Länder der UEMOA überwiesen werden, die sich nach Schätzungen der Presseagentur Xinhua auf 8,5 Milliarden Euro belaufen. *«Les migrants originaires des pays membres de l'UEMOA et vivant en France représentent par leurs seuls envois d'argent vers leur famille entre 10 et 15% du PIB de ces pays, soit environ 8,5 milliards d'euros alors que la contribution de la France au développement des Etats de l'Union est évaluée à 9 milliards d'euros, souligne l'agence de presse Xinhua.»*²⁰⁹

Ziel des Vertrages ist es, die entwicklungsrelevanten Handlungen der Mitglieder der jeweiligen Diaspora in Frankreich so effizient wie möglich zu unterstützen.

Ein Beispiel der extremen Relevanz von Rimessen ist jenes der Komoren. 13% der komorischen Gesamtbevölkerung lebt in Frankreich, jene weisen eine sehr ausgeprägte Beziehung zum Herkunftsland auf. Das Ausmaß der Rimessen und die Abhängigkeit der komorischen Gesellschaft davon sind bereits derart hoch, dass die Komoren ohne diese Unterstützung wirtschaftlich nicht mehr lebensfähig

²⁰⁸ Vgl. Co-Développement: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=34&aid=1128> (16.01.2009)

²⁰⁹ Ebd.

wären. *«La spécificité de la migration comorienne en France est son organisation sociale, solidaire et communautaire. Les liens avec le pays d'origine sont excessivement étroits et nécessaires pour les Comores au point que dans le contexte actuel de développement «les Comores ne sont pas viables sans leur diaspora.»²¹⁰»²¹¹*

Einer Schätzung der Weltbank zu Folge überwies die komorische Diaspora 2002 circa 30,48 Millionen Euro.²¹² Diese Gelder kommen einerseits Vereinigungen von Rückkehrenden zu Gute, die damit den Bau von Ambulanzen, Schulen, Straßen und dergleichen finanzieren. Es werden aber auch Familienmitglieder direkt unterstützt, was jedoch oftmals den negativen Effekt der finanziellen Abhängigkeit mit sich bringt. Weiters werden diese privaten Gelder häufig für Konsum aufgewandt und eher selten wirtschaftlich investiert. Dies wird damit begründet, dass auf den Komoren kaum Strukturen vorhanden sind, die eine solche ökonomische Verwendung der Rimessen unterstützen und fördern würden.²¹³

Es ist also nun festzuhalten, dass einerseits enorme Summen aus der komorischen Diaspora in Frankreich in die Heimatregionen fließen, jedoch nur ein Teil davon entwicklungsrelevant verwendet wird, da diesbezügliche Strukturen und Institutionen nur mangelhaft vorhanden sind.

Eine weitere Maßnahme geht von der Europäischen Investitionsbank aus die der ‚Union Tunesienne de Banques‘ (UTB) technische Unterstützung zu Überweisungen von tunesischen MigrantInnen in Europa anbietet. Das Budget dieses Projektes beläuft sich auf € 500.000,--. Der damalige Migrationsminister Hortefeux kündigte am 13. Jänner 2009 eine Kooperation Frankreichs mit der UTB an. Die ‚Groupe Caisse d'épargne‘ ist bis dato die einzige französische Bank, die bereits einen diesbezüglichen Vertrag unterzeichnet hat.²¹⁴

²¹⁰ Sophie Blanchy, 1998 nach AFD/CFSI 2004:29

²¹¹ AFD/CFSI 2004:29

²¹² Vgl. ebd.:49

²¹³ Vgl. ebd.:50

²¹⁴ Vgl. Co-Développement: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=1135> (01.02.2009)

Die ‚Caissé d’épargnes‘ ist noch mit weiteren (geplanten) Maßnahmen im Bereich der Rimessen engagiert. Beispielsweise bietet die Bank Sparbücher zu speziellen Konditionen für die Ersparnisse von MigrantInnen an. Die daran geknüpften Bedingungen sind, dass die MigrantInnen ihrer Arbeit zu legalen Bedingungen nachgehen, sowie die entwicklungsrelevante Nutzung des Geldes nach der Überweisung.²¹⁵

Außerdem sollen Treuhänderfonds in Kooperation mit der Afrikanischen Entwicklungsbank entwickelt werden, um günstige Bedingungen für die Überweisung der Rimessen von Diasporamitgliedern anbieten zu können.²¹⁶

Die hier beschriebenen Maßnahmen sollen es ermöglichen, dass Rimessen auf dem direktesten Weg zu dem jeweiligen Empfänger gelangen. Dazu wurden Kooperationen von französischen Banken mit Banken in den Herkunftsländern initiiert. Durch diese institutionalisierten Netzwerke soll der Zugang zum lokalen Bankenwesen verbessert und somit einer breiteren Bevölkerung die Nutzung von offiziellen Wegen bezüglich des Empfangens der Rimessen ermöglicht werden. Die Schaffung solcher institutioneller Netzwerke entspricht einer von der Europäischen Kommission empfohlenen Maßnahme.²¹⁷ Die daran geknüpften Bedingungen sind im entwicklungspolitischen Bereich angesiedelt. So sind beispielsweise migrantische Kunden der französischen ‚Caisse d’épargne‘, die Sparbücher zu speziellen Konditionen erhalten dazu angehalten, diese Ersparnisse entwicklungsrelevant zu investieren.

Doch nicht nur zwischen Banken entstanden im Bereich der Rimessen Kooperationen. Auch staatliche Akteure, wie die französische Entwicklungsagentur AFD, wurden in die Zusammenarbeit involviert. Gerade dieser Akteur soll für eine entwicklungsrelevante Umsetzung der Projekte und Programme im Bereich der Rimessen anregen.

²¹⁵ Vgl. Co-Développement: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=709> (09.01.2009); Vgl. France transactions.com <http://www.francetransactions.com/actualites/info-epargne-000399.html> (17.01.2009)

²¹⁶ Vgl. Co-Développement: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=1090> (09.01.2009)

²¹⁷ Vgl. Europäische Kommission 2005a:6ff

Aus diesem Grund ist auch bezüglich der Projekte und Programme zu Rimessen ein hoher Grad an Institutionalisierung und Kooperation zwischen privaten Institutionen und staatlichen Organisationen gegeben. Der Fokus liegt auf der Realisierung von entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Dennoch findet eine Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung statt, da es sich bei den Rimessen um Gelder aus der Migration handelt.

7.5 Querschnittpolitik

Einerseits gibt es in der französischen Politik bereits etablierte politische Konzepte im Bereich von Migration und Entwicklung, wie jenes des Co-Développement, welches schon durch seinen Namen auf die gemeinsame Verantwortung von Herkunfts- und Aufnahmeland zur Entwicklung der Herkunftsländer verweist.²¹⁸

Andererseits werden neue politische Konzepte entworfen, die Migration und Entwicklung verbinden. Aufgrund der langen Migrationsgeschichte Frankreichs wurde der entwicklungspolitische Aspekt erst später in die migrationspolitischen Konzepte und Programme integriert. Diese Tendenz der Miteinbeziehung von Entwicklung in Migrationskonzepte wird im folgenden Teil bearbeitet.

Konzepte und damit verbundene Projekte und Abkommen werden bezüglich der Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung mit Hilfe der vier Kriterien Diaspora, Rimessen, Rückkehr und Brain Exchange untersucht.

Die hier untersuchte Politik, die Konzepte, Projekte und Abkommen werden von jeweils mehreren französischen Ministerien durchgeführt. Daher wird auch in diesem Kapitel ein Augenmerk auf das Ausmaß der Institutionalisierung gelegt.

7.5.1 Le Co-Développement

Unter Co-Développement wird jener Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit verstanden, der von Mitgliedern einer Diaspora betrieben wird. So stellt Christian Connan, der Botschafter für Co-Développement von 2005, den Zusammenhang zwischen Diaspora und Co-Développement folgendermaßen dar: *«Le codéveloppement entend canaliser les énergies engendrées par les diasporas installées en France vers le développement de leur pays d'origine.»*²¹⁹

Bereits Anfang der 1990er Jahre wurden im Ségaltal Projekte mit Co-Développement Charakter durchgeführt, der Terminus ‚Co-Développement‘ wurde aber erst 1997-98 von Jean-Pierre Chevenement, dem damaligen

²¹⁸ Vgl. Musekamp 2008b:8

²¹⁹ Liaison Franco-Africaine 2005. 4

französischen Innenminister, geprägt. Der Fokus wurde bereits damals sowohl auf eine nachhaltige Reintegration im Falle einer Rückkehr begleitet von entwicklungsfördernden Maßnahmen, als auch eine Steuerung der irregulären Migrationsströme gelegt.²²⁰

Am 8. Oktober 2003 wurde diese Schwerpunktsetzung im Rahmen einer Mitteilung des Ministers für Zusammenarbeit und der Frankophonie, Pierre André Wiltzer, um zwei weitere Punkte vertieft: die Rückkehr sollten entwicklungsrelevant kanalisiert und insbesondere die hochqualifizierten Mitglieder der Diaspora in die Entwicklung der Herkunftsländer eingebunden werden.²²¹

Warum MigrantInnen besonders geeignet als entwicklungsrelevante AkteurInnen eingesetzt werden können, begründet Connan folgendermaßen: *«Ils envoient des fonds très importants, qui sont supérieurs à l'Aide Publique au Développement (APD) et qui équivalent à 3% voire 5% du PNB de leur pays d'origine [...]. Parallèlement, une partie des migrants est très qualifiée et a des compétences précises, souvent dans des domaines où leur pays es confronté à des carences.»*²²²

Das Konzept des Co-Développement umfasst viele Komponenten des politischen Konzeptes der zirkulären Migration. So werden nicht nur in Frankreich lebende MigrantInnen in Co-Développement Projekte eingebunden, sondern auch jene, die eine Rückkehr in ihr Herkunftsland anstreben, involviert. *«Le codéveloppement peut aussi bien intéresser les immigrants qui souhaitent retourner dans leur pays pour y créer une activité.»*²²³

Zusammengefasst beschreibt der Generalsekretär des Außenministeriums Co-Développement wie folgt: *«Celuici est entendu comme l'ensemble des actions d'aide au développement qui implique des migrants vivant en France, quelles que soient les modalités de cette implication : participation à la conception, au financement, à la réalisation, au suivi ».* Le texte rappelle également que le « codéveloppement » qui « valorise le rôle des migrants dans le développement de

²²⁰ Vgl. Cazenave/Godfrain 2007:34

²²¹ Vgl. ebd.:36

²²² Liaison Franco-Africaine 2005. 4

²²³ Ebd.:4

*leur pays d'origine », doit être « mieux intégré dans notre politique d'aide au développement » et « constitue un volet de notre politique d'immigration».*²²⁴

Die Bereiche, in denen Co-Développement Projekte abgewickelt werden, sollen die regionale und lokale Entwicklung betreffen und in Zusammenarbeit mit den jeweiligen kommunalen Behörden im Herkunftsland abgewickelt werden. Außerdem soll es durch die Programme des Co-Développement jeweiligen hochqualifizierten Mitgliedern von Diaspora erleichtert werden, in ihren Heimatländern entwicklungsrelevant tätig zu werden. Diese Kooperationen zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmeland einerseits, beziehungsweise die Partizipation von Individuen oder Organisationen andererseits, verweist auf eine intensive Netzwerkbildung und einen ausgeprägten institutionellen Rahmen. *«Le co-développement vis à soutenir les diasporas scientifiques, techniques et économiques ainsi que les jeunes issus au développement des pays d'origine et qui visent à en renforcer le lien.»*²²⁵

Um Projekte tatsächlich bedarfsorientiert zu entwickeln, wird vom Ministerium versucht, viel relevante und direkte Information durch und über die MigrantInnen zu erhalten. Diesbezüglich spielen kooperierende Organisationen, wie beispielsweise FORIM, eine große Rolle.²²⁶ Diese Dachorganisation repräsentiert OSIMs auf staatlicher Ebene und fungiert somit als Schnittstelle zwischen privaten Diasporaorganisationen und öffentlichen Institutionen.

FORIM unterstützt die Co-Développement Projekte unter anderem in Mali, Senegal und auf den Komoren. Diese werden vom ‚Fonds de Solidarité Prioritaire‘ (FSP) finanziert, welcher ein Finanzinstrument des französischen Außenministeriums ist und Projekte unterstützt, die für soziale, institutionelle, kulturelle und/oder forschungsrelevante Entwicklung bedeutend sind.

Das erste konkrete Co-Développement Projekt wurde 2000 im Senegal gestartet. Als eine Voraussetzung für die Kofinanzierung muss das Projekt von einer in

²²⁴ Cazenave/Godfrain 2007:35

²²⁵ Liaison Franco-Africaine 2005:2

²²⁶ Vgl. ebd.:5

Frankreich lebenden Diaspora gegründet worden sein und finanziell gestützt werden. Eine Besonderheit der vom FSP finanzierten Projekte im Senegal ist die Mobilisierung der hochqualifizierten senegalesischen Diaspora in Frankreich, welche von der NGO pS-Eau durchgeführt wird. *«Le programme FSP Sénégal a pour objectif de promouvoir des activités porteuses de développement au Sénégal, à travers la mobilisation des moyens et des compétences des migrants installés en France.»*²²⁷

Durch diese Maßnahme sollen Netzwerke zwischen der Diaspora und senegalesischen Institutionen geschaffen werden. Im Rahmen dieser kurz- bis mittelfristigen Projekte wird die Mobilität der hochqualifizierten Mitglieder finanziert. *«Cet accompagnement consiste à financer la mobilité des experts sénégalais amenés à intervenir dans les initiatives retenues pour des missions de courte ou moyenne durée. Accessoirement peut être financée une participation au fonctionnement et à l'acquisition de l'équipement indispensable à leur conduite.»*²²⁸

Ein weiteres Co-Développement Projekt wurde 2002 in Mali gestartet und vom FSP mit einem Budget von 2,6 Millionen Euro finanziert. Die drei Schwerpunkte waren die Finanzierung wirtschaftlicher Projekte, lokaler Entwicklung und die Migration Jugendlicher.²²⁹

Laut der französischen MigrantInnenorganisation FAFRAD befinden sich circa 120.000 malische MigrantInnen in Frankreich, von denen der Großteil aus der Region Kayes kommt. Schätzungen zu Folge werden jährlich 60 Millionen Euro von Frankreich nach Mali gesandt. Konkret wurden von 2002 bis 2005 im Rahmen des FSP Projektes 350 wirtschaftliche Projekte unterstützt, wovon 70% in Bamako und 20% in Kayes stattfanden.²³⁰ Um jedoch als FSP Projekt zugelassen zu werden, müssen formelle Strukturen sowohl in Mali, als auch in Frankreich existieren.

²²⁷ Liaison Franco-Africaine 2005:9

²²⁸ Focus sur le Fonds de Solidarité Prioritaire. Vgl. FORIM: <http://www.forim.net/forim/content/pdf/874> (16.01.2009)

²²⁹ Vgl. Liaison Franco-Africaine. 2005:5

²³⁰ Vgl. ebd.:6

Weitere Co-Développement Programme wurden mit La Réunion und Madagaskar abgeschlossen. Auch hierbei soll die lokale Entwicklung durch die Begleitung wirtschaftlicher Initiativen von MigrantInnen, der Mobilisierung hochqualifizierter Diasporamitglieder und Jugendlicher unterstützt werden.²³¹

Zusammenfassend kann das Co-Développement als verbindendes Konzept zwischen den beiden Politikbereichen Migration und Entwicklung betrachtet werden. So sieht auch Musekamp im Co-Développement *„einen viel versprechenden Ansatz der Verknüpfung von Migration und Entwicklung hinsichtlich der Unterstützung der Entwicklungsinitiativen von Diasporagruppen.“*²³²

Dass das Co-Développement die beiden Politikbereiche Migration und Entwicklung in Verbindung setzt, zeigt auch das Statement des französischen Ministerrates, der explizit zwei Ziele des Co-Développement festsetzt: *„(1) die verbesserte Nutzbarmachung der Rücküberweisungen zur Steigerung der Entwicklung, (2) die Mobilisierung hochqualifizierter Migranten zum Wohl ihrer Herkunftsländer.“*²³³

Durch die entwicklungsrelevante Miteinbeziehung von integralen Bestandteilen der Migration wie dem Engagement der Diaspora, Rimessen und Brain Circulation kann das Konzept des Co-Développement durchaus mit jenem des Konzeptes der zirkulären Migration in Verbindung gesetzt werden. In beiden Konzepten sollen die Politikbereiche Migration und Entwicklung zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden. Die Projekte des Co-Développement bieten hier einen institutionellen Rahmen innerhalb dessen die MigrantInnen als entwicklungsrelevante AkteurInnen durch Ko-Finanzierungen und auch Wissenstransfer aktiv werden können.

Die Politik des Co-Développement ist in eine starke institutionelle Struktur eingebettet. Seine Relevanz für die französische Politik zeigt sich nicht zuletzt in der Schaffung des Botschafters für Co-Développement (2003), welcher nicht nur

²³¹ Vgl. Ambassade de France à Tananarive: <http://www.ambafrance-mada.org/spip.php?article524> (10.01.2009)

²³² Musekamp 2008b:4

²³³ Ebd.:12

die interministerielle Kommunikation in den relevanten Politikbereichen verbessern soll, sondern die AkteurInnen in diesem Feld in eine ministerielle Ebene einbindet und diese dort auch repräsentiert.

7.5.2 Le Pacte d'Immigration et d'Asile Européenne

Im Rahmen der EU Präsidentschaft stellte Frankreich am 7. und 8. Juli 2008 in Cannes den Europäischen Immigrations- und Asylpakt²³⁴ vor. Einer der darin genannten Punkte ist die Erleichterung einer legalen Immigration, welche entsprechend der jeweiligen Bedürfnisse und Kapazitäten des Aufnahmelandes geregelt werden soll. Die Blue Card²³⁵ ist hierfür ein zentrales Element und verweist auf die Priorität der Einwanderung von Hochqualifizierten. *„Es sollte spezielle Anforderungen und die Aufnahmekapazitäten einzelner Mitgliedsstaaten berücksichtigen, damit Migranten „im Geist der Solidarität“ in die Gesellschaft des Ziellandes integriert werden können. Grundlage des Paktes sind die Blue Card-Initiative sowie der bereits in Vorbereitung befindliche Aktionsplan zur legalen Migration.“*²³⁶

Die Aufnahmeländer haben somit einen bestimmenden Einfluss darauf, welche MigrantInnen aufgenommen werden sollen, was dem Konzept der ‚Migration Choisie‘ entspricht, welches von Nicolas Sarkozy vertreten wird und vorsieht *„[...] im Sinne von zirkulärer Migration vor allem qualifizierten Migranten zeitweise die Tore zur EU (zu) öffnen.“*²³⁷

Im Rahmen dieses Konzeptes der ‚Migration Choisie‘, deren selektive Ideologie der des ‚Pacte d'Immigration et d'Asile‘ sehr ähnlich ist, soll eine Politik der

²³⁴ European Pact on Immigration and Asylum: <http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-european-pact-on-immigration-and-asylum.pdf> (22.10.2008)

²³⁵ Die Blue Card wurde nach dem Vorbild der amerikanischen Green Card geschaffen. Sie wird an Hochqualifizierte verliehen, die damit viele Rechte, unter anderem auch ein hohes Maß an Mobilität, genießen. Somit umfasst die Blue Card ein zentrales Element der zirkulären Migration.

²³⁶ Vgl. Euractiv: <http://www.euractiv.com/de/mobilitaet/europaischer-pakt-einwanderung-asyl/article-175522> (22.10.2008)

²³⁷ Vgl. Eurotopics: http://www.eurotopics.net/de/magazin/magazin_aktuell/franzoesische_ratspraesidentschaft_06_20_08/artikel_sarkozy_europapolitik_mueller/ (22.10.2008)

Migrationssteuerung realisiert werden. Ein Instrument um Migration bedarfsgerecht zu regulieren, sind bilaterale Abkommen mit Herkunftsländern.²³⁸

Generell handelt es sich um den Bedarf an Arbeitskräften in hochqualifizierten oder temporären Berufen, welche im Rahmen der Politik der ‚Migration Choisie‘ gedeckt werden sollen.

Dennoch findet man auch bei diesem Konzept auf operationeller Ebene eine Verbindung zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik. Eine diesbezügliche Maßnahme ist die ‚Carte compétences et talents‘ ist eine spezifische Form der Aufenthaltsgenehmigung, da die Ausstellung dieser Karte an ein entwicklungspolitisches Engagement gekoppelt ist, und sie nur für jene Personen erfolgt, die dazu geeignet sind durch ihren Aufenthalt in Frankreich zur Entwicklung sowohl von Frankreich selbst, als auch vom Heimatland beizutragen. *«La carte de séjour "compétences et talents" se met en place. Elle peut être accordée à l'étranger susceptible de participer au développement économique ou au rayonnement (intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif) de la France et du pays dont il a la nationalité.»*²³⁹

Auch hier finden sich Parallelen des Konzeptes der ‚Migration Choisie‘ zum EU Kommissionskonzept der zirkulären Migration wieder. So sollen laut der Europäischen Kommission Kanäle für die benötigten ArbeitsmigrantInnen im Rahmen des Konzeptes der zirkulären Migration geöffnet werden. *«Au nom de la lutte contre la fuite de cerveaux des pays du Sud, la Commission a accouché d'un nouveau concept: la migration circulaire. Grâce à des partenariats avec des pays tiers, l'UE souhaite ouvrir des canaux d'immigration ciblés et surtout faciliter le retour des travailleurs immigrés dans leurs pays d'origine.»*²⁴⁰

Der französische Ansatz beinhaltet ebenfalls ein zirkuläres Element. Vorgesehen ist eine mehrfache Ein- und Ausreise, jedoch ohne die Möglichkeit eines

²³⁸ *«L'accord de gestion concertée des flux migratoires signé avec le Burkina Faso fait suite à ceux déjà conclus avec le Bénin, le Cap-Vert, le Gabon, la République démocratique du Congo, l'Ile Maurice, la Tunisie et le Sénégal. D'autres accords sont en négociation avec le Cameroun, Haïti, l'Egypte et le Mali, ce dernier ayant finalement refusé de signer la semaine dernière.»* Vgl. Co-Développement <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=34&aid=1128> (16.01.2009)

²³⁹ Vgl. Service public: <http://www.service-public.fr/actualites/00516.html> (05.10.2008)

²⁴⁰ Vgl. MCS Info: http://mcsinfo.u-strasbg.fr/article.php?cPath=17_53&article_id=9366 (21.10.2008)

Familiennachzugs, wodurch die Migration temporär bleiben soll. Außerdem sollen dementsprechende Maßnahmen den Anteil der WirtschaftsmigrantInnen innerhalb der Einwandernden nach Frankreich von 7% auf 50% erhöhen. *«Une approche soutenue par la France: «Vous venez, vous repartez et vous pourrez revenir, mais sans immigration familiale et définitive», décrypte un haut-fonctionnaire français. L'objectif annoncé par Nicolas Sarkozy est de faire passer l'immigration économique de 7% à 50% des flux migratoires vers la France.»*²⁴¹

Die Elemente einer selektiven und bedarfsorientierten Migrationsregulierung finden sich auch im ‚Pacte d’Immigration et d’Asile‘, sowie im Konzept der zirkulären Migration wieder. So sieht dieser Pakt vor, zirkuläre Immigration unter Berücksichtigung der Vermeidung von Braindrain durch Netzwerkbildungen mit den Herkunftsländern anzukurbeln.²⁴²

Bei dem ‚Pact d’Immigration et d’Asile‘ liegt der Fokus ganz deutlich auf der Bedürfnisbefriedigung des französischen Arbeitsmarktes und ist somit im Rahmen der Migrationspolitik angesiedelt. Die Entwicklungspolitik erscheint hierbei als Anreiz für die Herkunftsländer, um bei einer Migrationsregulierung zu kooperieren.

Der Immigrationspakt ist noch in der Entwicklungsphase und die hier analysierten Kategorien wurden zum Zeitpunkt der Analyse noch nicht in die Praxis umgesetzt. Daher bleibt abzuwarten, wie die Gewichtung von migrations- und entwicklungspolitischen Zielen in der Praxis verläuft.

7.5.3 CIGEM

Am 6. Oktober 2008 wurde das ‚Centre d’Immigration et des Gestion de Migrations‘ (CIGEM) in Bamako, Mali eröffnet. CIGEM wird in erster Linie vom

²⁴¹ Vgl. MCS Info: http://mcsinfo.u-strasbg.fr/article.php?cPath=17_53&article_id=9366 (21.10.2008)

²⁴² Vgl. European Pact on Immigration and Asylum:4. <http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-european-pact-on-immigration-and-asylum.pdf> (22.10.08)

9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert. Auch Frankreich trägt zur Finanzierung bei, ist aber primär als operativer Akteur bei der Durchführung von CIGEM tätig. Das Zentrum soll dazu beitragen bessere Kenntnisse über Migrationsströme zu erlangen, MigrantInnen bei der Rückkehr zu betreuen und relevantes juristisches Wissen zur Verfügung stellen zu können sowie Wissen über die malische Diaspora, Rimessen nach Mali und diesbezüglich entwicklungsrelevante Aspekte zu generieren.²⁴³ *«En application de l'approche globale des migrations qui associe la lutte contre l'immigration clandestine à l'encouragement de la circulation des personnes, la Commission conduit un projet emblématique à Bamako avec le soutien de la France et, de façon plus mesurée, de l'Espagne. Ce projet de Centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM) a pour objet de favoriser la recherche sur les migrations, d'accompagner les migrants de retour, mais aussi d'informer les candidats à l'émigration sur les risques liés à la migration illégale et sur les opportunités d'emplois dans le pays, dans la sous-région et dans d'éventuels pays d'accueil.»*²⁴⁴

Hierin finden sich zentrale Punkte des Konzeptes der zirkulären Migration wieder, wie beispielsweise das Einbinden der Diaspora, Rimessen oder Rückkehr. So zeigt auch dieses Zitat die Nähe zum Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission: *„The Centre will seek to promote the mutual benefits of legal migration, to deter would-be illegal migrants, to highlight the financial contributions and transfer of knowledge of the diaspora and to obtain a better understanding of the migration phenomenon in order to be able to formulate an appropriate policy.“*²⁴⁵

-
1. ²⁴³ Vgl.: *«l'amélioration de la connaissance des phénomènes migratoires;*
 2. *l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des migrants potentiels et des migrants de retour ;*
 3. *l'information sur les conditions juridiques de la migration et la sensibilisation de la population sur les risques de la migration irrégulière ;*
 4. *la valorisation du capital humain, financier et technique des Maliens de l'extérieur, le monitoring des transferts de fonds entre les pays d'accueil et le Mali, l'analyse de mesures pour réduire les coûts de transaction et augmenter l'impact de ces transferts sur le développement local au Mali.»*

Vgl. Cigem: <http://www.cigem.org/> (17.10.2008)

²⁴⁴ Vgl. Sénat: <http://www.senat.fr/bulletin/20070723/etr.html> (17.10.2008)

²⁴⁵ Vgl. Cigem: <http://appablog.wordpress.com/2008/09/15/inauguration-of-the-migration-information-and-management-centre-cigem-in-bamako-mali-monday-6-october-2008/> (17.10.2008)

CIGEM bezeichnet unter anderem *«les départements ministériels en charge des questions liées à la migration et à l'emploi»*²⁴⁶ als seine Partner, worunter in Frankreich das Innenministerium, das Außenministerium und das Ministerium für Immigration fallen. Bei CIGEM findet also eine Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren statt. Somit ist dieses Zentrum in einen institutionellen Rahmen eingebettet.

CIGEM erhebt den Anspruch Informationen bezüglich der Migrationsströme und der Rückkehrbewegungen sowie der Aktivitäten der Diaspora und auch Angaben zu Rimessen zu generieren. Damit beinhaltet es alle entwicklungsrelevanten Kategorien des politischen Konzeptes der zirkulären Migration und könnte durch die Erhebung von diesbezüglichen Daten dazu beitragen, dieses Migrationskonzept entwicklungsrelevant nachhaltig zu gestalten.

Bei der Erstellung dieser Arbeit war das Zentrum erst einige Monate zuvor eröffnet worden, deshalb bleibt es abzuwarten, inwieweit relevante Informationen erhoben wurden und diese in Folge in die Durchführung des Konzeptes der zirkulären Migration einfließen. Aktuell setzt dieses Zentrums den Fokus auf die Migrationspolitik beziehungsweise auf die Migrationssteuerung, wie dies auch im Namen des Zentrums (‘Centre d’Immigration et des Gestions de Migrations’) betont wird. Dieses Faktum verweist wiederum deutlich auf die historisch bereits länger vorhandene Schwerpunktsetzung auf die Migrationspolitik und erst später integrierte Entwicklungspolitik.

Weiters wird durch die Implementierung des Zentrums die Relevanz von Strukturen und Netzwerken mit und im Herkunftsland der in Frankreich lebenden Diasporen ersichtlich. Diese sind insbesondere zur Erfassung der Bedürfnisse im Herkunftsland beziehungsweise zur nachhaltigen Implementierung der Projekte und Programme bedeutend.

²⁴⁶ Vgl. Cigem: <http://www.cigem.org/> (17.10.2008)

7.5.4 Zirkuläres Migrationsabkommen mit Mauritius

Das französische Ministerium für Immigration unterzeichnete am 23.09.2008 ein zirkuläres Migrationsabkommen mit Mauritius. Dadurch soll es bestimmten Berufsgruppen aus 61 Metiers ermöglicht werden in Frankreich wiederholt für einen bestimmten Zeitraum einer Arbeit nachzugehen. Die Zielgruppen sind Hochqualifizierte und Studierende, die jeweils für fünf Jahre eine Aufenthaltsgenehmigung ausgestellt bekommen. Pro Jahr sollen maximal 500 mauritische Arbeitskräfte nach Frankreich kommen. *«Selon cet accord, les deux pays permettront des entrées multiples d'hommes d'affaires, d'intellectuels, de légistes, de scientifiques, d'artistes et de sportifs de haut niveau et des professionnels qualifiés pour travailler dans un des pays pendant trois mois chaque semestre. Les entrées seront valides pour une période de cinq ans.»*²⁴⁷

Im Vertrag wird der Konnex zwischen Migration und Entwicklung wie folgt betont: *„Les titulaires des cartes «compétences et talents» et les détenteurs des visas «migration et développement» et «jeune professionnel» pourront bénéficier d'un dispositif spécifique de réinsertion économique et sociale, leur offrant la possibilité de réaliser, à leur retour à Maurice, un projet créateur d'emplois grâce à des aides financières et matérielles.»*²⁴⁸

Im Rahmen dieses zirkulären Migrationsabkommens wird erstmals explizit in einem praktischen Projekt auf die Möglichkeit der Zirkularität zur Realisierung entwicklungsspezifischen Nutzen verwiesen.

Zirkularität soll hier als Anreiz für die MigrantInnen dienen, um einerseits nach Mauritius zu remigrieren und andererseits, um dort entwicklungspolitische Aktivitäten zu setzen.

Das Abkommen wurde auf staatlicher Ebene beschlossen und ist in ein hochgradig institutionalisiertes Umfeld von jeweiligen Ministerien von beiden

²⁴⁷ Vgl. Orange: <http://www.orange.mu/kinews/dossiers/societe/204984/un-accord-de-migration-circulaire-entre-maurice-et-la-france.html> (12.10.2008)

²⁴⁸ Vgl. Education sans frontières: <http://www.educationsansfrontieres.org/spip.php?article15546> (12.10.2008), Vgl. Ministère de l'Immigration: http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=668 (12.10.2008)

Staaten eingebunden, welche von französischer Seite einen deutlichen migrationsregulierenden Schwerpunkt verfolgen.

Das zirkuläre Migrationsabkommen wurde erst einige Monate vor der Analyse abgeschlossen und daher muss erst abgewartet werden, wie stark die entwicklungspolitischen Komponenten im Rahmen des Abkommens tatsächlich auf die Entwicklung der Herkunftsländer nehmen.

8 Analyse des Diskurses zu Migration & Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration in Frankreich

8.1 Einleitung

Im folgenden Teil wird zunächst auf die Geschichte der Arbeitsmigration nach dem Zweiten Weltkrieg in Frankreich eingegangen. Hierbei kann 1974 als ein Wendepunkt bezeichnet werden. Von 1945 bis 1974 wurde ein offener Ansatz in der Migrationspolitik verfolgt wobei ab 1974 einem neuen, restriktiven Ansatz Priorität eingeräumt wurde. Die Regulierung von Migration mit dem Ziel, irreguläre Migration einzudämmen beziehungsweise Migration nach selektiven, den französischen Bedürfnissen angepassten Kriterien zu steuern, waren nun Imperative der französischen Migrationsagenda.

Anschließend wird der Diskurs der unterschiedlichen staatlichen Akteure untersucht. Hier werden Parteien, sowie relevante Ministerien bezüglich ihrer Migrations- und Entwicklungspolitik analysiert. Auch NGOs und private Akteure werden in die Analyse miteinbezogen. Dabei soll die Fragestellung der jeweiligen diskursiven Verwendung von den Begriffen Migration und Entwicklung, beziehungsweise deren wechselseitiger Einfluss, im Zentrum stehen.

8.2 Geschichtlicher Abriss von Migration nach Frankreich

Frankreich hat nicht nur auf Grund der kolonialen Vergangenheit eine lange Tradition als Einwanderungsland, sondern auch wegen arbeitsmarktspezifischer Bedürfnisse. Seit 1975 stagnierte der Anteil der ImmigrantInnen in der Gesamtbevölkerung. Nach einer Volkszählung von 1999 lebten 4.310.000 ImmigrantInnen in Frankreich. Dies entspricht einem Anstieg von 3,5% im Vergleich zu der Volkszählung von 1990. Dieser Anstieg verläuft graduell zum Wachstum der französischen Bevölkerung. Der Großteil dieser ZuwandererInnen kommt aus der EU (39%), gefolgt von MigrantInnen aus dem Maghreb (33%).²⁴⁹ Dass ein Drittel der ZuwandererInnen aus dem Maghreb kommt, liegt an der kolonialen Vergangenheit Frankreichs.

²⁴⁹ Vgl. Kretzschmar 2005:3

Frankreich betrieb aber auch eine aktive Immigrationspolitik in ehemaligen Kolonien und insbesondere im Maghreb²⁵⁰ aufgrund arbeitsmarktspezifischer Bedürfnisse in der Nachkriegszeit. Aus diesen Bestrebungen heraus entstand die damalige Gastarbeiterpolitik, welche zuerst als „*temporäre Rotationsmigration*“²⁵¹ angedacht war. Dessen Grundgedanke war dem des aktuellen Konzeptes der zirkulären Migration sehr ähnlich: es sollten die benötigten Arbeitskräfte für die Dauer der Gültigkeit des Vertrages in Frankreich der jeweiligen Beschäftigung nachgehen und nach Ablauf des Vertrages wieder in die Heimatländer zurückkehren. „*In Wirklichkeit entwickelte sich das System bald in eine Form der zirkulären Migration, da die Verträge mit denselben Arbeitskräften immer wieder [von den ArbeitgeberInnen] verlängert wurden.*“²⁵²

Somit entstanden aus der geplanten kurz- und mittelfristigen Gastarbeiterpolitik langfristige Migrationsprojekte.

Der Erlass N° 45-2658 vom 2. November 1945²⁵³ stellte eine direkte Verbindung zwischen Migration und Wirtschaft her, in dem die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften nach jeweiliger Region und Qualifikation geregelt wurde. Obwohl dieser Erlass mehrfach modifiziert wurde, ist er noch heute die Referenzgrundlage für die Gesetze bezüglich der Regelung der Einreise, sowie des Aufenthaltes und dem Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige. «*Cette texte, maintes fois modifié, reste encore la référence de base de la législation sur l'entrée, le séjour et l'accès au marché du travail des étrangers en France.*»²⁵⁴

Mit diesem Erlass wurde auch das ‚Office National de l’Immigration‘ (ONI) gegründet. Diese Institution hatte ein Monopol auf jegliche Entscheidungen bezüglich der Immigration von Arbeitskräften nach Frankreich.²⁵⁵

²⁵⁰ Algerien, Marokko, Tunesien

²⁵¹ Stacher 2007:155

²⁵² Ebd.:155

²⁵³ Vgl. Légifrance

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069184&dateTexte=20081003> (01.10.2008)

²⁵⁴ Durand/Lemaitre 2006:124

²⁵⁵ Vgl. Vie publique: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/> (03.10.2008)

Bis in die 1970er entsprach es der gängigen Praxis der MigrantInnen, irregulär nach Frankreich einzureisen und erst im Land einen regulären Status zu erwirken. Erst Anfang der 1970er wurden maßgebliche Änderungen getroffen, die diese Gegebenheiten bekämpfen sollten. Gerade Bewohner der (ehemaligen) Kolonien, insbesondere aus Algerien, migrierten in einem großen Ausmaß nach Frankreich. Waren sie erst auf französischem Territorium angelangt, genossen sie dieselben Rechte wie auch gebürtige Franzosen. Dies löste eine Welle von irregulärer Immigration aus, welche durch die gehäuften Regularisierungen nach 1956 noch verstärkt wurde.²⁵⁶ Zwar gab es zahlreiche bilaterale Arbeitsabkommen zwischen (ehemaligen) Kolonien und Frankreich, aber diese irreguläre Vorgehensweise der Rekrutierung von Arbeitskräften war mit einem geringeren bürokratischen Aufwand verbunden und erfreute sich deshalb großer Beliebtheit. Als zwischen 1948 und 1968 die irreguläre Einreise von 26% auf 82% stieg, wurden am 29. Juli 1968 die Regularisierungen, welche zuvor eigentlich nur im „Ausnahmefall“ vergeben wurden, als offizielle Maßnahme anerkannt.²⁵⁷ *«Dès 1946 les Algériens bénéficient de la liberté de la circulation et jouissent, comme tous les ressortissants coloniaux, des mêmes droits que les nationaux français, dès lors ils sont établis sur la territoire français. Une succession rapide migratoire s’instaure (avec les régularisations dès 1956) suivi du développement incontrôlé de l’immigration ‘sauvage’, régularisé au coup par coup.»*²⁵⁸

Das Rundschreiben (,Circulaire‘) ‚Marcellin-Fontanet‘ vom 23. Februar 1972 beendet die Möglichkeit der nachträglichen Regularisierung jener Personen, die ohne eine gültige Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung nach Frankreich eingereist waren.²⁵⁹ Es folgten mehrere Beschlüsse zur Bekämpfung der irregulären Migration im Allgemeinen. Nach Ausbruch der Ölkrise, welche einen wirtschaftlichen Einbruch nach sich zog, richteten sich diese Beschlüsse und Rundschreiben (,Circulaire‘) besonders gegen Arbeitsmigration.

²⁵⁶ De Wenden 2002:33

²⁵⁷ Vgl. ebd.:33

²⁵⁸ Ebd.:33

²⁵⁹ Vgl. De Wenden 1995:1

Schließlich wurde 1974 ein weiterer diesbezüglicher Beschluss²⁶⁰ gefasst. Die Intention hinter diesem war, die Einwanderung nach Frankreich zu verhindern, wobei aber ein gegenteiliger Effekt erzielt wurde: durch den Beschluss wurde jegliche Möglichkeit einer nachträglichen Regularisierung aufgehoben, denn dadurch verloren die ArbeitsmigrantInnen ihre Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis bei längerer Abwesenheit aus Frankreich. Das Resultat war ein verstärkter Familiennachzug, um das Risiko auszuschließen, durch eine längere Heimreise den legalen Status in Frankreich zu verlieren. Somit hatte der Beschluss von 1974 anstatt der Eindämmung von Migration nun verstärkten Familiennachzug und somit permanente Einwanderung zur Folge²⁶¹ was von de Lary als „*Migration controversy*“²⁶² bezeichnet wird.

Die darauf folgenden Gesetze entsprachen der restriktiven Tendenz. So wurde beispielsweise durch das Loi Bonnet 1980 die Abschiebung ohne gesetzlichen Rekurs ermöglicht, während andere Gesetze eine einmalige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für eine Zehnjahresperiode einführte. Das Loi Pasqua von 1993 zielte auf eine Null-Immigration und die Bekämpfung von irregulärer Migration ab.²⁶³

Obwohl die Motivationen der Eindämmung der Migrationsströme und die Bedenken der französischen Bevölkerung bezüglich Arbeitsmigration aufgrund der eigenen prekären wirtschaftlichen Lage wuchsen, wurde trotzdem immer deutlicher, dass in Anbetracht der demografischen Entwicklung und arbeitsmarktspezifischer Bedürfnisse eine (selektive) Migration notwendig sei. *«Néanmoins, face à l'émergence d'un marché du travail mondial pour les personnes hautement qualifiées et de pénuries de mains-d'œuvre dans certains secteurs, la France doit s'orienter vers une plus grande diversification de ses flux migratoires [...] tout en continuant de lutter contre l'immigration irrégulière et l'emploi illégal.»*²⁶⁴

²⁶⁰ Vgl. Vie publique: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/> (03.10.2008)

²⁶¹ Vgl. De Lary 2004:44

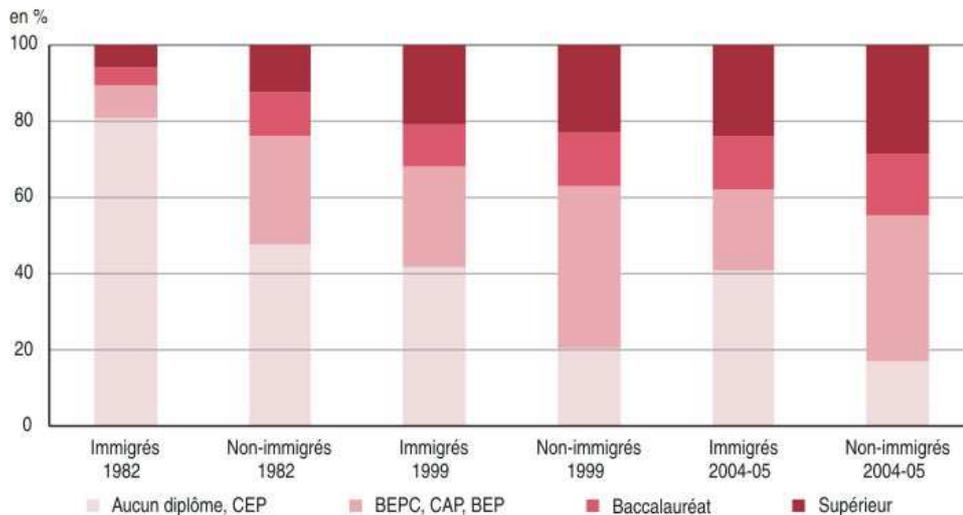
²⁶² Ebd.:44

²⁶³ Eine vollständige Auflistung der erlassenen Gesetze von 1945 bis 2003 in: Kretzschmar 2005:6

²⁶⁴ Durand/Lemaître 2006:124

Eine Maßnahme, um die benötigten hochqualifizierten Arbeitskräfte für den französischen Arbeitsmarkt zu gewinnen, waren finanzielle Anreize. Wie man der untenstehenden Grafik entnehmen kann, zeigt eine Studie von Insee von 2006, dass sich der Anteil der hochqualifizierten MigrantInnen seit 1982 signifikant erhöht hat. Dies entspricht auch den französischen Bedürfnissen am Arbeitsmarkt.

Abbildung 4



Champ : personnes âgées de 30 à 49 ans à la date du recensement, résidant en ménage ordinaire et non étudiantes.

Quelle : Insee, recensements de 1982 et 1999, enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2005 www.insee.fr.

Dennoch gab es aufgrund des verstärkten Familiennachzugs eine große Anzahl von ImmigrantInnen, die wegen ihrer niedrigen Qualifikationen nicht den Bedürfnissen des französischen Arbeitsmarktes entsprachen. Die ZuwandererInnen aus dem Familiennachzug ließen außerdem die Anzahl der ImmigrantInnen gleich hoch bleiben. Dies führte zu einer Verfehlung der anvisierten Verringerung der Einwanderung. Als Lösungsansatz begann Sarkozy, der 2005 noch Innenminister war, die Realisierung einer ‚Immigration Choisie‘, einer selektiven Migrationspolitik, zu propagieren. So hält Sarkozy bei einer

Nationalversammlung am 09.06.2005 fest: „*Je veux passer d'une immigration subie à une immigration choisie.*“²⁶⁵

Am 29.03.2006 wurde das neue Einwanderungsgesetz an das Parlament übergeben. Dieses Gesetz sieht bezüglich der Arbeitsmigration eine erleichterte Einreise für benötigte Arbeitskräfte vor.²⁶⁶ Weiters soll die Ausstellung der dreijährigen Aufenthaltserlaubnis an die Verleihung der ‚Carte compétences et talents‘²⁶⁷ gekoppelt sein. Das neue Einwanderungsgesetz²⁶⁸ wurde am 25.07.2006 und die ‚Carte compétences et talents‘²⁶⁹ am 22.03.2007 beschlossen. Diese neuen gesetzlichen Grundlagen verstärkten die Tendenz in Richtung einer selektiven Migrationspolitik, welche dann durch den ‚Pacte d’Immigration et d’Asile européenne‘²⁷⁰ intensiviert wurde. Er wurde im Rahmen der französischen EU Ratspräsidentschaft ausgearbeitet und vorgestellt.

Dieser ‚Pacte d’Immigration et d’Asile européenne‘ beinhaltet dieselben migrations- und entwicklungspolitischen Eckpfeiler wie das Konzept der zirkulären Migration. So sieht das Konzept legale Zuwanderung gemäß nationalstaatlicher Bedürfnisse, die Bekämpfung der irregulären Migration, verstärkte Grenzkontrollen, eine harmonisierte Asylpolitik für den EU Raum und eine engere Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern vor.²⁷¹ Der entwicklungspolitische Konnex zu diesem migrationspolitischen Konzept soll durch die Miteinbeziehung der französischen Politik des Co-Développement hergestellt werden. *«Le codéveloppement [...] valorise le rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine [qui doit] mieux intégré dans notre*

²⁶⁵ Vgl. UMP: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_immigration_le_9_juin_2005_4 (28.10.2008)

²⁶⁶ Vgl. Migration und Bevölkerung 2006:2

²⁶⁷ Vgl. Service publique: <http://www.service-public.fr/actualites/00516.html> (05.10.2008)

²⁶⁸ Relevantes Gesetz: Vgl.: Légifrance:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495&dateTexte=#JORFSCITA000000908458> (05.10.2008)

²⁶⁹ Ebd.

²⁷⁰ Genauere Ausführung zum Pacte d’Immigration et d’Asile im Kapitel ‚Migration & Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration in der französischen Praxis‘

²⁷¹ Vgl. Euractiv: <http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489> (27.10.2008)

politique d'aide au développement [et] constitue un volet de notre politique d'immigration »²⁷².

Somit verbindet das Konzept des Co-Développement Entwicklungs- und Migrationspolitik und verfolgt somit denselben Ansatz wie das Konzept der zirkulären Migration.

²⁷² Cazenave/Godfrain 2007:35

8.3 Migration und Entwicklung – relevante französische Institutionen und ihr Diskurs

In Frankreich gibt es aufgrund der langen Migrationsgeschichte des Landes zahlreiche migrationsrelevante Institutionen sowohl staatlicher als auch nicht-staatlicher Natur, die im Feld von Migration und Entwicklung tätig sind. Wie diese im politischen Diskurs um zirkuläre Migration teilnehmen und zur Gestaltung dieses Konzeptes beitragen, soll im folgenden Teil analysiert werden.

Die zentralen Elemente innerhalb dieses Diskurses sind Diaspora, Rimessen, Rückkehr und das französische Konzept des Co-Développement, welches inhaltlich im Rahmen von zirkulärer Migration anzusiedeln ist. Aber auch Begriffe wie der Arbeitsmarkt und die irreguläre Migration sind integrale Bestandteile des Diskurses. Entlang dieser Diskursfragmente wurden verschiedenste Beiträge der AkteurInnen wie Reden, Regierungsprogramme, Artikel und Berichte analysiert.

8.3.1 Staatliche Institutionen

In Frankreich herrscht ein großes staatliches Interesse an Zuwanderung. So wird allgemein anerkannt, dass es einen Mangel in Bezug auf bestimmte Arbeitskräfte gibt. Das französische Nationalamt für Statistik und wirtschaftliche Studien ‚Institut national de la statistique et des études économiques‘ (INSEE) schätzt diesen Bedarf auf 1.400.000 WirtschaftsmigrantInnen in diversen Bereichen bis zum Jahr 2050.²⁷³ Auch die Regierung nennt die Anhebung der wirtschaftlichen Immigration als eines ihrer Ziele: *«L’objectif du Gouvernement est de faire progresser l’immigration économique.»*²⁷⁴

²⁷³ «En réalité, les projections de l’INSEE montrent que la population française devrait s’accroître au cours des prochaines années passant de 61 millions à 70 millions (Economie et statistique, Mai 2008). La population active devrait se maintenir (sous l’hypothèse de taux d’activité par âge et sexe constants au niveau de 2005 et d’une immigration nette de 100 000 personnes chaque année). En revanche, pour maintenir constante la charge des actifs nombre de personnes de plus de 65 ans par personne de 15 à 65 ans), il faudrait une immigration énorme (solde net de 1 400 000 personnes par an jusqu’en 2050).» Le Bras 2008:141

²⁷⁴ Vgl. Premier Minister Frankreich: http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/immigration_travail_organise_57947.html (08.11.2007)

Von staatlicher Seite wird die Notwendigkeit der Förderung bedarfsorientierter Zuwanderung bei gleichzeitiger Bekämpfung der irregulären Migrationsströme betont. «*Cette ouverture du marché du travail a pour contrepartie la lutte contre l'immigration clandestine.*»²⁷⁵

Wie die oben genannten zentralen Begriffe im Rahmen der zirkulären Migration wie Rimessen oder die Bedeutung der Diaspora von den staatlichen AkteurInnen aufgegriffen und verwendet werden, soll im Anschluss erläutert werden.

8.3.1.1 Parteien

8.3.1.1.1 Union pour un mouvement populaire – UMP

Die UMP ist eine rechtskonservative Partei, die 2002 zur Unterstützung des damaligen Präsidentschaftskandidaten Jaques Chirac gegründet wurde. Der zum Erstellungszeitpunkt der Arbeit aktuelle Präsident, Nicolas Sarkozy, war bis zu seiner Wahl zum Staatspräsidenten im Mai 2007 Vorsitzender der Partei.

Bei einer Nationalversammlung am 9. Juni 2005 propagierte der damalige französische Innenminister Sarkozy eine selektive Immigrationspolitik. «*Je veux passer d'une immigration subie à une immigration choisie.*»²⁷⁶

Diese Politik soll gemäß französischer Bedürfnisse Zuwanderung selektieren und gleichzeitig gegen einen unkontrollierbaren Zustrom von MigrantInnen ankämpfen. Somit sind die zentralen Elemente dieses Konzeptes der „Immigration choisie“ sowohl die Bedürfnisbefriedigung der französischen Wirtschaft, als auch die Bekämpfung der irregulären Migration.

²⁷⁵ Vgl. Premier Minister Frankreich: http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/immigration_travail_organise_57947.html (08.11.2007)

²⁷⁶ Vgl. UMP: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_immigration_le_9_juin_2005_4 (06.10.2008)

Bezüglich der Arbeitsmarktbedürfnisse betont Sarkozy ganz besonders die Notwendigkeit, Hochqualifizierte nach Frankreich zu holen. Diese selektive Migrationspolitik soll durch ein System in Anlehnung an das kanadische Punktesystem realisiert werden. Dabei sollen die Bedürfnisse des französischen Arbeitsmarktes analysiert und die jeweiligen Kategorien des Punktesystems passend dazu entwickelt werden. *«Nous devons attirer des travailleurs qualifiés, des créateurs d'entreprises, des chercheurs, des professeurs d'université, par un système de points à la canadienne.»*²⁷⁷

Ein weiterer Fokus hinsichtlich der Anwerbung Hochqualifizierter liegt darauf, Anreize für ausländische Studierende zu schaffen, ihr Studium in Frankreich zu absolvieren. *«De même, je souhaite que la France se dote d'une stratégie nationale pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans les meilleures filières.»*²⁷⁸

Dennoch zeigt Sarkozy ein starkes Interesse daran, dass ArbeitsmigrantInnen und Studierende sich nicht permanent in Frankreich niederlassen. Um dies zu verhindern schlägt er die Möglichkeit einer zirkulären Migration für in Frankreich benötigte Arbeitskräfte vor. Gleichzeitig wird diese der Zirkularität als möglicher Anreiz für Hochqualifizierte und Studierende gesehen, da dies im Falle einer Brain Circulation zum Wohle aller Beteiligten führen könnte. *«C'est en participant aux flux mondiaux de l'intelligence et des compétences que la France pourra imposer un autre modèle que la fuite des cerveaux : la circulation des cerveaux, dans un cadre gagnant-gagnant pour les pays d'accueil et les pays d'origine.»*²⁷⁹

Somit dient die Zirkularität als Argument zur Schaffung einer Win-Win-Situation, an der alle daran beteiligten Parteien profitieren. Um dieses positive Szenario für die Herkunftsländer zu vergrößern, will Sarkozy die Regulierung der Wanderbewegungen in den Rahmen des Co-Développement einbetten. *«Nous*

²⁷⁷ Vgl. UMP: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_1_ump_sur_1_immigration_le_9_juin_2005_4 (06.10.2008)

²⁷⁸ Vgl. ebd.

²⁷⁹ Vgl. ebd.

*devons aussi inscrire notre action dans un cadre européen et mondial ; renforcer le codéveloppement ; mettre en place des coopérations gagnant-gagnant avec les pays d'origine.»*²⁸⁰

Sarkozy präsentierte am 7.07.2008 in seiner Funktion als EU Ratspräsident den europäischen Immigrations- und Asylpakt, der Co-Développement und Migrationssteuerung vereinte, welcher am 25. September den Europäischen Rat passierte. Zentrale Punkte dieses Paktes sind unter anderem die selektive, bedarfsorientierte Immigration, die Bekämpfung der irregulären Migration, sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern.²⁸¹ Bei diesem Konzept wird explizit auf die zirkuläre Migration als vorteilhaftes Instrument für alle beteiligten Parteien verwiesen. *“The Pact suggests offering opportunities for legal migration tied to employment and education, but stresses the significance and benefits of circular migration.”*²⁸²

Die Idee, die Steuerung von Migration im Rahmen des Co-Développement zu gestalten, wurde zuvor im Parlament bei einer Nationalversammlung am 3.06.2008 in Bezug auf den europäischen Immigrations- und Asylpakt erwähnt. Hierbei wird den MigrantInnen eine besonders aktive Rolle als entwicklungspolitische AkteurInnen zugedacht. *«Dans un souci d'adopter une approche équilibrée des questions migratoires, le projet de pacte prévoit de renforcer le codéveloppement avec les pays d'origine. Cette notion vise à reconnaître et à promouvoir le rôle que les migrants peuvent jouer dans leur pays d'origine.»*²⁸³

Besonders in der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern wird eine effektive Möglichkeit zur Verhinderung von irregulären Migrationsströmen gesehen. Dabei wird die zirkuläre Migration als Anreiz für die Herkunftsländer erachtet, da ihnen im Rahmen dieser Migrationspolitik die Möglichkeit einer legalen Einwanderung

²⁸⁰ Vgl. UMP: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_immigration_le_9_juin_2005_4 (06.10.2008)

²⁸¹ Vgl. European Pact on Immigration and Asylum. <http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-european-pact-on-immigration-and-asylum.pdf> (27.10.2008)

²⁸² Vgl. Euroactiv: <http://www.euroactiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489> (27.10.2008)

²⁸³ Assemblée Nationale:27

geboten wird. Im Gegenzug sollen die Herkunftsländer jegliche irreguläre Wanderung unterbinden. *«L'objectif est de parvenir à une meilleure coopération avec les pays d'origine et de transit dans la lutte contre l'immigration illégale. En échange de la mise en place de migrations circulaires, les pays d'origine renforceraient leurs contrôles.»*²⁸⁴

Das Angebot einer legalen Migrationsmöglichkeit wird von französischer Seite als entwicklungsrelevant für die Ökonomien der Herkunftsländer betrachtet, denn einerseits werden während der Dauer der Migration Gelder ins Heimatland geschickt, andererseits werden Möglichkeiten für die Mitglieder der Diaspora geschaffen, in ihren Herkunftsländern zur Entwicklung beizutragen. *«Ainsi le projet français invite à soutenir les initiatives et les instruments qui favorisent la participation des migrants au développement de l'économie de leur pays d'origine dans des projets concrets. Ces initiatives se traduisent par :*

- *des actions pour faciliter la canalisation de l'épargne des migrants vers l'investissement productif de leur pays d'origine ;*
- *l'encouragement aux diasporas à faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences et leurs réseaux de relations.»*²⁸⁵

Ähnliche Ideen und Ziele verfolgte der von der UMP gestellte Außenminister Philippe Douste-Blazy bereits während der euro-afrikanischen Konferenz zu Migration und Entwicklung von 10. bis 11. Juli 2006 in Rabat. Auch er sprach sich für die Implementierung von Co-Développement Projekten aus, die die jeweiligen Diasporamitglieder mit einbeziehen. *«(Le) lancement de nouveaux projets de codéveloppement entre l'Europe et l'Afrique en mobilisant les diasporas installées eu Europe et en utilisant notamment les financements communautaires existants.»*²⁸⁶

²⁸⁴ Assemblée Nationale:27

²⁸⁵ Ebd.:27

²⁸⁶ Vgl. Ministère des affaires étrangères et européennes:

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/archivage-rubriques_5049/catherine-colonna_821/deplacements-etranger_5144/migration-developpement-rabat-10-11.07.06_38920.html#sommaire_2
(26.10.2008)

Ebenso wurde von Douste-Blazy die erhöhte Mobilität von Hochqualifizierten zwischen Europa und Afrika befürwortet. *«l'accroissement de la mobilité des compétences entre l'Europe et l'Afrique grâce à des mesures concrètes»*²⁸⁷

Diese erhöhte Mobilität soll den MigrantInnen ermöglichen, ohne den Verlust eines legalen Status zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmeland hin- und herzureisen. Jene MigrantInnen, die nicht im Besitz eines legalen Status sind sollen, im Rahmen von Rückführungsprogrammen, die sowohl von Frankreich, als auch von den Herkunftsstaaten implementiert werden, ausgewiesen werden.

*«La définition de façon concertée une stratégie en matière de réadmission. La réadmission consiste à organiser le retour des personnes n'ayant pas ou plus le droit de séjourner dans un État.»*²⁸⁸

Wie bereits dargestellt, ist die Bekämpfung der irregulären Immigration eine der Prioritäten der UMP. Die zirkuläre Migration wird als diesbezüglich relevantes Instrument betrachtet. Die Zirkularität von Arbeitskräften soll den MigrantInnen einen legalen Beschäftigungsstatus ermöglichen. Weiters soll Mobilität dazu beitragen, die negativen Effekte abzuschwächen, die die Abwanderung von qualifizierten Kräften im Herkunftsland verursacht, indem sie eine Brain Circulation ermöglicht. *«Le principe de mobilité des compétences vise à faciliter la circulation des travailleurs de pays tiers ou des diasporas économiques, scientifiques et techniques qualifiées, entre leur pays d'accueil et leur pays d'origine. L'objectif principal est de lutter contre la « fuite des cerveaux » et plus généralement, de faire en sorte que les flux migratoires ne soient plus à sens unique mais puissent bénéficier conjointement aux pays d'origine et de destination.»*²⁸⁹

Um Zirkularität in die Praxis umzusetzen wird eine spezielle Form des Visums vorgeschlagen. Dies soll den betroffenen MigrantInnen den legalen Status sowohl

²⁸⁷ Vgl. Ministère des affaires étrangères et européennes:
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/archivage-rubriques_5049/catherine-colonna_821/deplacements-etranger_5144/migration-developpement-rabat-10-11.07.06_38920.html#sommaire_2
(26.10.2008)

²⁸⁸ Vgl. ebd.

²⁸⁹ Conférence ministérielle euro-africaine sur les Migrations et Développements:13
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/02rabat.pdf> (26.10.2008)

im Herkunfts-, als auch im Aufnahmeland sichern, und es ihnen somit ermöglichen, ohne den Verlust des legalen Status zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland zu zirkulieren. Diese Visa sollen für ein bis fünf Jahre gültig sein. *«Les visas de circulation sont des visas à entrées multiples destinés aux personnes qui participent à la vitalité des échanges[...]L'objectif est de leur permettre de circuler sans formalités excessives entre l'Europe et le pays d'origine.»*²⁹⁰

Somit sollen durch die Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik Vorteile für alle beteiligten Parteien entstehen. *«Ces mesures sont prises dans le souci de faciliter la circulation des compétences dans l'intérêt partagé du pays d'accueil et du pays d'origine.»*²⁹¹

8.3.1.1.2 Fazit – UMP

Das Migrationskonzept der UMP weist große Parallelen zum Konzept der zirkulären Migration der Europäischen Kommission auf. So wollen beide Akteure einerseits nationalstaatliche Arbeitsmarktbedürfnisse stillen und die irreguläre Migration eindämmen, andererseits sollen alle daran beteiligten Akteure von einer solchen Politik profitieren. Somit soll eine Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik stattfinden. Hierin kann man eine Politik der Anreize sehen, welche den Herkunftsländern reguläre Migrationssysteme anbietet, wenn diese im Gegenzug aktiv bei der Bekämpfung von irregulärer Migration kooperieren.

Insbesondere weist der französische ‚Pacte d’Immigration et d’Asile‘ viele Parallelen zum Europäischen Kommissionskonzept der zirkulären Migration auf. Bei beiden Konzepten werden einerseits migrationspolitische Ideen (wie die Bekämpfung von irregulären Wanderungen und auch die Realisierung einer selektiven, nach eigenen Bedürfnissen maßgeschneiderten Immigration) aber auch entwicklungspolitische Inhalte (wie die Einbeziehung der Mitglieder der Diaspora als entwicklungsrelevante AkteurInnen) vereint. So schreibt auch EurAktiv, die

²⁹⁰ Conférence ministérielle euro-africaine sur les Migrations et Développements:21
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/02rabat.pdf> (26.10.2008)

²⁹¹ Ebd.:21

Informationsseite der EU, dass der Pakt als Grundlage für die Realisierung der Politik der zirkulären Migration herangezogen werde. *“This will provide a safe ground on which to build initiatives supportive of circular migration and knowledge transfer. Opportunities will be then offered to workers and students willing to settle in Europe. At the same time, co-development action will be promoted to enable migrants to take part in the development of their home countries.”*²⁹²

Diese ideologische Nähe kann mit der zeitlich parallelen EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs und der Veröffentlichung des ‚Pacte d’Immigration et d’Asile‘ erklärt werden.

8.3.1.1.3 Parti Socialiste – PS

Die PS ist die größte linkspolitische Partei Frankreichs und verfolgt in der Mehrheit einen sozialdemokratischen Kurs. Ihr Vorsitzender ist François Holland. Auch die PS befürwortet das Konzept der zirkulären Migration, legt aber den Fokus klar auf die MigrantInnen und deren Mobilität sowie deren soziale Rechte, wie beispielsweise die Übertragung der sozialen Leistungen aus Frankreich in das Heimatland, oder die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. *«Il faut également encourager la migration circulaire qui permet aux migrants de faire des allers et retours, en concertation bien sûr avec les pays d’origine et en généralisant le transfert des prestations sociales.»*²⁹³

Der Fokus, der auf eine positive Ausgestaltung des Konzeptes der zirkulären Migration zu Gunsten der Länder des Südens liegt, setzt sich weiter fort. So soll die Zirkularität den negativen Effekte des Braindrains mindern. Marie-Arlette Carlotti, eine Berichterstatterin der europäischen PS äußert dazu folgendes: *«Je crois que de telles mesures permettraient de remplacer la fuite des cerveaux actuelle par une circulation des cerveaux. Nous le savons en effet fort bien, pour*

²⁹² Vgl. Euractiv: <http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489> (27.10.2008)

²⁹³ Vgl. Europaparlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060706+ITEM-003+DOC+XML+V0//FR>

de nombreux pays du Sud, la migration signifie le départ des citoyens les mieux formés et les plus entrepreneurs.»²⁹⁴

Eine entwicklungspolitisch relevante Ausgestaltung des Konzeptes steht aber nicht nur für die europäische PS im Zentrum. Diese Migrationspolitik wird auch im französischen Parlament von sozialistischen Abgeordneten mit entwicklungspolitischen Argumenten diskutiert. Cathérine Tasca, eine Parlamentarierin, setzt zirkuläre Migration mit dem Konzept des Co-Développement in Verbindung, indem sie die regionale Entwicklung der Herkunftsländer, die persönliche Mobilität und die Mobilität der Ersparnisse von MigrantInnen als die drei Eckpfeiler des Co-Développement beschreibt. *«trois axes de la politique de co-développement: le développement local, singulièrement celui des régions d'origine des migrants, la mobilité des personnes et la mobilité de l'épargne des migrants.»²⁹⁵*

Diese drei Komponenten sind auch in den entwicklungspolitischen Aspekten der zirkulären Migration angesiedelt. Aus einem Zitat geht hervor, dass sie mit Migration konkret in Zusammenhang mit dem Co-Développement gesehen werden: *«Plus récemment, le co-développement a été redéfini comme la valorisation de l'action des migrants en faveur de leur pays d'origine, quelle qu'en soit la forme: valorisation de l'épargne au service d'investissements productifs, transfert de compétences, apport d'expériences sociales et culturelles.»²⁹⁶*

Die Migration nach Frankreich soll für die MigrantInnen einerseits materielle Profite bringen. Andererseits soll durch den Transfer von Kompetenzen sowie von sozialen und kulturellen Erfahrungen im Rahmen der Rückkehr auch die jeweilige Aufnahmegesellschaft von der Migration profitieren.

Dieses Element der Mobilität zwischen zwei Räumen wird deshalb besonders betont. *«L'accent est mis sur la mobilité et la circulation entre deux espaces, le pays d'accueil et le pays d'origine. Elle a noté que l'accompagnement du retour*

²⁹⁴ Vgl. Europaparlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060706+ITEM-003+DOC+XML+V0//FR>

²⁹⁵ Vgl. Sénat: Travaux de la Commission des Affaires Etrangères. <http://www.senat.fr/bulletin/20070723/etr.html> (26.10.2008)

²⁹⁶ Vgl. ebd.

des migrants dans leur pays d'origine était rangé sous ce vocable de codéveloppement, et qu'en volume de crédits budgétaires, il en constituait même la substance.»²⁹⁷

8.3.1.1.4 Fazit – PS

Generell kann festgestellt werden, dass die sozialistische Partei die zirkuläre Migration insbesondere dann als ein entwicklungspolitisch relevantes Konzept betrachtet, wenn es in Zusammenhang mit der Politik des Co-Développement gebracht wird. Für die PS stehen somit entwicklungsrelevante Aspekte viel mehr im Vordergrund, als für die UMP. Auffällig ist, dass dieser Fokus so stark ausgeprägt scheint, dass die französischen Bedürfnisse in den analysierten Dokumenten keinerlei Beachtung finden. Auch der innerhalb der Regierungspartei UMP so stark präsente Aspekt der Bekämpfung der irregulären Migration kommt bei der rhetorischen Argumentation der PS nicht vor. Somit scheint es sich für die Partei bei dem Konzept der zirkulären Migration um ein primär entwicklungspolitisches Konstrukt zu handeln.

Es könnte geschlussfolgert werden, dass die PS bewusst jene, von der UMP vernachlässigten Komponenten aufgreift und somit in ihrer Funktion als oppositionelle Partei einen ideologischen Gegenpart bildet.

8.3.1.1.5 Les Verts

Die linkspolitische, ökologische Partei wurde 1984 gegründet. Ihre Vorsitzende ist Cécile Duflot.

In ihrem Regierungsprogramm von 2002 nehmen die Grünen Stellung zur Immigration nach Frankreich und verweisen auf die historische Notwendigkeit von Wirtschaftsmigration, welche maßgeblich zum Aufschwung Frankreichs beigetragen hat. *«Pendant les trente glorieuses, le choix des employeurs tint lieu et place de politique d'immigration. Même pendant toute la période de crise et de*

²⁹⁷ Vgl. Sénat: Travaux de la Commission des Affaires Etrangères
<http://www.senat.fr/bulletin/20070723/etr.html> (17.10.2008)

chômage, les travailleurs immigrés ont permis de faire tourner l'économie, dans des secteurs essentiels délaissés par les nationaux.»²⁹⁸

Für die Grünen haben die ImmigrantInnen durchaus wirtschaftliche Relevanz für Frankreich, jedoch nur in sehr spezifischen Segmenten des Arbeitsmarktes, nämlich einerseits in den genannten weniger repräsentativen Bereichen oder andererseits in hochqualifizierten Berufen. Dies hat sich nach Meinung der Grünen bis heute nicht geändert. *„Aujourd'hui encore, l'existence de permis de séjour spécifiques montre que les frontières de l'immigration restent ouvertes pour certaines catégories de travailleurs.»²⁹⁹*

Generell wird der Migrationssteuerung im Regierungsprogramm der Grünen von 2002 große Skepsis entgegengebracht. *«La maîtrise totale des flux migratoires est un mythe.»³⁰⁰*

Dieses Misstrauen wird auch in der von den Grünen eingenommenen Gegenposition zum Immigrations-Vertrag zwischen Frankreich und Mali ausgedrückt. Der Vertrag soll offiziell eine Regulierung der Wanderungen von Mali nach Frankreich bezüglich französischer Bedürfnisse erzielen. Die Grünen hingegen interpretieren den Vertrag als Instrument zur Einreiseerschwerern malischer MigrantInnen nach Frankreich, beziehungsweise zur Erleichterung deren Abschiebung und empfehlen der malischen Regierung, den Vertrag nicht zu unterzeichnen. *«L'accord proposé au Mali par MM Sarkozy et Hortefeux est tout autre et n'a qu'un objectif: rendre plus difficile le séjour des ressortissants maliens en France et rendre plus facile leur expulsion.»³⁰¹*

Vielmehr verspricht man sich Vorteile von offenen Grenzen, die eine freie Zirkularität nach sich ziehen könnten und folglich die Kooperation zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern vereinfachen würden. *«Dans ce cadre, les Verts sont favorables à la liberté de circulation et d'installation pour tous les résidents dans l'espace communautaire, et entendent réfléchir à une ouverture des*

²⁹⁸ Vgl. Les Verts: http://programme.lesverts.fr/article.php3?id_article=39 (22.10.2008)

²⁹⁹ Vgl. ebd.

³⁰⁰ Vgl. ebd.

³⁰¹ Vgl. Les Verts: http://lesverts.fr/article.php3?id_article=4339 (06.02.2009)

frontières qui garantisse l'accueil et la protection des immigrants, favorise leur intégration, basée d'une part sur la solidarité et la coopération avec les pays d'origine, et d'autre part sur le respect des personnes.»³⁰²

Diese Möglichkeit der besseren Zusammenarbeit sieht die Parlamentarierin der Grünen, Alima Boumediene-Thiery, auch bezüglich der Diaspora, welche ihrer Meinung nach als Brückenkopf zwischen den Herkunfts- und Aufnahmegesellschaften fungieren könnte. *«L'immigration ayant un pied dans chaque monde, c'est le seul groupe à pouvoir véritablement favoriser la médiation culturelle, à faire avancer dans le pays d'accueil comme dans le pays d'origine des sujets politiques ou sociétaux.»³⁰³*

8.3.1.1.6 Fazit – Les Verts

Für die Grünen ist Immigration ein wirtschaftlich notwendiges Phänomen. Für sie beinhaltet das Konzept der zirkulären Migration dann entwicklungspolitische Momente, wenn freie Mobilität und folglich freie Zirkularität möglich sind. Dazu müssten ihrer Meinung nach die Grenzen geöffnet werden, denn dies würde eine internationale, solidarische Kooperation vereinfachen.

Für die Grünen können MigrantInnen, insbesondere Mitglieder der Diaspora, durchaus als entwicklungspolitische AkteurInnen wahrgenommen werden.

Die beiden entwicklungspolitischen Komponenten, freie Zirkularität und Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Diaspora, können nach Meinung der ökologischen Partei zu einer besseren Kooperation mit den Herkunftsländern führen, innerhalb derer entwicklungsrelevante Maßnahmen angesiedelt werden können.

³⁰² Vgl. Les Verts: http://programme.lesverts.fr/article.php?id_article=39 (22.10.2008)

³⁰³ Vgl. Les Verts: <http://alima-boumediene.org/spip.php?article50> (26.10.2008)

8.3.1.2 Ministerium

8.3.1.2.1 Ministère d'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité National et du Développement solidaire

Am 18.05.2007 wurde das 'Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire' gegründet. Bis dahin waren die diesem Ministerium zugeordneten Kompetenzen in den Zuständigkeitsbereichen des 'Ministère de l'Intérieur', 'Ministère des affaires sociales' und des 'Ministère des affaires étrangères et européens' zugeteilt. Das neue Ministerium ist unter anderem zuständig für die Regelung der Einreise, des Aufenthalts sowie des Zugangs zum Arbeitsmarkt für MigrantInnen, sowie für die Politik des Co-Développement. Somit sind die beiden Politikbereiche Migration und Entwicklung die Arbeitsfelder dieses Ministeriums. Diese beiden politischen Bereiche zu vereinen ist eine der Herausforderungen für Minister Hortefeux und dieser versucht in dem von ihm vorgestellten europäischen Immigrations- und Asylpakt dem zu begegnen. Hierbei handelt es sich um ein migrationspolitisches Konzept, welches anstrebt, entwicklungspolitische Ziele in die Migrationspolitik zu integrieren und somit Migrationsregulierung zum Wohl aller Beteiligten zu gestalten. *«Cette gestion nouvelle des migrations, qui prend autant en compte les besoins des pays sources que les nôtres, apporte une certaine sécurité aux migrants.»*³⁰⁴

Weiters führt der Minister die Kohärenz des Immigrations- und Asylpaktes zwischen den beiden Politikbereichen an: *«Cette politique d'immigration est cohérente avec la logique de développement des pays sources.»*³⁰⁵

Zu diesen Kohärenzbereichen zählt der Minister jedoch nicht nur die entwicklungspolitischen Komponenten im Bereich der zirkulären Migration, sondern auch die Unterstützung jener Bevölkerung in Herkunftsstaaten, die nicht migrieren. Diesbezüglich genannte Maßnahmen sind beispielsweise die

³⁰⁴ Vgl. Ministère de l'Immigration: http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=651 (12.10.2008)

³⁰⁵ Vgl. ebd.

Forcierung von Unternehmensgründungen in Afrika, sowie einen zur Verfügung stehenden Fonds in der Höhe von 250 Millionen Euro, welcher in Kreditform an die UnternehmensgründerInnen verteilt werden soll.³⁰⁶ *«Si nous devons encore développer la circulation des capitaux et des compétences entre l'Afrique et la France, nous pouvons aussi aider les Africains qui le souhaitent à rester chez eux. C'est une manière pour nous de leur laisser le choix et d'éviter l'émigration qui implique toujours le déracinement.»*³⁰⁷

Zur Ausgestaltung der Migrations- und Entwicklungspolitik nennt Hortefeux die Mitglieder der Diaspora als relevante Akteure: *«Les diasporas, notamment celles résidant en France, jouent un rôle majeur dans le développement de leur pays d'origine.»*³⁰⁸

Einen möglichen Weg, wie die Mitglieder der Diaspora zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen können, sieht Hortefeux beispielsweise in den Rimessen. Denn nicht nur durch Wissenstransfer und der Bildung von Humanressourcen soll die Entwicklung in den Herkunftsländern vorangetrieben werden, sondern auch die finanziellen Unterstützungen von Seiten der MigrantInnen in Form von Rimessen sind ein zentraler Bestandteil der Entwicklungspolitik der zirkulären Migration. *«Lorsque les immigrés sont bien intégrés dans les pays Européens, ils n'oublient pas leur pays d'origine. Ils y conservent bien souvent des liens, des amis, de la famille. Cet attachement se traduit concrètement par l'envoi de fonds au pays, dont les montants n'ont rien de négligeable.»*³⁰⁹

Als besonderes Beispiel führt der Minister hier die Rimessen der senegalesischen MigrantInnen an, die 19% des senegalesischen BIP ausmachen und somit einen wesentlichen Teil des nationalen Einkommens bilden. *« Les Sénégalais expatriés contribuent, par exemple, à l'équilibre économique de leur pays pour 1,2 milliard d'euros, soit 19% du PIB du pays, dont 449 millions proviennent des 80 000*

³⁰⁶ Vgl. Ministère de l'Immigration: http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=651 (12.10.2008)

³⁰⁷ Vgl. ebd.

³⁰⁸ Vgl. ebd.

³⁰⁹ Vgl. ebd.

Sénégalais de France. Nous devons tout faire pour accroître ces transferts de fonds déjà importants.»

Einen weiteren Beitrag will das Ministerium durch die Forcierung der Brain Circulation leisten. Diesbezüglich strebt er an, den Anteil ausländischer Studierender an französischen Universitäten zu erhöhen und ist überzeugt, dass einige davon nach Absolvierung der Ausbildung wieder in die Heimat zurückkehren werden. *«Mon ministère s'applique, par exemple, à favoriser la circulation des connaissances. 100.000 jeunes africains étudient actuellement dans nos universités. Nos portes ne se ferment pas à la jeunesse désireuse de se former dans le cadre de la migration circulaire. Je suis persuadé que certains ont à cœur de retourner chez eux, forts de leur savoir.»*³¹⁰

Um nun Zirkularität realisieren zu können, setzt der Migrationsminister Maßnahmen zur Vereinfachung der Visa-Verfahren an, die schließlich eine Zirkulation ermöglichen sollen: *«Nous nous engageons à simplifier la procédure de délivrance d'un visa de circulation, notamment pour contribuer au développement des relations économiques et commerciales.»*³¹¹

Hortefeux zeigt sich gewillt diese erhöhte Mobilität für all jene MigrantInnen zu ermöglichen, die mit der Absicht zirkulieren, ihr Herkunftsland durch die Migration in der Entwicklung zu unterstützen. *«Nous valorisons la mobilité quand elle a un impact positif sur le développement, comme, par exemple, en matière de transmission des savoirs. Ainsi, dans l'accord signé avec le Sénégal, la France s'est engagée à "faciliter la mobilité et la circulation des migrants, afin de leur permettre de participer à des actions de formation ou à des missions ponctuelles liées au développement".»*³¹²

³¹⁰ Vgl. Ministère de l'Immigration: http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=651 (12.10.2008)

³¹¹ Vgl. Ministère des affaires étrangères et européennes: <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20080901.html&xtor=EPR-7> (17.10.2008)

³¹² Vgl. ebd.

8.3.1.2.2 Fazit - Ministère d'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

Die Rhetorik des 'Ministère d'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire' ähnelt über weite Strecken stark jener der Europäischen Kommission. Die entwicklungspolitischen Komponenten wie Rimessen und Diaspora oder Brain Circulation werden ähnlich dargestellt. Weiters ist der von Hortefeux eingeführte europäische Immigrations- und Asylpakt als Wegbereiter für die Implementierung der zirkulären Migration zu betrachten.³¹³

Dieser Pakt visiert auch die Realisierung des primären Ziels³¹⁴ des neuen Immigrationsministeriums, durch die Steuerung von Migration, an. Direkt aus diesem Ziel resultiert ein weiteres, jenes der Eindämmung der irregulären Migration. Diese Steuerung soll zu Gunsten der französischen Arbeitsmarktbedürfnisse ausgeführt werden. Hortefeux sieht als Bedingung für diese Regulierungen trotzdem die Notwendigkeit, diese mit dem Co-Développement in Verbindung zu setzen: *«Il faut travailler pour parvenir à une gestion équilibrée des flux migratoires, et cela ne peut se faire sans codéveloppement.»*³¹⁵

Somit stehen für Hortefeux Migration und Entwicklung zur effektiven Regulierung von Migration miteinander in Zusammenhang. Dabei liegt der Fokus eindeutig auf der Realisierung von migrationspolitischen Zielen und die Entwicklungspolitik dient als Anreiz für die Kooperation der Herkunftsländer.

³¹³ Vgl. Euractiv: <http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489> (27.10.2008)

³¹⁴ *«Le premier des objectifs du nouveau ministère [...] est de maîtriser les flux migratoires: la lutte contre l'immigration illégale reste une priorité absolue.»* Vgl. Ministère de l'Immigration: http://ministre.gouv.fr/chantiers/immigration_865 (01.04.2008)

³¹⁵ Le Monde 10.10.2007

8.3.1.3 Fazit – staatliche Akteure

Migrations- und Entwicklungspolitik sind für alle analysierten Akteure zwei Bereiche, die miteinander verbunden sind. Ein mögliches Ziel ist es, den größtmöglichen Nutzen für alle Beteiligten aus der Migration zu ziehen. Das Konzept des Co-Développement scheint diesbezüglich für alle Akteure ein geeignetes Instrument zu sein, um die Verbindung zwischen diesen beiden Politikbereichen zu schaffen.

Die Priorität eines Politikfeldes ist bei den unterschiedlichen Parteien anders verortet. So ist sowohl für die UMP als auch für das Ministère de l'Immigration eine Realisierung der migrationspolitischen Ziele, nämlich die Regulierung der (irregulären) Migrationsströme, erstrangig. Um diese Ziele zu erreichen werden den Herkunftsländern entwicklungspolitische Anreize geboten.

Für die Partei Les Verts stehen migrationspolitische Ziele zur Befriedigung der Arbeitsmarktbedürfnisse auf gleicher Ebene wie entwicklungspolitische Motive. Einzig die PS erwähnt in ihrer Funktion als oppositionelle Partei nicht die Arbeitsmarktbedürfnisse in den analysierten Dokumenten. Entwicklungspolitische Ziele haben bei dieser Partei absolute Priorität.

Dass es sich bei Zuwanderung um ein notwendiges Phänomen zur wirtschaftlichen Entwicklung handelt, ist von allen Parteien anerkannt. Vor allem wird der Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften diskutiert. Lediglich Les Verts zeigen auf, dass MigrantInnen in auch weniger repräsentativen Bereichen benötigt werden.

Zwei weitere Schwerpunkte sind die Bekämpfung der irregulären Migration sowie die Migrationsregulierung, die insbesondere bei der UMP und beim ‚Ministère de l'Immigration‘ fokussiert und anhand des ‚Pacte d'Immigration et d'Asile‘ realisiert werden sollen.

Gesamt lässt sich nun festhalten, dass die staatlichen französischen Akteure generell die Möglichkeit, Migration und Entwicklung zu verbinden, anerkennen.

Die jeweilige Gewichtung auf einen der beiden Politikbereiche entspricht der jeweiligen politischen Gesinnung, so eben auch die Ausgestaltung des Modells der zirkulären Migration.

8.3.2 NGOs/Private Institutionen

Im folgenden Teil soll, wie bei den staatlichen Akteuren, ein privater Akteur bezüglich der relevanten Begriffe im Diskurs um zirkuläre Migration analysiert werden.

Bei der Recherche nach kritischen NGOs und deren Partizipation am Diskurs zu zirkulärer Migration beziehungsweise Migration und Entwicklung war auffällig, dass zwar viele Organisationen, wie beispielsweise ‚Contre une immigration jetable‘ oder ‚Education sans frontier‘ zu Kundgebungen oder Protesten gegen das französische Migrationskonzept aufriefen, jedoch von keiner anderen NGO als Cimade in dem Recherchezeitraum ein konkretes Konzept aufzufinden war. Deshalb werden in diesem Teil nur eine NGO und Gewerkschaften analysiert.

8.3.2.1 Cimade

Das ‚Comité Intermouvements auprès des Evacués‘ (Cimade) wurde 1984 gegründet und setzt sich in erster Linie für die humanitäre Abwicklung von Abschiebungen ein. Dennoch nimmt das Komitee auch im generellen Diskurs von Migration teil. So kritisiert Cimade die Zweideutigkeit, mit der der Diskurs um eine zirkuläre Migration geführt wird, bei dem Schlagworte wie ‚Immigration choisie‘, ‚Gestion concertée des flux‘, etc. fallen. Die hermetische Abriegelung der europäischen Grenzen wird kritisiert. Das Komitee tritt für eine freie Zirkularität von Personen ein. *«En la matière, tout en réaffirmant au préalable que l'objectif doit viser le rétablissement de la liberté de circulation des personnes.»*³¹⁶

Weiters bezeichnet das Komitee die Migrationspolitik als „Augenauswischerei“, die ausschließlich den Mitgliedsstaaten der EU zu Gute kommt. *«Le trompe l'oeil de « l'approche globale des migrations » ou comment faire accepter aux pays*

³¹⁶ Vgl. Cimade: <http://www.cimade.org/assets/0000/0204/75propositions.pdf> (17.10.2008)

*d'origine et de transit des migrants des mesures qui ne sont favorables qu'à l'Union européenne»*³¹⁷

Cimade merkt an, dass die Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik ihrer Auffassung nach dem alleinigen Zwecke der Kontrolle der Migrationsströme diene. *«En se voulant globale, l'approche européenne des migrations, tend notamment à mélanger et instrumentaliser l'aide au développement et le codéveloppement pour mieux contrôler les flux migratoires en amont.»*³¹⁸

Diese Politik der Steuerung von Migration verfolgte nach Ansicht von Cimade nur in geringer Form eine entwicklungspolitische Absicht. Das hauptsächliche Augenmerk liege in der Befriedigung der ökonomischen Bedürfnisse Frankreichs beziehungsweise der europäischen Mitgliedsstaaten. *«C'est une situation schizophrénique qui va totalement à l'encontre des valeurs fondamentales dans l'Union européenne et notamment en France. Cette contradiction est effectivement liée à un débat politique de fond, sur ce que l'on veut en terme de politique d'immigration. Dans tout ce qui a été proposé par l'Union européenne, l'intérêt des pays d'origine et celui des pays de transit passe totalement au dernier plan. On ne considère que ce dont l'Europe et son économie ont besoin.»*³¹⁹

Cimade tritt auch in Kooperation mit dem Französischen Demokratischen Gewerkschaftsbund, der ‚Confédération Française Démocratique du Travail‘ (CFDT), gemeinsam mit 76 anderen europäischen und afrikanischen Organisationen gegen den ‚Pacte d'Immigration et d'Asile‘ auf. Diese Organisationen kritisieren gemeinsam die selektive Migrationspolitik Frankreichs.³²⁰

³¹⁷ Vgl. Cimade: <http://www.cimade.org/uploads/File/admin/SYNTHESE%2011%20juillet.pdf> (17.10.2008)

³¹⁸ Vgl. ebd.

³¹⁹ Vgl. La maison Européenne à Paris:7 http://www.paris-europe.eu/IMG/pdf/compte_rendu_migrations_2.pdf (17.10.2008)

³²⁰ Vgl. Relation Europe: <http://www.relatio-europe.eu/journal/societe/50-societe/4063-appel-de-76-organisations-contre-le-pacte-europeen-sur-limmigration> (28.10.2008)

Am 17. und 18. Oktober 2008 fand in Paris ein Zivilgipfel zu Migration mit dem Titel ‚Des ponts, pas de murs‘ statt. Dieser Gipfel wurde von den 76 Organisationen veranstaltet, um ein anderes Immigrationskonzept zu entwerfen. Unter den Teilnehmern waren die Gewerkschaften CFDT und CGT und diverse NGOs wie Terre France, Terre d’Asile, Terre des Hommes, etc.³²¹

In ihrem Abschlusspapier stellen die Organisationen mehrere Forderungen an die europäischen Regierungen. Darunter befinden sich beispielsweise die Forderungen auf ein Recht auf Arbeit und Familie, oder einen erleichterten Zugang zur Staatsangehörigkeit. Der Fokus des Papiers liegt bei einem generellen Appell an die europäischen Regierungen, eine freie Mobilität für alle Menschen, ungeachtet ihrer Herkunft, zu ermöglichen.³²²

8.3.2.2 Gewerkschaften

In der historischen Entwicklung der Haltung französischer Gewerkschaften gegenüber wirtschaftlicher Immigration ist festzustellen, dass diese lange eine skeptische war. Man befürchtete durch den massiven Einsatz von MigrantInnen am französischen Arbeitsmarkt eine Gefährdung der Situation für einheimische ArbeitnehmerInnen. So erklärt der 35. Kongress des Französischen Gewerkschaftsbundes, ‚La Confédération général du travail‘ (CGT) Mitte der 1960er *“This massive entry of labor is intended to loosen the labor market. In other words, to organize unemployment and permit the bosses to more easily resist the demands of the working class.”*³²³

Erst Anfang der 1980er fand ein ideologischer Umschwung statt und die Gewerkschaften begannen als Sprachrohr für die Anliegen der MigrantInnen zu fungieren. Diese Entwicklung traf zeitlich mit der Bildung der sozialistischen Regierung von 1981 zusammen, welche Dialogbereitschaft mit den

³²¹ Vgl. Relation Europe: <http://www.relatio-europe.eu/journal/societe/50-societe/4063-appel-de-76-organisations-contre-le-pacte-europeen-sur-limmigration> (28.10.2008)

³²² Vgl.: De ponts, pas de mur. http://despontspasdesmurs.org/IMG/pdf/propositions_finales_DPPDM_17_oct.pdf (28.10.2008)

³²³ Watts 2000:3

Gewerkschaften signalisierte und auch Änderungen in der Immigrationspolitik³²⁴ herbeiführte.³²⁵

Der Haltungswandel der Gewerkschaften wurde von der Auffassung begleitet, dass eine restriktive Immigrationspolitik nicht zur Verringerung von Migrationsströmen führe und somit eine Integration der MigrantInnen in die Politik der Gewerkschaften notwendig sei.

Am 24.08.2004 forderte die CGT die Möglichkeit der freien Zirkularität von ArbeiterInnen. Sie kritisiert die Ungleichbehandlung von BürgerInnen der EU Mitgliedsstaaten und jenen von Drittstaaten, welchen nicht die gleichen Rechte zugesprochen werden. *«Force est de constater que la liberté de circuler des personnes et des travailleurs est plus restreinte que celle des capitaux, des biens, des services. Ce système de libertés repose sur une inégalité fondamentale et une appréciation mercantile du marché intérieur. Il a conduit l'UE, ses pouvoirs publics, ses Etats membres, à traiter politiquement d'une manière identique ce qui ne pouvait pas l'être. C'est autour de la distinction fondamentale entre ressortissants communautaires et ressortissants dits de pays tiers que s'articule tout le droit communautaire en matière de séjour, de travail, d'éducation et de santé.»*³²⁶

Die Kritik am Konzept der ‚Immigration Choisie‘ verfolgt eine ähnliche Argumentation, da auch hier die Ungleichbehandlung, beziehungsweise die Selektivität in der Migrationspolitik aufgegriffen werden. *« La CGT dénoncera la politique dite «d'immigration choisie» basée sur l'expulsion massive de travailleurs immigrés, sur le pillage des compétences et la mise en place annoncée de quotas.»*³²⁷

Somit fordert die CGT statt einer restriktiven und selektiven Migrationsregulierung freie Zirkularität und die Gleichheit aller ArbeiterInnen sowie die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklungspolitik. *«La CGT*

³²⁴ „Suspension of deportations, reaffirmed the right to family reunification, creation of 10 year residency permit, amnesty.“ Watts 2000:14

³²⁵ Vgl. Watts 2000:14

³²⁶ Vgl. CGT: http://www.cgt.fr/spip.php?page=gab2_dossier&id_rubrique=230 (28.01.2009)

³²⁷ Vgl. CGT: http://www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier&id_article=2550 (28.01.2009)

proposera une politique de gestion des flux migratoires reposant sur la libre circulation des personnes, l'égalité d'accès des travailleurs à l'emploi quelle que soit leur nationalité, l'égalité de traitement et une vraie politique d'aide au développement.»

Diese Forderung nach freier Mobilität ist dennoch nicht neu. Denn obwohl die Haltung der CGT gegenüber MigrantInnen von den 1960ern bis Anfang der 1980er eher kritisch war, forderte bereits 1919 der Französische Gewerkschaftsbund die freie Mobilität von ArbeiterInnen. *«Tout travailleur, quelle que soit sa nationalité, a le droit de travailler là où il peut occuper son activité»*³²⁸

9 Fazit zu Migration und Entwicklung im politischen Diskurs in Frankreich

Bei der euro-afrikanischen Konferenz zu Migration und Entwicklung in Rabat von 10. bis 11. Juli 2006 wurden diese beiden Politikbereiche miteinander verbunden und innerhalb dieses Feldes sechs Bereiche identifiziert, darunter die Bekämpfung irregulärer Migration und die Zusammenarbeit zwischen Politik und Legislative. Hierbei wird die zirkuläre Migration als mögliche Maßnahme zur Bekämpfung von irregulärer Migration gesehen. Dies wird auch im Sénat folgendermaßen artikuliert: *«Le plan d'action de Rabat comprend six points: migration et développement, migration légale, immigration irrégulière, coopération opérationnelle policière et judiciaire et aide aux victimes, financement et cadre et suivi institutionnel. Il fait une large place au co-développement et à la formation, met l'accent sur la promotion de la migration circulaire et temporaire, réaffirme l'objectif de la conclusion d'accords de réadmission tout en prévoyant l'octroi de soutiens financiers aux pays confrontés à des situations d'urgence en matière*

³²⁸ Vgl. No discrimination: <http://www2.no-discrim.fr/web/?/articles/Les-discriminations- raciales-au-travail11> (28.01.2009)

d'immigration irrégulière. Il prévoit la création d'un observatoire euro-africain de la migration.»³²⁹

Die Bekämpfung der irregulären Migration ist ein immer wiederkehrendes Motiv zur Steuerung der Migration und ist auch ein primäres Ziel der UMP sowie des Ministère de l'Immigration. *«La premier objectif du nouveau ministère [...] est de maîtriser les flux migratoires : la lutte contre l'immigration illégale reste une priorité absolue.»³³⁰*

Besonders diese beiden Akteure propagieren den ‚Pacte d'Immigration et d'Asile‘ zur Realisierung der Bekämpfung der irregulären Migration und der Migrationsregulierung.

Ein weiteres, von ihnen befürwortetes Instrument zur Verwirklichung dieser Ziele ist eine erhöhte Mobilität für MigrantInnen. Die hierbei verwendete Argumentation betont eine erhöhte Mobilität im Rahmen eines zirkulären Migrationskonzeptes die Anreize auf ein irreguläres Migrationsprojekt verringern würde.

Eine solche erhöhte Mobilität ist auch für andere Akteure, wie die Parti Socialiste oder Les Verts, anstrebenswert. Jedoch folgen diese Akteure einer anderen Motivation. So bedeutet für sie die Realisierung dieses Ziels beispielsweise vereinfachte Kooperationsmöglichkeiten mit den Herkunftsländern oder auch mehr Nutzen für diese.

Generell herrscht Einigkeit bezüglich eines Bedarfs von MigrantInnen am französischen Arbeitsmarkt. Jedoch wird von UMP und dem ‚Ministère de l'Immigration‘ hauptsächlich von einem Bedarf an Hochqualifizierten gesprochen. Jenen sollen optimale Bedingungen zur Zirkularität angeboten werden, wie beispielsweise die Blue Card.³³¹

³²⁹Vgl. Sénat: Le co-développement à l'essai <http://www.senat.fr/rap/r06-417/r06-4176.html> (21.10.2008)

³³⁰ Vgl. Premier Minister Frankreich: http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/immigration_travail_organise_57947.html (08.11.2007)

³³¹ Die Bluecard soll als ein Anreiz für hochqualifizierte Arbeitskräften dienen. Vgl. Workpermit.com : <http://www.workpermit.com/news/2007-11-09/europe/france-spain-italy-back-european-union-blue-card.htm> (06.02.2009)

Der Großteil der tatsächlichen ImmigrantInnen aus den Herkunftsländern arbeitet jedoch im niedrigqualifizierten Bereich. Die anvisierten Instrumente der zirkulären Migration betreffen folglich nur ein kleines Segment der MigrantInnen und bilden somit keine Instrumente zur Steuerung der Migration allgemein. So steht auch beispielsweise Les Verts einer Migrationssteuerung skeptisch gegenüber und kritisiert den äußerst selektiven Bedarf und die daraus resultierende selektive Migrationspolitik Sarkozys.

Allen AkteurInnen ist zumindest in der Rhetorik die Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik gemein. Als diesbezüglich relevantes Instrument werden häufig das Konzept des Co-Développement und die folgliche Einbindung der Diaspora als entwicklungsrelevanter Akteur genannt.

Welcher der beiden Politikbereiche nun überwiegt, hängt in erster Linie von der ideologischen Orientierung der Partei ab. Traditionell linksgerichtete Parteien, wie die Parti Socialiste oder Les Verts, visieren eher das Wohl der Herkunftsländer an und setzen somit einen entwicklungspolitischen Fokus. Sie befürworten eine erhöhte Mobilität und Maßnahmen zur Zirkularität.

Hingegen sind die konservativen Parteien wie die UMP mehr auf die Vorteile der französischen Seite, beziehungsweise der Realisierung migrationspolitischer Ziele bedacht. Der Schwerpunkt liegt auf einem migrationspolitischen Konzept, wie jenem der zirkulären Migration oder der ‚Migration Choisie‘, welche in erster Linie migrationsspezifische Bedürfnisse Frankreichs regulieren sollen und im Gegenzug den Herkunftsländern entwicklungspolitische Anreize bieten.

Generell befürworten aber alle analysierten Akteure die Verwirklichung des Konzeptes der zirkulären Migration, wenn auch die jeweiligen Motivationen und Erwartungen differieren.

Das Konzept der zirkulären Migration scheint für manche Akteure eine Möglichkeit darzustellen, um unterschiedliche Bedürfnisse der beiden Politikbereiche Migration und Entwicklung innerhalb eines Konzeptes zu vereinen. So wird beispielsweise im Sénat nicht nur davon gesprochen die französischen Bedürfnisse auf dem Arbeitsmarkt zu befriedigen, sondern auch

entwicklungspolitische Maßnahmen wie die Steuerung der Rimessen oder die Einbindung der Diaspora werden in Zusammenhang mit zirkulärer Migration gesehen. *«Parmi les mesures concrètes proposées figurent la facilitation de l'envoi de fonds vers les pays d'origine (transparence des coûts, développement de l'accès aux services financiers), l'encouragement du rôle des diasporas implantées dans les Etats membres (aider les pays en développement à identifier leur diaspora et à établir des liens), le renforcement de la migration circulaire et la facilitation du retour et l'atténuation des inconvénients causés par la fuite des cerveaux.»*³³²

Generell sind Parallelen bezüglich des Konzeptes der zirkulären Migration der Europäischen Kommission festzustellen. Die französische Schwerpunktsetzung auf selektive Migrationssteuerung soll durch dieses Konzept realisiert werden. Auch die Relevanz der Diaspora als entwicklungspolitischer Akteur, beziehungsweise die Entwicklungsrelevanz von Rimessen sowie Rückkehr und Reintegration werden im Diskurs der französischen Akteure anerkannt.

Der wechselseitige Einfluss der beiden Politikbereiche ist innerhalb des französischen Diskurses etabliert. Im Falle einer Kooperation zur Realisierung französischer Bedürfnisse, bieten die Regierungspartei Frankreichs, UMP, und das relevante Ministerium vermehrt entwicklungspolitische Unterstützungsmaßnahmen an. Dennoch lässt sich die diskursive Tendenz einer Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik als Anreiz für die Herkunftsländer feststellen. Denn, dass eine angedachte repetitive Migration nicht zwangsläufig eine Entwicklung des Herkunftslandes impliziert, hat bereits die Rotationsmigration der Zeit vor 1975 gezeigt.

³³² Vgl: Sénat: Le co-développement à l'essai <http://www.senat.fr/rap/r06-417/r06-4176.html> (21.10.2008)

F. LÄNDERANALYSE DEUTSCHLAND – BARBARA SCHIRA

10 Migration und Entwicklung. Strukturen zur zirkuläre Migration- in der Praxis der deutschen EZA

10.1 Deutsche EZA und Migration

In Deutschland ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) der Hauptakteur im Bereich der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Aufgabenbereich des Ministeriums ist es, Konzepte, Leitlinien und Strategien für die deutsche EZA zu erarbeiten. Neben dem BMZ sind aber auch das Bundesministerium für Finanzen auf Grund der Schuldenerleichterungen und das Auswärtige Amt durch seine humanitäre Hilfe Akteure in diesem Politikfeld. Durchführende Organe sind neben zahlreichen kleineren NGOs, der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt) und die KfW Entwicklungsbank. Diese arbeiten wiederum mit projekttragenden Organisationen zusammen. 2005 standen von Seiten der Bundesregierung finanzielle Mittel im Wert von 3,86 Milliarden Euro für entwicklungspolitische Zwecke zur Verfügung.³³³

Die Verbindung der Entwicklungspolitik mit jener der Migration ist in Deutschland anders als in anderen europäischen Staaten, mit Ausnahme der Rückführungsprogramme, noch gering politisch institutionalisiert. Dennoch hat Deutschland den Diskurs um die Vernetzung der beiden Politikbereiche aufgenommen, ist aber noch in einem Anfangsstadium in dem sich diesbezügliche Politiken erst in der Diskussions-, Forschungs- und Vorbereitungsphase befinden.³³⁴ Innerhalb des Feldes von Migration und Entwicklung haben sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure eine entscheidende Rolle. Auf

³³³ Vgl. BMZ 2006: 10ff

³³⁴ Vgl. de Haas 2006:85

bundesstaatlicher Seite sind das BMZ, die GTZ und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) wichtigste Projekt- und Entscheidungsträger, während auf nichtstaatlicher Seite Akteure wie die Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit (AGEF), InWent, IOM oder die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) Projekte in diesem Feld implementieren und unterstützen.

Deutschland hat keine spezifischen Regionen oder Länder als Partner in der staatlichen EZA verankert, sondern setzt einen Fokus auf Länder mit mittlerem Einkommen. Die Hauptempfängerländer sind China, Indien, Indonesien, Ägypten und die Türkei.³³⁵ In den 80 Partnerländern der deutschen EZA werden entweder Länderprogramme oder regionale/thematische Programme realisiert.³³⁶ Hierbei wird zwischen Schwerpunktländern in denen drei Schwerpunktbereiche unterstützt werden und Partnerländern, in denen nur ein Schwerpunktbereich bearbeitet wird, unterschieden.³³⁷ Schwerpunktbereiche werden länderspezifisch gesetzt und beruhen dabei auf einer Prioritätensetzung auf Grund von verschiedenen Kriterien.³³⁸ Auch im Bereich von Migration und Entwicklung wird auf die bereits bestehenden Strukturen aufgebaut und so stehen die Partnerländer und ihre Schwerpunktbereiche im Zentrum der Aktivitäten.

Migration ist in der heutigen staatlichen deutschen EZA weder Schwerpunktbereich, noch Querschnittmaterie. Der Konnex der beiden Politikbereiche ist zwar kein neuer, beschränkte sich aber lange Zeit auf die Rückführung von Drittstaatsangehörigen in ihre Heimatländer. Seit den 1970ern existieren bereits Programme zur Rückführung von Fachkräften, welche entwicklungspolitische Ziele verfolgen. Doch erst 2004 übergab das BMZ dem GTZ die Aufgabe Konzepte und Leitlinien für ein Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ zu erarbeiten und somit eine politische Institutionalisierung der Verbindung dieser Politikbereiche voranzutreiben. Die GTZ sieht in drei

³³⁵ Vgl. OECD 2006:26

³³⁶ Vgl. BMZ:

http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/laenderkonzentration/tabelle_neu.html (04.12.2008)

³³⁷ Vgl. OECD 2006: 14

³³⁸ Vgl. INWENT: <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez1298-3.htm> (14.02.2009)

Bereichen von Migration eine Beeinflussung der Entwicklung der Herkunftsländer von MigrantInnen: (1) dem Bereich der Diaspora, (2) der Rimessen und (3) des Braindrains, der vor allem durch die Rückkehr von Fachkräften und die Einbindung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Diaspora in eine Brain Circulation umgewandelt werden soll. Bereits hier zeigen sich Parallelen zur Europäischen Kommission, welche die entwicklungspolitische Relevanz von Migration ebenfalls in jenen drei Bereichen sieht.³³⁹

In den letzten Jahren wurden von der GTZ zahlreiche Wissenschaftler beauftragt, Studien zu den Themenfeldern der Rimessen und vor allem zu jenem der Diaspora zu erarbeiten. Außerdem wurden Pilotprojekte, wie das „Pilotförderprogramm für Projekte von MigrantInnenorganisationen“, implementiert.

Auf der einen Seite sollen also migrationspolitische Aspekte einen entwicklungspolitischen Einfluss ausüben, aber auch die Entwicklungspolitik wird in der deutschen Politik als Instrument angesehen, um Immigration aus den „Entwicklungsländern“ zu verhindern. So schreibt das BMZ über die Ziele der deutschen Entwicklungspolitik: *„Mit ihrer Entwicklungspolitik will sie die Ursachen der Migration bekämpfen und den Menschen Perspektiven in ihrer Heimat eröffnen.“*³⁴⁰

Dies steht in Verbindung zum politischen Konzept der zirkulären Migration, innerhalb dessen Migration gefördert werden soll, um durch Zuwanderung Entwicklung in den Herkunftsländern zu stärken und somit die irreguläre Migration zu bekämpfen. 2005 publizierte das BMZ eine Evaluierung des „Programmes für rückkehrende Fachkräfte“, in dem das Ziel der deutschen Entwicklungspolitik, Migration durch Entwicklung zu verhindern, kritisiert und als unzureichend thematisiert wurde: *„In Deutschland gibt es noch keine ressortübergreifende Migrationspolitik, die auch entwicklungspolitische Ziele berücksichtigen würde. Die bilaterale und multilaterale EZ legt nach wie vor ihren Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Ursachen von unfreiwilliger*

³³⁹ Vgl. Europäische Kommission 2005a

³⁴⁰ BMZ: http://www.bmz.de/de/ziele/deutsche_politik/index.html (05.12.2008)

*Migration, d.h. vor allem auf die Armutsminderung in den Entwicklungsländern.*³⁴¹

Somit sieht die Deutsche Bundesregierung den wechselseitigen Einfluss der beiden Bereiche Migration und Entwicklung als gegeben an und fördert Maßnahmen um eine positive Kohärenz zwischen den Politikbereichen zu erzielen und eine Institutionalisierung auf bundesstaatlicher Ebene voranzutreiben. Eine Möglichkeit die Kohärenz verschiedener Politikbereiche und jenem der Entwicklung zu messen, ist der ‚Commitment to Development Index‘. Er bezieht sieben Politikfelder in seine Bewertung mit ein: Entwicklungspolitik, Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie.³⁴² Migration wird innerhalb des Indexes als positiv für die „Entwicklungsländer“ bewertet, da *„the movement of people from poor to rich countries provides unskilled immigrants with jobs, income and knowledge. This increases the flow of money sent home by migrants abroad and the transfer of skills when the migrants return.*“³⁴³

Insgesamt lag Deutschland im Jahr 2008 mit 5,1 Punkten, auf Platz zwölf von 22 Ländern. Im Bereich der Migration liegt Deutschland auf Platz sieben. Dies geht vor allem auf den hohen Anteil der ImigrantInnen aus „Entwicklungsländern“ zurück, beziehungsweise ihren hohen Anteil an den Studierenden. Auch der Erlass der Studiengebühren für ausländische StudentInnen wirkt sich positiv auf die Bewertung aus.

³⁴¹ BMZ 2005c: 4

³⁴² Vgl. Musekamp 2008a

³⁴³ Vgl. Center for Global Development

<http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/country/germany/> (18.01.2009)

10.2 Rückkehr

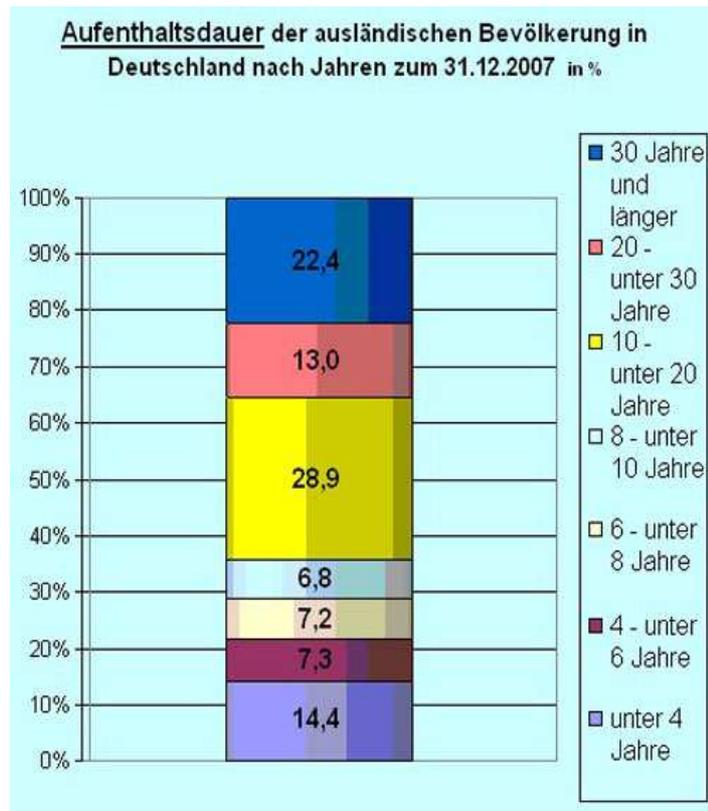
In diesem Teil der Arbeit soll auf die Rückkehrmaßnahmen in Deutschland und deren entwicklungspolitischen Einfluss auf die Herkunftsländer eingegangen werden. Zentrale Punkte die herausgearbeitet werden, sind zum einen die Strukturen, auf welchen diesbezüglichen Programme aufbauen, zum anderen der Grad der Institutionalisierung der Maßnahmen, welche explizit entwicklungspolitische Ziele verfolgen und auf Bundesebene gefördert werden. Außerdem, soll das Ausmaß der Vernetzung unterschiedlicher AkteurInnen auf staatlicher und privater Ebene untersucht werden. Im Abschluss wird auf die entwicklungspolitische Relevanz der bereits existierenden Programme eingegangen. Hierbei soll auf staatliche Rückkehrprogramme zurückgegriffen werden, welche ArbeitsmigrantInnen oder StudentInnen dabei unterstützen freiwillig in ihre Heimatländer zurückzukehren. Freiwilligkeit bezieht sich auf eine Rückkehr ohne Druck von außen, das heißt MigrantInnen können frei entscheiden, ob sie auf Grund einer gültigen Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung in Deutschland bleiben, oder aber in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen. In erster Linie ist für eine Rückkehr die Freiwilligkeit ein entscheidender Faktor des entwicklungspolitischen Erfolges, da bei einer freiwilligen Rückkehr Unterstützungsleistungen beantragt werden können. Dies ist bei einer unfreiwilligen Rückkehr nicht möglich.³⁴⁴

10.2.1 Strukturelle Ausgangslage

Wie die untenstehende Graphik zur Aufenthaltsdauer der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus dem Jahr 2007 zeigt, kehren mehr als 70% der in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen nach spätestens 20 Jahren wieder zurück in ihre Herkunftsländer.

³⁴⁴ Lüthke 2007:11

Abbildung 5



Quelle: BMI: <http://www.eu2007.bmi.bund.de/> (5.12.2008)

Schon seit dem Ende der Gastarbeiterpolitik in den 1950ern und 1960ern setzt die deutsche Bundesregierung auf unterstützende Maßnahmen bei der Rückführung von MigrantInnen. Die heutigen unterstützenden Maßnahmen in diesem Bereich können unterteilt werden in finanzielle, sowie nicht-finanzielle Hilfe. Die Struktur der Unterstützung auf Bundesebene kann wie folgt beschrieben werden:

- *„Beratung und Information für Rückkehrinteressierte*
- *persönliche finanzielle Anreize bzw. Unterstützungen*
- *Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Vorbereitung der Rückkehr*
- *Vermittlung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen im Heimatland*
- *Unterstützung bei der gesellschaftlichen (auch: schulischen) Reintegration.*“³⁴⁵

³⁴⁵ Schmidt-Fink 2006:250

Unterstützungsleistungen beginnen zunächst mit der Beratung der Rückkehrwilligen. Die Aufgabe der Rückkehrberatung liegt in der Aufklärung, welche im Interesse der MigrantInnen sein soll: *„Rückkehrberatung versteht sich im Interesse der MigrantInnen und Flüchtlinge als Ratsuchende. Die Entscheidung zur Rückkehr bleibt bei ihnen, die Beratungsstellen sollen nur dafür sorgen, dass diese Entscheidung im Licht aller zugänglicher Informationen und Alternativen gefällt werden kann.“*³⁴⁶

Eine rechtliche Struktur für Rückführungen in Deutschland gibt es nicht. Rückkehrende haben lediglich das Recht auf eine Beratung zur Situation des Arbeitsmarktes ihres Heimatlandes.³⁴⁷ Die Beratung und Information für Rückkehrinteressierte ist Aufgabe der Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF), welche 2004 vom BAMF gegründet und somit politisch institutionalisiert wurde. Durch die zusätzliche Aufgabe als Informationsaustauschplattform verschiedener Institutionen, welche Rückkehrprogramme ausführen³⁴⁸, dient ZIRF unter anderem als Instrument zur Netzwerkbildung, der in diesem Feld tätigen Akteure und Institutionen. Außerdem steht die Stelle seit ihrer Gründung MigrantInnen, welche zurück in ihre Herkunftsländern gehen wollen, mit Auskünften zur Seite. Sie informiert Rückkehrwillige über Förderungen, Arten, Inhalte oder Träger, aber auch über spezifische Situationen in den Herkunftsländern. Diese Information steht durch das Rückkehrhilfegesetz von 1983 jedem/jeder Migranten/Migrantin gesetzlich zu und ist somit strukturell verankert: *„Mit dem Rückkehrhilfegesetz von 1983 und der Tätigkeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) existiert in der Bundesrepublik auch ein ordnungspolitisches Instrumentarium und eine vom Bund beauftragte, anwendungsbezogene Auftragsforschung in diesem Bereich.“*³⁴⁹

Wichtig ist die Beratung auf Grund der beruflichen, sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven, die sie den Rückkehrenden geben kann. Diese Perspektive trägt

³⁴⁶ Dünwald 2008:13

³⁴⁷ Vgl. Entenmann 2002

³⁴⁸ Vgl. BAMF:

http://www.bamf.de/nn_443874/DE/Migration/Rueckkehrfoerderung/rueckkehrfoerderung-node.html?_nn=true (28.02.2009)

³⁴⁹ Schönhuth 2008:6

maßgeblich zur Reintegration bei, welche ein wichtiger Faktor ist, um eine Rückkehr nachhaltig und entwicklungspolitisch sinnvoll zu gestalten. *„Zentral für eine erfolgreiche Rückkehr ist es deshalb, dass ein Flüchtling die Rückkehr nicht nur unter Zwang oder aus Perspektivlosigkeit akzeptiert, sondern in der Rückkehr eine Perspektive sehen kann.“*³⁵⁰

So ist die Bereitstellung von Vorbereitungsmaßnahmen zur Rückkehr und die Information über die Situation und mögliche Perspektiven im Herkunftsland eine entscheidende strukturelle Voraussetzung, um eine Rückkehr nachhaltig und damit entwicklungspolitisch zu gestalten: *„The linkage between return and development varies according to the returnees’ level of preparedness.“*³⁵¹

Neben der Beratung werden aber auch finanzielle Unterstützungen der MigrantInnen bei der Rückkehr, die Durchführung von Bildungsmaßnahmen, und die Vermittlung und Schaffung von Arbeitsplätzen angeboten. Ziel dieser finanziellen, sowie nicht finanziellen Maßnahmen ist es, die Rückkehr für die ImmigrantInnen attraktiv und nachhaltig zu gestalten.³⁵² Nachhaltigkeit bedeutet auch, dass MigrantInnen nach der Rückkehr in ihren Herkunftsländern bleiben und nicht remigrieren. So setzen politische Maßnahmen der staatlichen Rückkehrförderung in Deutschland auf eine Rückkehr die, anders als bei dem politischen Konzept der zirkulären Migration, permanent sein sollte.

Jene Rückführungsprogramme in Deutschland, welche entwicklungspolitische Ziele verfolgen, richten sich an Fachkräfte, Berufserfahrene oder Studierende, die in Deutschland studiert haben und in ihre Heimatländer zurückkehren wollen, um dort in entwicklungspolitisch relevanten Sektoren tätig zu werden. Dadurch können sie mit Wissenstransfer und finanziellem Kapital zur positiven Entwicklung in ihren Heimatländern beitragen. Ob ihre Rückkehr positiv und entwicklungsfördernd ist, hängt dabei unter anderem von folgenden Faktoren ab: *„der Ort der Reintegration, die Dauer und Art der Migrationserfahrung im*

³⁵⁰ Dünwald 2008: 14

³⁵¹ Cassarino 2008b:27

³⁵² Vgl. Schmidt-Fink 2006:250

Ausland und die Umstände, die zur Rückkehr motivieren und so den Integrationsprozess im Herkunftsland prägen.“³⁵³

10.2.2 Initiativen der deutschen EZA

Sowohl staatliche, als auch nichtstaatliche Organisationen involvieren sich im Bereich der freiwilligen Rückkehr. Deutsche Organisationen, die Rückführungsprogramme mit entwicklungspolitischen Zielen ausführen, sind CIM, AGEF (Arbeitsvermittlungsprogramme), DEG (Existenzgründungsprogramme), die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) (Reintegration von Ärzten und Zahnärzten), WUS (Beratung von Fach- und Führungskräften) ZAV (Arbeitsvermittlung), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) aber auch die GTZ. CIM, eine Arbeitsgemeinschaft der GTZ, der ZAV, sowie der Bundesagentur für Arbeit, ist vor allem durch seine Zusammenarbeit mit mehreren Ministerien, sowie anderer staatlicher Stellen und privaten Organisationen von Bedeutung³⁵⁴, da eine derartige Vernetzung im Bereich der Verbindung von Migration und Entwicklung selten ist. Hinsichtlich der Rückführung existieren also nicht nur starke institutionalisierte Beziehungen auf bundesstaatlicher Ebene, sondern auch eine intensive Zusammenarbeit und Vernetzung staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen und Institutionen.

Finanziert werden Programme vom BMZ, welches die Ausführung und Leitung an die oben genannten Organisationen übergibt. So zeigt sich innerhalb dieser Maßnahmen, welche entwicklungspolitische Ziele verfolgen, abermals eine Vernetzung und Strukturierung der AkteurInnen. Während das BMZ für die Finanzierung der Projekte zuständig ist, erstellt die GTZ Fachexpertisen zum Thema. Der Aufgabenbereich der NGOs, sowie anderer privater Akteure wie der AGEF liegt vor allem in der Durchführung der Projekte und Programme. So können bei einigen Projekten auch mehrere Akteure beteiligt sein.

³⁵³ Laaser 2008:3f

³⁵⁴ Vgl. <http://www.cimonline.de/de/profil/59.asp> (24.02.2009)

Generell kann man in Deutschland ausführende entwicklungspolitische Programme, welche MigrantInnen bei ihrer Rückkehr unterstützen, in drei verschiedene Typen unterteilen:

1. *„Reine Rückreiseprogramme, die zumeist aus Zuschüssen zu oder der vollständigen Übernahme von Reise- und Transportkosten sowie ggf. einer einmaligen finanziellen Starthilfe bestehen*
2. *Programme zur wirtschaftlichen Reintegration von Arbeitnehmern: Weiterbildungsangebote, Vermittlung von (entwicklungspolitisch bedeutsamen) Arbeitsplätzen, Einarbeitungs- oder Gehaltszuschüsse, Zuschüsse zur Ausstattung des Arbeitsplatzes*
3. *Existenzgründerprogramme: Beratung, Existenzgründertraining, Finanzierung (Zuschüsse oder Kredite)“³⁵⁵*

Das „Programm Rückkehrende Fachkräfte“ besitzt alle dieser oben genannten Komponenten und war 1973 das erste Programm in Deutschland, welches rückkehrende MigrantInnen bei ihrer Heimkehr unterstützte. Heute ist es sowohl ein Existenzgründungsprogramm, durch seine Zusatzkomponente des APA, als auch ein Programm, welches die berufliche Wiedereingliederung von MigrantInnen fördert. Die dritte Komponente des Kreditsonderfonds war eine Möglichkeit für Rückkehrende sich Existenzgründungskredite geben zu lassen. 9.000 MigrantInnen wurden solche Kredite gewährt und es konnten 65.000 Arbeitsplätze in „Entwicklungsländern“ geschaffen werden.³⁵⁶ Diese Komponente des Programmes wurde jedoch 1996 auf Grund von mangelndem Erfolg eingestellt, da eine Evaluierung zeigte, dass Erfolge nur in Vietnam erzielt werden konnten. Die Evaluierung zeigt auf, dass in den anderen Ländern, in denen Kreditsonderfonds vergeben wurden keine entwicklungspolitischen Ziele erreicht wurden.³⁵⁷

³⁵⁵ Entenmann 2002

³⁵⁶ Vgl. European Reintegration Network: <http://www.reintegration.net/europa/bonn/09.htm> (05.12.2008)

³⁵⁷ Vgl. BMZ 2005b:8

10.2.2.1 Das „Programm Rückkehrende Fachkräfte“ - PRF

Das „Normalprogramm“ des PRF startete bereits 1973 unter der Leitung und der Verantwortung von CIM. Durchgeführt werden Rückführungen und diesbezügliche Maßnahmen von der AGEF und WUS, welche wiederum mit lokalen Institutionen vor Ort kooperieren. Somit besteht bei dem PRF eine hochgradige Vernetzung der AkteurInnen, deren Beziehungen nicht nur in Deutschland, sondern auch in den Herkunftsländern durch sogenannte Fachkraftorganisationen institutionalisiert wurden. Zielgruppe des PRF sind Fachkräfte und UniversitätsabsolventInnen aus „Entwicklungs-“ und Schwellenländern, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen, um dort in Sektoren tätig zu werden, die entwicklungspolitische Relevanz besitzen. Instrumente sind auf der einen Seite finanzieller Natur. Auf der anderen Seite werden nichtfinanzielle Förderungen angeboten. Hierzu zählen Beratung Vermittlung und Informationen über den Arbeitsmarkt, Beratungen zur wirtschaftlichen und politischen Situation aber auch Vernetzungen mit lokalen Organisationen und ArbeitgeberInnen.³⁵⁸ ZAV gliedert die Unterstützung in vier Punkte:

1. *„ Information und Beratung.*
2. *Arbeitsvermittlung*
3. *Netzwerkbildung.*
4. *Finanzielle Förderungen.*³⁵⁹

In finanzieller Hinsicht werden unter anderem Reise- und Transportkosten sowie Gehaltszuschüsse vergeben. Die Beratung setzt sich zum einen aus kollektiven Informationsveranstaltungen, zum anderen aus individuellen Seminaren zusammen. Weiters werden Interessierte über Berufsmöglichkeiten im Herkunftsland aufgeklärt und es erfolgt eine Kontaktherstellung zu möglichen ArbeitgeberInnen. Ziel des Programmes ist es, UniversitätsabsolventInnen und Fachkräfte nach ihrer Rückkehr in ihre Herkunftsländer beruflich zu integrieren.

³⁵⁸ Vgl. BAMF 2007:34

³⁵⁹ Vgl. ZAV: <http://www.zav-reintegration.de/> (17.12.2008)

Im Jahr 2006 wurden 684 RückkehrInnen durch das PRF unterstützt, 2007 waren es bereits 761.³⁶⁰

Das ZAV beschreibt die Wirkungsebenen des Normalprogrammes folgendermaßen:

- *„Internationale Migration als Faktor der Entwicklung begreifen*
- *Nachhaltiger Know-how Transfer durch berufliche Integration rückkehrender Fachkräfte fördern*
- *Win-Win Situation durch rückkehrende Fachkräfte als Brückenbauer internationaler Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit“³⁶¹*

Die Win-Win Situation für alle Beteiligten ist auch das erklärte Ziel von BefürworterInnen des Konzeptes der zirkulären Migration, welche Zuwanderung zu einer gewinnbringenden Situation für alle Betroffenen machen wollen. Auch der Transfer von Wissen und die Brückenfunktion der Diaspora sind innerhalb der Diskussion um die repetitive Migration, welche 2005 durch die Innenminister Schäuble und Sarkozy in Gang gesetzt wurden, ein immer wiederkehrendes Element. Somit lassen sich trotz des Fokus auf eine permanente Rückkehr, doch Argumentationselemente des Konzeptes der zirkulären Migration in Rückkehrprogrammen finden.

Die zweite Komponente des PRF ist das Existenzgründungsprogramm „Zuschüsse zur Ausstattung am Arbeitsplatz für Fachkräfte aus Entwicklungsländern“ (APA). Es ist ein Programm bei dem Rückkehrende, welche in entwicklungspolitisch relevanten Sektoren arbeiten, einen einmaligen Zuschuss von maximal 10.000 EURO erhalten um damit Maschinen, technische Geräte oder sonstige Arbeits- und Lehrmaterialien zu erwerben. Finanziert wird das Projekt aus Mitteln des BMZ. Das Ziel des Existenzgründungsprogrammes ist es, Rückkehrenden im Herkunftsland eine berufliche Karriere zu ermöglichen. Dies soll in Sektoren erfolgen, welche für das Herkunftsland entwicklungspolitisch relevant sind. Dazu zählen Sektoren wie wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, das Gesundheitswesen, der Umweltschutz, die Land- und Forstwirtschaft, die

³⁶⁰ Vgl. CIM 2007

³⁶¹ Vgl. ZAV: <http://www.zav-reintegration.de/> (17.12.2009)

Energieversorgung, die gewerbliche Berufsausbildung sowie Aus- und Fortbildung. Aber auch die öffentliche Verwaltung, Privatunternehmen und soziale Einrichtungen sind mögliche Berufsfelder für rückkehrende MigrantInnen.³⁶²

Als dritte Komponente kam bis 1996 noch der Kreditsonderfonds hinzu, der laut der Evaluierung des BMZ in Vietnam Erfolge erzielen konnte. Auf Grund seines geringen entwicklungspolitischen Einflusses in anderen Herkunftsländern, welche am Programm teilnahmen, wurde diese Zusatzkomponente nach 1996 eingestellt.³⁶³

Da die berufliche Integration nicht nach der Rückkehr endet, sondern einen längeren Prozess erfordert, wurden von MigrantInnen, die in Deutschland gelebt haben, erfolgreich in ihre Herkunftsländer zurückkehrten und sich vor Ort reintegrierten, 30 lokale Fachkraftorganisationen gegründet. Ihr Ziel besteht in der Vernetzung der Rückkehrenden. Dabei werden MigrantInnen, nicht nur beraten sondern auch in der Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz unterstützt.³⁶⁴ Zu den Aufgaben der Fachkraftorganisationen zählt auch „den Prozess des Wissenstransfers zu ermöglichen und anzuregen.“³⁶⁵ Dieses Ziel ist auch im Konzept der zirkulären Migration eine wesentliche Komponente innerhalb des Elementes der Rückkehr. So könnten diesbezügliche Programme bereits auf bestehende Strukturen aufbauen.

10.2.2.2 Zusätzliche Programme

Neben dem PRF gibt es noch kleinere Programme, welche versuchen Rückkehr und Entwicklungspolitik zu verbinden. So zum Beispiel die Förderung und Vernetzung von ehemaligen StipendiatInnen in Form von Alumni-Vereinen. Gefördert wird dieses Programm vom Austauschdienst mit dem Ziel, Netzwerke

³⁶² Isoplan: <http://www.isoplan.de/isoplan.htm> (07.12.2008)

³⁶³ Vgl. BMZ 2005c:8

³⁶⁴ Vgl. European Reintegration Network:
http://www.reintegration.net/reintegration/rueckkehr/12a_fko.htm (07.12.2008)

³⁶⁵ Vgl. AEEG Äthiopien: http://www.aeege-ethiopia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=50 (02.03.2009)

zwischen Deutschland und den Herkunftsländern zu errichten, welche positiv zur Entwicklung beitragen können. Für Rückkehrende aus dem Kosovo und Afghanistan gibt es Sonderprogramme, um durch Seminare junge AkademikerInnen zu fördern.: *„Im Vordergrund stehen die Hilfe bei der Arbeitssuche im Herkunftsland, Vernetzung von Fachkräften, Bezuschussung von Reisekosten sowie Kosten für Materiallieferungen, die finanzielle Aufbesserung des Gehaltes und Hilfen bei der Arbeitsplatzausstattung.“*³⁶⁶

AGEF schaltete zudem eine Website (www.getjobs.net), die als Instrument zur Arbeitsvermittlung von Studierenden oder Fachkräften aus „Entwicklungsländern“, welche in Deutschland längere Zeit tätig waren und nun in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen, angedacht ist.³⁶⁷ Diese Homepage ist mit dem PRF vernetzt und dient jenem als Instrument um rückkehrende Fachkräfte über die Situation und mögliche Arbeitsplätze in ihren Herkunftsländern zu informieren.

Der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) unterstützt Fachkräfte ohne Berufserfahrung durch das ‚Reintegrationsprogramm für Fachkräfte ohne Berufserfahrung‘. StudentInnen, die ihre Ausbildung in Deutschland abgeschlossen haben, werden vor allem finanziell durch Reisekostenzuschüsse, soziale Versicherungen und ein Gehalt durch den EED unterstützt.³⁶⁸

10.2.2.3 Entwicklungspolitisches Potenzial des PRF

In der Evaluierung des Programmes von 2005 durch das BMZ wird das PRF zwar als einzige operationelle Programmstruktur bezeichnet, welche Migration entwicklungspolitisch nützt³⁶⁹, dennoch wurde die entwicklungspolitische Relevanz als gering eingestuft. Dies lag unter anderem daran, dass das Programm damals weder länder- noch fachgruppenspezifisch aufgebaut war. Daraus folgte,

³⁶⁶ Laaser 2008:9

³⁶⁷ Vgl. AGEF: www.getjobs.net (18.01.2009)

³⁶⁸ Vgl. European Reintegration Network

http://www.reintegration.net/reintegration/rueckkehr/09b_reo_programm.htm (02.02.2009)

³⁶⁹ Vgl. BMZ 2005c:4

dass die Wirkungsebene geringer ausfiel als bei konzentrierten Programmen. Ein anderes entwicklungspolitisches Hindernis, welches die Evaluierung von 2005 aufzeigte, war die Inkongruenz zwischen dem individuellen Willen der/des MigrantIn/innen auf der einen Seite und den entwicklungspolitischen Zielen des Programmes auf der anderen Seite.³⁷⁰ So steht der Evaluationsbericht dem Vorhaben und seiner armutsbekämpfenden Wirkung generell eher skeptisch gegenüber: *„Vor diesem Hintergrund sind grundsätzliche Zweifel angebracht, ob breitenwirksame armutsmindernde Wirkungen über eine isolierte Einzelförderung von Rückkehrer/innen erreicht werden können.“*³⁷¹

Da das PRF auf Grund der geringen Beachtung des Faktors des individuellen Willens von MigrantInnen einen mäßigen Erfolg erzielte, kann davon ausgegangen werden, dass auch bei der Idee der zirkulären Migration im Sinne von Schäuble und Sarkozy ein entwicklungspolitischer Einfluss nur gering ausfalle. So wird auch bei der zirkulären Migration automatisch angenommen, MigrantInnen, die in den angedachten Programmen zirkulieren, würden Rücküberweisungen tätigen und nach ihrer Rückkehr in ihren Herkunftsländern entwicklungspolitisch aktiv werden. Jedoch ist die entwicklungspolitische Motivation stark vom Individuum abhängig. So ist auch eine Rückkehrmigration nicht in jedem Migrationsprojekt automatisch gegeben, sondern muss häufig aktiv (von politischen Akteuren) initiiert werden, was oft ohne Erfolg geschieht. Dies belegt sich im historischen Vergleich mit dem Gastarbeitermodell der 1960er und 1970er, im Rahmen dessen ebenfalls von einem temporären Aufenthalt der MigrantInnen in Deutschland ausgegangen wurde. Viele der damaligen MigrantInnen wurden jedoch permanent sesshaft. Das Ausmaß des entwicklungspolitischen Einflusses hängt aber zum Großteil von dem Willen der MigrantInnen ab, sich entwicklungspolitisch zu engagieren. Dies kann ein großes Hindernis für zirkuläre Migrationsprogramme darstellen.

Die Evaluierung des PRF zeigte weiter eine fehlende Kohärenz mit der deutschen EZA in den jeweiligen Ländern. Diese Zusammenarbeit des Programmes mit der staatlichen deutschen EZA beschränkte sich, trotz der Finanzierung durch das

³⁷⁰ Vgl. BMZ 2005c:5

³⁷¹ Ebd.:4

BMZ, auf einen sporadischen Informationsaustausch mit NGOs vor Ort. Dies zeigt einen Mangel an Vernetzungs- und Strukturaufbautendenzen. Auch sind ärmere Schichten in den „Entwicklungsländern“ nicht in ausreichender Form am Programm integriert.³⁷² Der Anteil der Frauen, welche im Rahmen des Programmes in ihre Herkunftsländer zurückkehrten, war sehr gering. Betrachtet man die Zahlen des CIM Jahresbericht 2007 wird ersichtlich, dass von den 761 integrierten Fachkräften nur 189 Beteiligte Frauen waren.³⁷³

Oft scheiterte das PRF aber schon an seiner unübersichtlichen Struktur: *„Die organisatorische Struktur des Reintegrationsprogramms in Deutschland ist komplex und für Außenstehende eher unübersichtlich.“*³⁷⁴

Auch innerhalb der Herkunftsländer gab es Unterschiede in der Evaluierung. Dies zeigt, dass Strukturen vor Ort eine wesentliche Rolle spielten. So wiesen beispielsweise die Evaluierungen der Programme zur Reintegration von Fachkräften für die Länder Vietnam und Kamerun darauf hin, dass die Integration und die Auswirkungen auf die Entwicklung, vor allem von der wirtschaftlichen und sozialen Situation im Herkunftsland abhängen. Während in Vietnam bessere Chancen bestehen, um sich beruflich zu reintegrieren, ist in Kamerun die hohe Arbeitslosigkeit ein Hindernis für den positiven Einfluss der Rückkehr auf entwicklungspolitische Ziele. Das PRF in Kamerun hatte daher nur Auswirkungen auf der individuellen Ebene. Auswirkungen auf der gesellschaftlichen und entwicklungspolitischen Ebene fielen eher gering aus: *„Die im Rahmen der Evaluation festgestellten Wirkungen des Reintegrationsprogramms sind individuell sehr unterschiedlich. Insgesamt zeigt das Reintegrationsprogramm Kamerun eine Reihe von positiven Wirkungen, die vor allem auf der Ebene des direkten und individuellen Nutzens und weniger auf der gesellschaftlichen und entwicklungspolitischen Ebene festzustellen sind.“*³⁷⁵

Die Evaluierung geht davon aus, dass es zwar zu einer Vernetzung der Akteure in Kamerun kam, zu denen auch internationale Organisationen gehören, welche sich

³⁷² Vgl. BMZ 2005c:6

³⁷³ Vgl. CIM 2007

³⁷⁴ BMZ 2005b:b

³⁷⁵ BMZ 2005a: 6

an dem Projekt beteiligen. Die entwicklungspolitische Relevanz wird aber dennoch als sehr gering eingestuft. Nicht zuletzt weil das Programm sich zu wenig nach den länderspezifischen Gegebenheiten richtete und die Rückkehrenden zu wenig in den Programmen partizipieren können. Dies belegt, dass nicht nur die Vernetzung der AkteurInnen gegeben sein muss, sondern auch Strukturen vor Ort einen integralen Bestandteil des Erfolges von entwicklungspolitischen Rückführungsprogrammen darstellen. Auch die Sensibilisierung der Rückkehrenden für die Ziele der staatlichen deutschen EZA erfolgte nicht in genügendem Ausmaß.³⁷⁶ Im Gegensatz dazu steht das gleiche Programm für rückkehrende Fachkräfte nach Vietnam. Da dort die landesspezifischen Strukturen eine bessere Reintegration ermöglichen, scheint das Projekt erfolgreicher zu sein. Auch das Programm selbst berücksichtigt in größerem Ausmaß die Strukturen vor Ort und bezieht diese mehr in die Vorhaben ein. So ist das Programm im Einklang mit dem vietnamesischen ‚Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy‘.³⁷⁷ Kritisiert wird allerdings die APA Existenzgründungshilfe, welche für ein Land wie Vietnam viel zu hoch sei und auch oft nicht zweckgemäß verwendet werde.³⁷⁸ Generell wird das APA als zu wenig signifikant eingestuft: *„Auf Grund seiner geringen Breitenwirksamkeit, seiner mangelnden Modellhaftigkeit und begrenzter strukturbildender Wirkungen ist das Programm als kaum signifikant einzustufen.“*³⁷⁹

Insgesamt sieht der Bericht die Rücküberweisungen von in Deutschland lebenden MigrantInnen als entwicklungspolitisch sinnvoller an, als es die Reintegration von Fachkräften sein könnte. Durch die Evaluierung kam es 2006 zu einer Neuausrichtung und einer engeren Verbindung mit der deutschen EZA. So wurde beispielsweise die Anzahl der Schwerpunktländer auf 23³⁸⁰ reduziert, um einen größeren Nutzen zu erreichen.³⁸¹ Trotz dieser neuen Fokussierung kam es im Jahr

³⁷⁶ Vgl. BMZ 2005a:7

³⁷⁷ Vgl. BMZ 2005b: 5

³⁷⁸ Vgl. ebd.:6

³⁷⁹ Ebd.: 6

³⁸⁰ Die 23 Länder sind: Afghanistan, Ägypten, Äthiopien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Georgien, Ghana, Indien, Indonesien, Jordanien, Kamerun, Kolumbien, Marokko, Mongolei, Pakistan, Palästina/Israel, Peru, Syrien, Tunesien, Türkei, Vietnam.

³⁸¹ Vgl. WUS

http://www.wusgermany.de/fileadmin/user_upload/Daten/Auslaenderstudium/PRF/APA/PDF/offiziell_APA-Fokus.pdf (02.03.2009)

2007 zur Weitervermittlung von 266 integrierten Fachkräften in 65 unterschiedlichen Ländern.³⁸² Positiv zu bewerten ist die Konzentration auf die Schwerpunktbereiche der deutschen EZA bei der Vermittlung der Fachkräfte.

Doch dass trotz der Neuerung der Schwerpunktsektoren das PRF oft nicht die länderspezifischen Strukturen widerspiegeln, zeigt der Fall Kameruns. Hier wurden als Schwerpunktsektoren des PRF Umwelt Gesundheit und Dezentralisierung angegeben³⁸³ Kamerunische StudentInnen sind aber vorwiegend im Bereich des Ingenieurwesens und der Naturwissenschaft tätig.³⁸⁴

So bleibt abzuwarten, inwieweit die Neuerung des Programmes zu einer Erhöhung der entwicklungspolitischen Relevanz führt. Wesentlich ist aber eine Vernetzung der Akteure, um eine Kohärenz mit der staatlichen Entwicklungspolitik Deutschlands zu erreichen. Außerdem müssen Strukturen in den Entwicklungsländern in einem geeigneten Ausmaß in die Programme integriert werden. Dies ist mit der Neuerung des Programmes und seiner spezifischen Ausrichtung auf die Schwerpunktsektoren des BMZ bereits geschehen. Wie der Fall Kameruns zeigt müssen aber auch die Interessen und Arbeitsbereiche der potentiellen Rückkehrenden berücksichtigt werden. Die Institutionalisierung auf Bundesebene, sowie die Vernetzung der staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen ist dennoch in einem hohen Ausmaß gegeben. Auch die Herkunftsländer werden durch die Fachkraftorganisationen in einem hohen Ausmaß vernetzt und ermöglichen so eine Institutionalisierung in den Herkunftsländern.

³⁸² Vgl. CIM 2007

³⁸³ Vgl. ZAV http://www.zav-reintegration.de/entwicklung_de.html (02.02.2009)

³⁸⁴ Vgl. Schmelz 2007:13

10.3 Diaspora

Innerhalb des Paradigmenwechsels, Migration nicht als Hemmnis, sondern als Chance für alle Beteiligten zu sehen, hat in den letzten Jahren auch das Engagement der Diaspora als Entwicklungskatalysator Einzug in den Diskurs der deutschen Entwicklungspolitik gefunden. Alle deutschen PolitikerInnen und Institutionen, welche den Begriff der zirkulären Migration teils skeptisch, teils weniger skeptisch in ihren politischen Diskurs aufgenommen haben, sprechen sich positiv gegenüber der Förderung des entwicklungspolitischen Potenzials der Diaspora aus. So können Mitglieder der Diaspora in ihren Heimatländern durch Wissens- und Geldtransfer eine bedeutende Rolle für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer einnehmen. Sowohl Studien der GTZ, die das entwicklungspolitische Potential verschiedener Diasporamitglieder aus ausgewählten Ländern untersuchen, als auch Projekte der deutschen EZA, wie das Pilotprojekt für Migrantenorganisationen, spiegeln dies wieder. Im folgenden Teil soll auf die Frage eingegangen werden, inwieweit Diasporagruppen in Deutschland entwicklungspolitisch aktiv sind und auf welche Strukturen die Institutionalisierungsversuche seitens des BMZ aufbauen können. Weiters soll untersucht werden, an welche Grenzen und auf welche Hindernisse entwicklungspolitisch engagierte Mitglieder der Diaspora stoßen und inwiefern die deutsche EZA diese Probleme und Hindernisse durch entsprechende Programme und Projekte vermindert.

10.3.1 Diaspora in Deutschland

Sowohl in der internationalen Debatte, als auch auf nationalstaatlicher Ebene neigen die AkteurInnen dazu, die heterogenen unterschiedlichen Gruppierungen der Diaspora als einen kollektiven Akteur zu beschreiben. Auch innerhalb des Diskurses in Deutschland wird von PolitikerInnen und anderen entwicklungspolitischen AkteurInnen der Begriff Diaspora oft als einheitlich und homogen beschrieben, doch der Begriff der Diaspora hat unterschiedliche

Konnotationen und Bedeutungen und beruht mehr auf Fremd- als auf die Selbstzuschreibung von MigrantInnen.³⁸⁵

Die afrikanische und asiatische Diaspora in Deutschland, ist auf Grund der weniger intensiven Beziehungen zu seinen ehemaligen Kolonien in der Anzahl ihrer Mitglieder eher klein und weniger formalisiert als beispielsweise in Frankreich. Dadurch sind Mitglieder der Diaspora auch weniger institutionalisiert und werden von der deutschen Bevölkerung weniger stark wahrgenommen.³⁸⁶ Dies steht aber in keinem Zusammenhang zu ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten. Auch weniger institutionalisierte Gruppen können effektive EZA in den Herkunftsländern leisten.³⁸⁷ Wichtig ist dennoch, dass Beziehungen zu staatlichen Stellen institutionalisiert werden, da so beispielsweise eine einfachere Finanzierung von Projekten durch staatliche Organisationen und AkteurInnen zu erreichen ist.³⁸⁸

Bis dato existierte in Deutschland noch keine institutionalisierte Zusammenarbeit von entwicklungspolitisch aktiven Diasporagruppen und bundesstaatlichen Institutionen. Die GTZ hat nun als erster Akteur Deutschlands konkrete Studien publiziert, welche Aktivitäten von unterschiedlichen in Deutschland lebenden Diasporagemeinden analysieren und so Strukturen der in Deutschland lebenden Diaspora aus diversen Ländern für die staatliche EZA greifbar machen. Somit verfolgt die GTZ einen konkreten Schritt, welcher auch in der Mitteilung der Europäischen Kommission zu Migration und Entwicklung als eine Maßnahme genannt wird, um die beiden Politikbereiche Migration und Entwicklung miteinander zu verbinden, nämlich die Lokalisierung der Diasporagruppierungen.³⁸⁹ Diese Studien zeigen vor allem auf, dass sich Diasporagruppierungen aus den diversen Ländern durch ihre Mitglieder, ihre Größe oder ihre Ausrichtung unterscheiden und die Diaspora keineswegs als homogener Akteur behandelt werden kann. Während beispielsweise Diasporamitglieder aus Ägypten meist BildungsmigrantInnen sind, sind in

³⁸⁵ Vgl. Faist/Fauser/Sieveling 2008:9

³⁸⁶ Vgl. ebd.:16

³⁸⁷ Vgl. ebd.:24;

³⁸⁸ Vgl. de Haas 2006:99

³⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission 2005a:6f

Deutschland lebende ImmigrantInnen aus dem subsahariellen Afrika häufig Flüchtlinge mit einem unsicherem Aufenthaltsstatus oder Studierende.³⁹⁰

Diasporamitglieder und relevante Organisationen aus demselben Land organisieren sich meist entlang unterschiedlicher Eigenschaften wie politischer, sozialer, ethnischer oder religiöser Strukturen. Laut Studien der GTZ ist beispielsweise die senegalesische³⁹¹ Diaspora in Deutschland vor allem religiös organisiert. Im Gegensatz dazu steht die afghanische Diaspora, bei welcher neben der Religiosität die regionale Herkunft eine wesentliche Rolle spielt. Auch die Politik hat auf Grund des lang anhaltenden Konfliktes in Afghanistan einen bedeutenden Einfluss auf die Organisationsstrukturen.³⁹² Die Organisationsstrukturen beeinflussen die Verbindungen zum Herkunftsland und sind vor allem für die Vernetzung innerhalb aber auch außerhalb Deutschlands von Bedeutung. Auf Grund der stark heterogenen Zusammensetzung der Vereine, kommt es in Bezug auf eine effektive Vernetzung von MigrantInnenorganisationen oft zu Schwierigkeiten.³⁹³

Die GTZ Studien haben gezeigt, dass neben der Organisationsstruktur auch die Migrationsform, der rechtliche Status der ImmigrantInnen sowie der Integrationsgrad das entwicklungspolitische Engagement der MigrantInnen bestimmen.³⁹⁴ So sind ägyptische MigrantInnen gut integriert, oft akademische Fachkräfte und somit eher im Eigeninteresse an wirtschaftlich profitorientierten Projekten interessiert, während MigrantInnen der afghanischen Diaspora, welche zumindest in der ersten Generation meist Flüchtlinge waren, durch den Ausfall ihrer Regierung oft in infrastrukturellen, gezielt entwicklungspolitischen Programmen, tätig sind.³⁹⁵

Davon ausgehend ist zu beobachten, dass es sich bei den Diasporamitgliedern aus diversen Ländern um sehr unterschiedliche heterogene Akteure handelt, welche dadurch auch entwicklungspolitisch unterschiedlich Einfluss nehmen. Je nach

³⁹⁰ Vgl. Faist/Fauser/Sieveling 2008:34

³⁹¹ Vgl. Faye 2005:5

³⁹² Vgl. Baraulina 2006:23

³⁹³ Vgl. Faist/Fauser /Sieveling 2008:77

³⁹⁴ Vgl. Hamburgisches Welt Wirtschaftsinstitut 2006:2

³⁹⁵ Vgl. Baraulina 2006:2

Struktur und Aufbau sind sie in unterschiedlichen Bereichen tätig. Die entwicklungspolitischen Tätigkeiten von Diasporamitgliedern reichen von wirtschaftlichen Investitionen durch Einzelpersonen, wie dies bei der ägyptischen Diaspora meist der Fall ist, bis hin zu einem Engagement durch MigrantInnenorganisationen in entwicklungsrelevanten Sektoren wie dem Gesundheits- oder Bildungsbereich, was die Studie der afghanischen Diaspora belegt. Die Bildung von Netzwerken von verschiedenen Diasporagruppen aus einem Land und somit gemeinsame entwicklungspolitische Handlungen sind eher untypische und auch institutionalisierte Beziehungen zu staatlichen Stellen, wie dem BMZ existieren kaum. Vielmehr befindet sich die deutsche Bundesregierung in einem Anfangsstadium, in welchem die Strukturen der Diaspora erforscht werden, um später durch konkrete Projekte die Beziehungen zu institutionalisieren.

10.3.2 Hindernisse

Diasporamitglieder in Deutschland gründen eine Vielzahl unterschiedlicher Vereine. So entstehen Solidaritätsnetzwerke, Studentenorganisationen, Berufsvereine für Hochqualifizierte etc. Priorität haben für die meisten Migrationsorganisationen aber nicht entwicklungspolitische Maßnahmen, sondern die Integration und Unterstützung von bereits in Deutschland lebenden ImmigrantInnen. Integration stellt dabei für Faist, Fauser und Sieveking ein wichtiges Kriterium dar, ob MigrantInnen entwicklungspolitisch aktiv werden. Ihre Studie über MigrantInnen in Nord-Rhein Westfalen hat gezeigt, dass eine bessere Integration auch zu einer vermehrten Aktivität in entwicklungspolitischen Bereichen führt.³⁹⁶ Dies steht hinter der Annahme, dass eine verbesserte Integration zu einem besseren Zugang zum Arbeitsmarkt führt und in weiterer Folge zu einer besseren Ausbildung und höheren Verdienstmöglichkeiten. So können höhere Beträge erspart und investiert werden.³⁹⁷

Man kann davon ausgehen, dass durch Integration, MigrantInnen in gesellschaftliche und politische Netzwerke und Strukturen eingebunden werden

³⁹⁶ Vgl. Faist/Fauser/Sieveking 2008:51f

³⁹⁷ Vgl. Daume 2008:14

und dadurch eine Institutionalisierung erfolgt, welche ihre Möglichkeiten verbessert entwicklungspolitisch zu handeln, unter anderem, da stark institutionalisierte und vernetzte MigrantInnenorganisationen mehr finanzielle und personelle Ressourcen aufweisen. Da den Diasporagemeinden in Deutschland oft die Aufgabe als Akteur im Integrationsprozess zuteil wird, ist es schwer mit geringen Ressourcen auch noch entwicklungspolitische Ziele zu verfolgen und dabei die Beziehungen zu staatlichen Stellen zu institutionalisieren. Wie konkrete Studien der GTZ, aber auch jene von Faist, Fauser und Sieveking zeigen, sind die meisten Mitglieder von MigrantInnenorganisationen nur ehrenamtlich tätig und Mitteln setzen sich oft nur aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen zusammen.³⁹⁸ Dies führt zu enormen finanziellen sowie zeitlichen Engpässen und einer eher wenig professionalisierten Arbeit. Dies geht besonders aus einer Studie über das entwicklungspolitische Potenzial der kamerunischen Diaspora hervor.³⁹⁹ Gerade Mitglieder von subsahariellen afrikanischen Diasporagruppierungen haben auf Grund des unsicheren Aufenthaltsstatus einer Vielzahl ihrer Mitglieder eher beschränkte Ressourcen. Somit würde eine Institutionalisierung der Aktivitäten und die Unterstützung seitens der staatlichen Stellen Deutschlands eine Effizienzsteigerung der entwicklungspolitischen Aktivitäten nach sich ziehen. Durch eine politische Institutionalisierung können Netzwerke verschiedener MigrantInnenorganisationen entstehen, welche Kompetenzen bündeln und somit einen höheren Output erzielen.⁴⁰⁰

Strukturelle Schwierigkeiten ergeben sich durch den unsicheren Aufenthaltsstatus vieler MigrantInnen in Deutschland. Dies stellt eine Inkohärenz zwischen der Einwanderungs- und Entwicklungspolitik dar. MigrantInnen ohne deutsche Staatsbürgerschaft verlieren nach sechs Monaten Aufenthalt im Ausland ihren deutschen Aufenthaltstitel. Auf der anderen Seite wird von Seiten der Entwicklungspolitik versucht, MigrantInnen als EntwicklungsakteurInnen zu mobilisieren. Sechs Monate sind allerdings viel zu kurz, um in einem „Entwicklungsland“ ein Unternehmen zu gründen oder andere Investitionen zu

³⁹⁸ Vgl. Faist/Fauser/Sieveking 2008:23

³⁹⁹ Vgl. Schmelz 2007: 16

⁴⁰⁰ Vgl. Musekamp 2008b: 13

tätigen.⁴⁰¹ Auch viele deutsche PolitikerInnen fordern hier eine Änderung der gesetzlichen Grundlage, um entwicklungspolitische Tätigkeiten zu fördern.⁴⁰²

Mundt ist der Meinung dass innerhalb Deutschlands vor allem das Problem besteht, dass transnationales Engagement, nicht zu Deutschlands Haltung gegenüber ImmigrantInnen passt: „*Transnational engagment does not fit well with Germanys overall attitude to immigration, which is that immigration is more than just tie temporary relocation of one`s place of residence*“⁴⁰³

Ein weiteres Problem ist die teils fehlende Vernetzung von MigrantInnenorganisationen, welche auf ihre heterogenen Organisationsstrukturen zurückzuführen ist.⁴⁰⁴ Dennoch gibt es bereits von der Diaspora aus unterschiedlichen Ländern Initiativen Dachverbände oder größere Netzwerke zu gründen. Im Falle der kamerunischen Diaspora, wurde bereits ein Business Network und das ‚Camerun Diaspora Network‘ gegründet, um Interessen zu bündeln und Lobbyarbeit verbessert zu betreiben. Ziel dieser Kooperationen ist es, die kamerunische Diaspora in der deutschen Gesellschaft sichtbarer zu machen und Ressourcen effektiver zu nützen.⁴⁰⁵ Auch Serbien plant einen Dachverband für in Deutschland lebende Serben.⁴⁰⁶

Neben der Integration, den Ressourcen und der Vernetzung der Diaspora im Empfängerland spielt die Haltung der Regierung im Herkunftsland gegenüber seiner ImmigrantInnen eine wichtige Rolle. In Kamerun werden von der Regierung hochqualifizierte emigrierte KamerunerInnen beispielsweise in die Modernisierung der Hochschulen des Landes integriert. Hier findet sich ebenfalls eine Parallele zur Mitteilung der Kommission, welche sich für die Schaffung von institutionalisierten Partnerschaften im Herkunfts- und Empfängerland ausspricht.⁴⁰⁷ Eine solche Vernetzung wird von im Ausland lebenden KamerunerInnen begrüßt, gleichzeitig wird aber gefordert, dass der Staat auch

⁴⁰¹ Vgl. Musekamp 2008a

⁴⁰² Vgl. Kortmann 22.11.2007

⁴⁰³ Mundt 2007:6

⁴⁰⁴ Vgl. Faist/Fauser/Sieveking 2008:77

⁴⁰⁵ Vgl. Schmelz 2007:12

⁴⁰⁶ Vgl. Baraulina 2006: 45

⁴⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission 2005a: 9f

angemessene Rahmenbedingungen für Investitionen oder Handelsbeziehungen schafft.⁴⁰⁸ Strukturen vor Ort spielen auch für die ägyptische Diaspora bei ihren Investitionen eine wichtige Rolle. Die Studie über die in Deutschland lebende serbische Diaspora nennt vor allem mangelnde Produktionsstandards als ein Investitionshemmnis.⁴⁰⁹ Strukturen vor Ort müssen daher in Programme der deutschen staatlichen EZA eingebunden werden, sodass das Engagement der Diaspora nachhaltig zur Entwicklung im Herkunftsland beitragen kann.

10.3.3 Initiativen der deutschen EZA

Die GTZ, welche vom BMZ die Aufgabe zugeteilt bekam ein Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ zu etablieren, veranstaltete 2004 in einem ersten Schritt eine Konferenz mit dem Titel „Kooperation mit der Diaspora – ein neuer Weg für die internationale Zusammenarbeit“. Innerhalb der Konferenz sollten Maßnahmen gefunden werden, wie die Diasporagemeinden in Deutschland zur wirtschaftlichen Entwicklung in ihren Herkunftsländern beitragen können und inwieweit die deutsche EZA sie in diesem Vorhaben unterstützen kann.⁴¹⁰ Sowohl ExpertInnen als auch Vertreter einzelner Diasporagemeinden wurden dafür eingeladen. So konnten erste Netzwerke geschaffen werden, um eine Institutionalisierung der Beziehungen voranzutreiben.

2005 und 2006 begann die GTZ, konkrete Studien zur entwicklungspolitischen Tätigkeit von Diasporagemeinden aus Marokko, dem Senegal, Vietnam, Kamerun und den Philippinen zu publizieren. Aber auch andere Forscher wie Sieveking, Faist und Fauser haben Studien veröffentlicht und supranationale Organisationen wie IOM arbeiten bereits an Studien zum entwicklungspolitischen Engagement von MigrantInnenorganisationen.⁴¹¹ Bei den bisherigen Studien wurden meist die Organisationsstrukturen und entwicklungspolitischen Aktivitäten der Diasporagemeinden analysiert. Diese Strukturen sollten genutzt werden, um die Diasporagruppen in ihren Vorhaben zu unterstützen und sie innerhalb der EZA als

⁴⁰⁸ Vgl. Schmelz 2007: 11

⁴⁰⁹ Vgl. Baraulina 2006:38

⁴¹⁰ GTZ: <http://www2.gtz.de/migration-and-development/konferenz-2/deutsch/> (11.01.2009)

⁴¹¹ Vgl. Halbach, 27.08.2009, Goos 27.08.2008

gleichwertigen Partner anzusehen, von denen man lernen kann. Die bereits veröffentlichten Studien haben gezeigt, dass bereits vorhandene entwicklungspolitische Strukturen die von Diasporaorganisationen aufgebaut wurden, von der staatlichen deutschen EZA für ihre Initiativen genützt werden kann. Im Falle der Diasporamitglieder aus Afghanistan, welche auf Grund ihrer guten Landeskenntnisse vorwiegend in ländlichen Gegenden tätig sind, könnte die staatliche deutsche EZA, welche hauptsächlich in Kabul tätig ist, auf die Aktivitäten der MigrantInnenorganisationen aufbauen⁴¹² und von dem Wissen der afghanischen Diaspora profitieren. So sind die afghanischen Diasporagemeinden eine mögliche Voraussetzung des Wiederaufbaus und die deutsche staatliche EZA abhängig von ihren Strukturen. Institutionalisierte Beziehungen zwischen AkteurInnen, sind in diesem Bereich von großem Vorteil, um gemeinsame Projekte durchzuführen: *„The example of Afghanistan shows very clearly the extent to which the international community is reliant on the Diaspora communities' contributions to achieve its foreign and development policy goals.“*⁴¹³

Auf Grund dieser Faktoren ist es zunächst von großer Bedeutung bereits existierende Strukturen zu nützen, da MigrantInnen bereits mobilisiert sind und auch vereinzelt Netzwerke in den Herkunftsländern bereits aufgebaut wurden: *„Recognising that migrants are already mobilised for development on their own initiative. Rather than ‘mobilising diasporas’, development actors themselves should be ‘mobilised’ to engage with and to learn from diasporas in development cooperation so as to establish a genuine two-way working relationship;“*⁴¹⁴

Auch kann das entstandene Wissen genützt werden um existierende Diasporainitiativen miteinander zu vernetzen und dadurch eine breitere Wirkung zu erzielen. Studien der GTZ haben gezeigt, dass in Deutschland lebende Diasporamitglieder die entwicklungspolitisch tätig sind, kaum im Kontakt miteinander stehen.⁴¹⁵ Nur in seltenen Fällen gibt es Dachorganisationen, welche

⁴¹² Vgl Baraulina 2006:69

⁴¹³ Mundt 2007:5

⁴¹⁴ de Haas2006:ii

⁴¹⁵ GTZ: <http://www2.gtz.de/migration-and-development/konferenz-2/deutsch/> (11.01.2009)

ein gemeinsames Handeln vereinfachen und die Möglichkeit schaffen könnten, gemeinsames Handeln zu institutionalisieren.

Fehlende Ressourcen sind der Ansatzpunkt des Pilotförderprogrammes für Projekte mit MigrantInnenorganisationen der GTZ, durch welches Projekte in der Infrastruktur durch Kooperation mit der Diaspora gefördert werden sollen. Auch die Europäische Kommission nennt als einen wichtigen Punkt Kofinanzierungsmaßnahmen zwischen Diasporagemeinden und staatlichen Stellen.⁴¹⁶ Projekte und Programme, welche Unterstützungen der deutschen Regierung erhalten, sollen im Gesundheits- und Bildungsbereich implementiert werden. Außerdem werden Projekte, die zu einer allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort führen, kofinanziert. Bei den Ländern muss es sich um Partner- oder Schwerpunktländer handeln. Außerdem muss eine Schnittfläche der deutschen EZA beinhaltet sein. Die Summe der zu fördernden Projekte ist mit 25.000,- EURO und höchstens 50% des Gesamtvolumens des Projektes, relativ niedrig dotiert.⁴¹⁷ Diesbezüglich wurden bereits im Senegal, in Afghanistan, Guinea, Kamerun, Ruanda, Nigeria und der Türkei Projekte initiiert.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Vgl. Europäische Kommission 2005a:6

⁴¹⁷ Vgl. www.gtz.de (11.01.2009)

⁴¹⁸ Vgl. Daume 2008:22

10.4 Rücküberweisungen

Neben dem Außenhandel und der Direktinvestitionen sind Rücküberweisungen eine der drei entwicklungspolitisch wirtschaftlichen Einflüsse, die MigrantInnen auf ihre Herkunftsländer nehmen können. Für de Haas sind sie durch kostenreduzierende Maßnahmen eine der wichtigsten und am einfachsten realisierbaren Punkte. *„Facilitating and reducing costs of remittances. This is the most tangible and therefore least problematic area of policy intervention. However, the only feasible way to serve the interests of migrants is to improve the banking system rather than to clamp down on the informal system without creating viable alternatives”*⁴¹⁹

In Deutschland leben 15,3 Millionen potentielle SenderInnen von Rimessen.⁴²⁰ So stellt Deutschland auch laut einer Statistik des Internationalen Währungsfonds (IWF) aus dem Jahr 2005 nach den USA das zweitwichtigste Land dar, aus dem Rimessen in die „Entwicklungsländer“ fließen:

Abbildung 6

**10 wichtigste Rücküberweisungs-
quellländer, 2004 (in Mrd. US\$)**

USA	43,5
Deutschland	14,6
Großbritannien	12,3
Saudi-Arabien	10,8
Frankreich	10,6
Italien	7,4
Schweiz	7,3
Belgien	5,5
Russland	5
Japan	4,9

Quelle: eigene Schätzungen, Internationaler Währungsfonds (2005)

Quelle: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=070206 (22.3.2009)

⁴¹⁹ de Haas 2006:iii

⁴²⁰ Vgl. Holmes,/Menzel/Schlink 2007:8

Dennoch belegen Studien, dass die Rimessen aus Deutschland seit den 1990er Jahren rückläufig sind.⁴²¹ Statistiken zu Rücküberweisungen sind allerdings nicht aussagekräftig. Ein Problem bei der Erfassung von Rimessen ist, dass sie nur jene Beträge beinhalten die auf offiziellen Wegen in die Herkunftsländer fließen. Oft werden Beträge nur geschätzt oder sie erfassen informelle Rimessen gar nicht.

Auch im Bereich der Rimessen hat die GTZ bereits eine Studie erfasst, um die Strukturen von Geldtransfers in die Herkunftsländer darzustellen. Diese zeigt, dass Rimessen aus Deutschland in den Herkunftsländern verschiedenartig eingesetzt werden. Während kamerunische Rimessen oft für Schulgeld oder andere Ausbildungskosten, sowie für Gesundheitskosten, aber auch für Linderungen von Notlagen wie Gebäudesanierungen verwendet werden,⁴²² gibt die afghanische Diaspora an, dass ihre Rimessen hauptsächlich zum Lebensunterhalt ihrer Familien in Afghanistan beitragen. Im Gegensatz dazu investieren die in Deutschland besser integrierten und wohlhabenderen ägyptischen Diasporamitglieder in Immobilien, Industrien oder ins Bildungswesen.⁴²³ Rimessen werden also nicht automatisch in entwicklungsfördernde Sektoren investiert sondern dienen oft dem Lebensunterhalt.

10.4.1 Hindernisse

Es gibt drei strukturelle Kernprobleme, auf die MigrantInnen in Deutschland und ihrem Herkunftsland stoßen, wenn sie Rücküberweisungen tätigen:

1. Hohe Transferkosten oder lange Überweisungsdauer⁴²⁴

Die billigste Variante von Deutschland Geld ins Ausland zu überweisen, sind online Banküberweisungen. Im Gegensatz zu MTOs⁴²⁵ ist ihre Überweisungsdauer allerdings einige Zeit länger. Dafür stellen MTOs die teuerste

⁴²¹ Vgl. Knerr 2006:35

⁴²² Vgl. Schmelz 2007:21

⁴²³ Vgl. Baraulina 2006:34

⁴²⁴ Zu den fünf Punkten Vgl. Holmes/Menzel/Schlink 2007

⁴²⁵ MTOs sind Finanztransferdienstleistungsinstitute (Money Transfer Operators) die vor allem auf Rimessen spezialisiert sind, dies allerdings zu hohen Kosten.

Variante dar. Ihr Vorteil ist, dass sich der Empfänger der Rimessen, sofort nach Tätigung der Überweisung mit einem Ausweis das Geld in den MTOs abholen kann. Durch die hohen Transferkosten tendieren MigrantInnen dazu Rücküberweisungen auf informellen Wegen in ihre Herkunftsländer zu bringen. Dies beruht zum einen auf den hohen Kosten, zum anderen auf dem Misstrauen in die Finanzsysteme im Empfängerland. So laufen Rücküberweisungen meist über nicht institutionalisierte Wege in die Herkunftsländer.

2. Misstrauen in die Finanzsysteme im Empfängerland

Ein anderes ernst zu nehmendes Problem, ist das generelle Misstrauen gegenüber Banken in den Empfängerländern. Viele Rücküberweisungen laufen daher über informelle Wege, auch weil viele Menschen in „Entwicklungsländern“ keinen Zugang zu Banken haben. Das Übermitteln solcher Transfers auf informellen Wegen schadet aber den Finanzsystemen in den „Entwicklungsländern“: *„The extensive use of informal channels to send money reduces the developmental impact of remittances in Serbia, because remittances through informal means do not have the same multiplier effect as bank deposits.“*⁴²⁶

3. Mangelnde Informationen zu Anbietern von Finanztransferdienstleistern

In einer Studie zu den Rimessen von in Deutschland lebenden MigrantInnen identifizierte die GTZ mangelnde Information, als eine Hürden auf die MigrantInnen bei der Überweisung von Rimessen stoßen. Neben hohen Transferkosten sind vor allem mangelnde Informationen über die Transferkonditionen ein Problem.⁴²⁷ Eine Studie aus 2006 zu Rücküberweisungen der in Deutschland lebenden serbischen Diaspora hat gezeigt, dass bessere Informationen zu Rücküberweisungen zu einem erhöhten entwicklungspolitischen Einfluss beitragen können: *„Finally, it is important to improve data on remittance flows between Germany and Serbia. Given the large amount of remittance flows that Serbia receives every year, better information on remittances is needed to assess their impact on consumption, savings, and investment. Moreover, improved*

⁴²⁶ Barberis /De Luna Martinez/Endo 2006:3

⁴²⁷ Vgl. Holmes/Menzel/Schlink 2007:12

data is needed for the formulation of policies and to assess the impact of remittances on poverty alleviation.”⁴²⁸

10.4.2 Initiativen der deutschen EZA

Die ghanaische Diaspora in Deutschland spricht sich neben einer Erhöhung der Meldefrist auf 2.000,-- Euro und einer Hilfestellung der Banken in den „Entwicklungsländern“ auch für eine Erhöhung des Wettbewerbs aus⁴²⁹, welcher ein Weg ist Überweisungskosten zu senken. Dies kann laut Carlington durch folgende drei Maßnahmen erzielt werden:

- *“Reducing legal and bureaucratic barriers to market entry*
- *Enforcing explicit and transparent information on prices*
- *Promoting consumer awareness through information campaigns*”⁴³⁰

Auch die Europäische Kommission fordert von den Mitgliedsstaaten mehr Transparenz über Überweisungsanbieter, um so einen Wettbewerb und eine dadurch entstehende Senkung der Transferkosten zu erzielen.⁴³¹ Genau dies tat das BMZ, in einer Kooperation mit der GTZ, indem sie am 28.11.2007 die Internetseite www.geldtransFAIR.net einrichtete und somit eine erste Aktion auf bundesstaatlicher Ebene veranlasste, welche Rücküberweisungen in Herkunftsländer vereinfachen soll. Die Homepage stellt eine erste Initiative der deutschen Bundesregierung dar, Rücküberweisungen in die Herkunftsländer kostengünstiger und vereinfacht zu ermöglichen. Neben generellen Informationen und einem Forum, indem sich Betroffene unter anderem zum Thema „Geldtransfers und die Entwicklung in meinem Herkunftsland“ austauschen können, kann man sich über die Überweisungskosten und Dauer von Geldtransfers von 40 Banken und MTOs informieren. Dabei werden Angaben zu 25 Ländern⁴³² gemacht. Die Seite

⁴²⁸ Vgl. Barberis/De Luna Martinez/Endo 2006:3

⁴²⁹ Vgl Swiss Contact [http://www.swisscontact.net/fileadmin/swisscontact/upload/themen/7 - Diaspora Ghana - Bedarf Anerkennung Nketia_01.pdf](http://www.swisscontact.net/fileadmin/swisscontact/upload/themen/7_-_Diaspora_Ghana_-_Bedarf_Anerkennung_Nketia_01.pdf) (12.01.2009)

⁴³⁰ Carling 2005:53

⁴³¹ Vgl. Europäische Kommission 2005a:5

⁴³² Die Länder beinhalteten bei Fertigstellung dieser Arbeit: Afghanistan, Albanien, Äthiopien, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, China, Ghana, Indien, Indonesien, Kasachstan, Kosovo, Kroatien, Mali, Marokko, Mazedonien, Moldawien, Nigeria, Philippinen, Serbien, Sri Lanka, Syrien, Tunesien, Türkei, Ukraine und Vietnam

vergleicht Angebote und MigrantInnen können so die kostengünstigste und schnellste Variante wählen. Das Ziel der Homepage www.geldtransFAIR.net wird von Kausch und Schimpf wie folgt beschrieben: *„Senkung der Gebühren mittels Markttransparenz und mehr Wettbewerb; stärkere Nutzung formeller Überweisungswege sowie Erhöhung der Entwicklungswirkungen.“*⁴³³

Die Seite richtet sich dabei nach dem britischen Model www.sendmoneyhome.org, welches zu einer Senkung der Transaktionskosten nach Indien um 40% führte.⁴³⁴

Eine weitere Möglichkeit informelle Rimessen in institutionalisierte Strukturen zu betten und somit die Transferkosten zu senken, sind ausländische Banken, die in Deutschland über Repräsentanzen verfügen. Beispielsweise verfügen marokkanische Banken in Deutschland über Transferdienstleistungslizenzen und haben sich dementsprechend auf Rimessen spezialisiert. Daher können sie Rücküberweisungen kostengünstiger anbieten.⁴³⁵

Das BMZ integriert mittlerweile Rimessen auch in Konzepte für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit „Entwicklungsländern“, so zum Beispiel im Konzept für die Länder Lateinamerikas und der Karibik, was auf eine erhöhte konzeptionelle Struktur verweist: *„Marktnahe Mittel können aber auch für „nachhaltige Wirtschaftsförderung“ eingesetzt werden, insbesondere in Bereichen, die eine hohe „pro poor“ Wirkung entfalten, wie zum Beispiel die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, Mikrofinanzierungen, in die unter anderem die Rücküberweisungen der Migranten stärker integriert werden können, gegebenenfalls auch regionale Wirtschaftsförderung und die Förderung der Jugendbeschäftigung.“*⁴³⁶

Erwähnt werden hier Rücküberweisungen allerdings bis dato nur am Rande und nur als eventuelle Interventionsmöglichkeit.

⁴³³ Kausch/Schimpf 2008: 4

⁴³⁴ Vgl. BMZ:

http://www.bmz.de/de/EU_G8/Teaserseite_Aktuelles/AktuelleMeldungen/20071129_geldtransfair_370/index.html (07.01.2009)

⁴³⁵ Vgl. Schüttler 2007:23

⁴³⁶ BMZ 2008 :25

10.5 Fazit

Deutschland hat relativ spät damit begonnen das Potential von Migration auf die Entwicklung der Herkunftsländer in seine Entwicklungspolitik zu integrieren. Eine gleichwertige Verbindung der beiden Politikbereiche von Migration und Entwicklung ist weder Schwerpunkt noch Querschnittmaterie der EZA. Das BMZ hat das Thema zwar aufgegriffen und in weiterer Folge dem GTZ die Aufgabe gestellt ein Sektorvorhaben ‚Migration und Entwicklung‘ zu schaffen, doch dies befindet sich noch am Anfang. Dennoch hat es schon konkrete Ansätze in der Umsetzung des Konzeptes der Europäischen Kommission, um Migration und Entwicklung miteinander zu verbinden, umgesetzt. Trotz des Wandels und der Debatte um das Konzept der zirkulären Migration liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten der staatlichen deutschen EZA in der Rückkehr von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer. In diesem Bereich kann das BMZ auf eine langjährige Erfahrung zurückgreifen. So sind die Organisationen in diesem Bereich meist staatlich gefördert und eng vernetzt mit anderen privaten Organisationen. Auch existieren bereits, anders als bei den Rimessen oder dem Engagement der Diaspora, Evaluierungen der bestehenden Programme. Ebenso gibt es zahlreiche staatliche und private Akteure, welche sich auf diesen Bereich spezialisiert haben. In den Herkunftsländern konnte man durch die Fachkraftorganisationen Strukturen aufbauen, die einen wichtigen Bestandteil der Vernetzung zwischen Herkunftsland und BMZ darstellen. Jene könnten für weitere Vorhaben, auch im Bereich des Engagements der Diaspora, genutzt werden. Das PRF ist dennoch ein Programm von wenigen, welches versucht die Rückkehr von MigrantInnen in ihre Heimatländer mit der dortigen Entwicklung zu verbinden. In der Anzahl überwiegen jene Projekte, die irreguläre MigrantInnen mit Flüchtlingsstatus in ihrer Rückkehr unterstützen, wobei hier kein Fokus auf relevante entwicklungspolitische Initiativen gelegt wird.

In Hinblick auf das entwicklungspolitische Engagement der Diaspora ist Deutschland gerade dabei, im Sinne der Europäischen Kommission Diasporagruppen zu lokalisieren, um ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten zu analysieren und ihre Projekte in die staatliche EZA mit einzubeziehen, um die Beziehungen zu den MigrantInnenorganisationen zu institutionalisieren.

Auch im Bereich der Rimessen hat das BMZ durch die Erstellung der Internetseite www.geldtransFAIR.net erste Schritte eingeleitet, um mit besseren Informationen einen erhöhten Wettbewerb und dadurch eine Senkung der Transferkosten zu erreichen.

Da die Verbindung der Politikbereiche Migration und Entwicklung weniger institutionalisiert ist als in anderen europäischen Ländern, wie Frankreich, sind Projekte und Programme in diese Richtung noch in der Anfangsphase. Auch fehlt es an vernetzenden Aktivitäten und spezifischen Organisationen, die sich für die Verbindung von Migration und Entwicklung einsetzen und Aktivitäten in diesem Feld leisten. Es gibt zwar vereinzelt Initiativen wie das PRF, aber bereits existierende Aktionsfelder sind nicht miteinander verbunden.

Zirkuläre Migration als entwicklungspolitisches Instrument spielt in der Praxis der deutschen EZA keine Rolle. Dennoch könnten diesbezügliche Programme auf vorhandene Strukturen und Netzwerke aufbauen. Wie der Migrationsforscher Fassmann schreibt, ist in der Umsetzung das Problem der konzeptionellen Unschärfe auf politischer Ebene entgegenzuwirken.⁴³⁷ Im Folgenden soll daher der Diskurs des politischen Konzeptes der zirkulären Migration in Deutschland, analysiert werden.

⁴³⁷ Vgl. Fassmann 2008:21

11 Analyse des Diskurses zur zirkulären Migration in Deutschland

11.1 Einleitung

Während in der Praxis der staatlichen EZA, keine zirkulären Migrationselemente zu finden sind, ist der Diskurs um die zirkuläre Migration, sowohl von PolitikerInnen, als auch von staatlichen Akteuren bereits aufgenommen worden und soll daher in diesem Teil der Arbeit untersucht werden. In einem ersten Teil wird auf den geschichtlichen Hintergrund des Diskurses über Arbeitsmigration nach Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg bis 2007 eingegangen, um eventuelle Diskursverschränkungen herauszuarbeiten. Anschließend wird der Diskurs der relevanten AkteurInnen im Bereich der Parteien, Ministerien und nichtstaatlicher AkteurInnen rund um das Konzept der zirkulären Migration analysiert.

11.2 Geschichtlicher Abriss des Diskurses zur Zuwanderung nach Deutschland

Ab 1955 warb Deutschland in Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs ausländische Arbeiter aus Südosteuropa, der Türkei sowie Marokko und Tunesien an, um mit jenen Anwerbeverträge abzuschließen. Laut einer OECD Studie waren die sogenannten Gastarbeiter⁴³⁸ hauptsächlich im Industriesektor beschäftigt, da dieser Bereich nach dem zweiten Weltkrieg einen enormen Aufschwung erlebte.⁴³⁹ Hinter der Idee der Gastarbeiterpolitik stand das Rotationsprinzip, welches vorsah, dass Migranten, die zuvor gezielt angeworben wurden, nach einigen Arbeitsjahren in Deutschland wieder in ihre Heimatländer zurückkehren sollten. Es gab jedoch einfache Möglichkeiten die Aufenthaltsdauer zu verlängern. So kam es zu einem plötzlichen Anstieg des Ausländeranteils in Deutschland, welcher auch auf den damaligen Familiennachzug der Gastarbeiter zurückzuführen ist.⁴⁴⁰ Die Anwerbung wurde von PolitikerInnen zum Teil auch entwicklungspolitisch argumentiert. So zum Beispiel von Theodor Blank, einem ehemaligen Mitglied des deutschen Bundestags und CDU-Politiker: „*Lohn und*

⁴³⁸ Bei dem Terminus Gastarbeiter wird hier bewusst die männliche Form verwendet da innerhalb der Gastarbeiterpolitik hauptsächlich Männer angeworben wurden

⁴³⁹ Vgl. Liebig 2007:13

⁴⁴⁰ Vgl. Hanisch 2003:38f

*ihre Sparsamkeit geben ihnen die Möglichkeit, ihre Angehörigen zu unterstützen. Daneben können sie sich durch ihre Tätigkeit bei uns wertvolle Kenntnisse erwerben, die nach ihrer Heimkehr ihrer eigenen Volkswirtschaft wieder zugute kommen.*⁴⁴¹

Anton Sabel, ebenfalls ehemaliger CDU-Politiker bezeichnete das Gastarbeitermodell sogar als echte Entwicklungshilfe und auch Siegfried Balke, welcher ein CDU-Mitglied des deutschen Bundestags war, ging von einer Verhinderung des Braindrains in Ländern mit denen Abkommen geschlossen wurden, aus.⁴⁴²

Als Folge des Ölschocks in den 1970er Jahre und dem dadurch einhergehenden jähen Ende des deutschen Wirtschaftswunders wurde 1973 der Anwerbestopp von Gastarbeitern ausgerufen. Das Gastarbeitermodell galt von diesem Zeitpunkt an als gescheitert und Deutschland bezeichnete sich von jenem Moment an als „kein Einwanderungsland“. Nach dem Anwerbestopp richtete sich der öffentliche Diskurs vor allem gegen die Gastarbeiter und ihre Familien. Maßnahmen, welche einen Rückgang von Zuwanderung bewirken sollten, erzielten einen gegenteiligen Effekt. Da es nun nicht mehr möglich war im Falle einer Ausreise aus Deutschland legal wieder einzureisen, holten viele Gastarbeiter ihre Familien nach: *“The new policy ruled out future legal re-immigration, so many temporary immigrants decided to stay in Germany and encouraged their spouses and children to join them.”*⁴⁴³

Auch war der Familiennachzug nun die einzig legale Form nach Deutschland einzuwandern.⁴⁴⁴ Durch den Einwanderungsstopp nach 1973 trat die Integrationspolitik in den Vordergrund der Rhetorik. Neben der Integrationspolitik wurde nun versucht bereits ansässige Gastarbeitende und ihre Familien durch finanzielle Anreize in Form von Rückkehrprämien, zur Heimkehr in ihre Herkunftsländer zu bewegen. Bereits hier wurde mit dem

⁴⁴¹ Theodor Blank zitiert nach Kleiner-Liebau 2008:7

⁴⁴² Vgl. Kleiner-Liebau 2008:7

⁴⁴³ Liebig 2004:158

⁴⁴⁴ Bundeszentrale für politische Bildung:

http://www.bpb.de/themen/6XDUPY,2,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html#art2 (17.11.2008)

entwicklungspolitischen Potential von Rückkehrenden argumentiert.⁴⁴⁵ Die Rückführungspolitik hatte allerdings mäßigen Erfolg, da auf Grund der erschwerten Wiedereinreise nach Deutschland vielen MigrantInnen die Motivation fehlte, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. In den 1980ern führten zum einen die erhöhte Arbeitslosigkeit und zum anderen die steigende Zuwanderung auf Grund des Familiennachzugs zu einer generellen Ablehnung von Zuwanderung in der öffentlichen Gesellschaft und der Politik.

1991 wurde auf Grund der weiterhin stetig wachsenden Zuwanderungen ein neues Ausländergesetz erlassen, dessen Fokus auf einer strengeren Regelung des Familiennachzugs lag. Gleichzeitig kam es durch steigende Asylanträge zu einer Verschärfung des Asylgesetzes.

Da in den 1990ern immer mehr Flüchtlinge nach Deutschland kamen, wandte sich der öffentliche Diskurs nun vermehrt gegen EinwandererInnen und Asylsuchende. Als politische Reaktion wurde 1991 das bereits zuvor erwähnte Zuwanderungsgesetz in einer weiterhin sehr restriktiven Weise modifiziert. Einzig die temporäre Arbeitsmigration wurde in spezifischen Sektoren, wie der Saisonarbeit, wieder zugelassen.⁴⁴⁶

Erst seit dem Jahr 2000 kam es zu einer Änderung des öffentlichen Diskurses zur Zuwanderung. Nach der Debatte um die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft, wurde im Jahr 2000 vom ehemaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder die Green Card für IT Spezialisten eingeführt. Auf Grund der befristeten Aufenthaltsdauer von fünf Jahren war das Interesse der Green Card bei Hochqualifizierten aus Drittstaaten jedoch gering. Dennoch wurde der öffentliche Diskurs „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ abgelöst von der generellen Auffassung, dass Deutschland eine gesteuerte Einwanderung brauche: *„Despite its rather limited quantitative impact, the Green Card served as the trigger for the immigration debate in Germany.“*⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Vgl. Kleiner Liebau 2008:9

⁴⁴⁶ Liebig 2004:159

⁴⁴⁷ Ebd.:5

Ferner wurde vom Bundesministerium für Inneres Rita Süßmuth (ehemalige Präsidentin des deutschen Bundestags und CDU-Politikerin) beauftragt eine unabhängige Kommission über Zuwanderung zu bilden, in der alle wichtigen Gesellschaftsgruppen teilnahmen. Aufgabe der Kommission war es Maßnahmen zu erörtern, welche für eine Steuerung der Zuwanderung notwendig seien. Dadurch sollte ein Konsens in der Gesellschaft und der Politik geschaffen werden, welcher Reformen in diesem Bereich ermöglichen sollte.⁴⁴⁸ 2001 wurde der Abschlussbericht der Kommission ‚Zuwanderung gestalten, Integration fördern‘ herausgegeben. Auch 54% der Bevölkerung sprachen sich in einer Umfrage für eine Realisierung der Ergebnisse des Berichtes aus.⁴⁴⁹ Durch die allmähliche Akzeptanz in der Politik, aber auch innerhalb der Gesellschaft, wurden wieder Möglichkeiten für die Zuwanderung von Arbeitsmigration geschaffen. Besonderes Augenmerk lag auf der Anwerbung von Hochqualifizierten. Auch die Möglichkeit der Erhaltung eines permanenten Status für verschiedene Gruppen von ImmigrantInnen, wenn auch nur für Hochqualifizierte, wurde wieder thematisiert. Integration von ImmigrantInnen wurde zur gesetzlichen Aufgabe des Staates.

2005 wurde nach langen Verhandlungsjahren, das neue Zuwanderungsgesetz verabschiedet, welches eine Reihe von Neuerungen für ImmigrantInnen brachte. Unter anderem gibt es seither nur noch eine befristete Aufenthaltserlaubnis und eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Letztere ist für Hochqualifizierte vorgesehen. Darüberhinaus wird die Arbeitserlaubnis nicht mehr getrennt von der Aufenthaltserlaubnis vergeben. Liebig betont, dass es verschiedene Unterkategorien der temporären Aufenthaltsdauer gibt, die mit unterschiedlichen Zugängen zum Arbeitsmarkt verbunden sind. Trotz der diversen Kategorien herrsche aber mehr Transparenz, da die Aufenthaltstitel reduziert wurden.⁴⁵⁰

Mittlerweile sind der Fachkräftemangel und die durch den demographischen Wandel benötigte Zuwanderung für die meisten PolitikerInnen und anderen relevanten AkteurInnen kein Tabuthema mehr.

⁴⁴⁸ Vgl. Siefken 2007:179

⁴⁴⁹ Vgl. Kempf/Merz 2008:118

⁴⁵⁰ Vgl. Liebig 2007:28

11.3 Relevante deutsche Institutionen und ihr Diskurs zur zirkulären Migration

Seit 2000, als es durch die Green Card Initiative und die Debatte, um eine doppelte Staatsbürgerschaft des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder, zu einer Annäherung an das Thema der Migration kam, ist Zuwanderung nach Deutschland im öffentlichen Diskurs kein Tabuthema mehr. Obwohl alle Parteien das Thema Zuwanderung direkt durch Parteiprogramme, oder indirekt durch Presseerklärung und Reden thematisieren, ist das Bundesministerium für Inneres (BMI) federführend in der Debatte, da die Zuwanderung nach Deutschland auf Grund der sicherheitspolitischen Relevanz im Aufgabenbereich des Ressorts liegt. Auch die Verbindung der Politikbereiche Migration und Entwicklung wurde in Deutschland in den öffentlichen Diskurs aufgenommen.

Der Diskurs zu Migration und Entwicklung und dabei im speziellen der Diskurs zum Konzept der zirkulären Migration, ist von zwei Ebenen geprägt. Auf der einen Seite steht der entwicklungspolitische Argumentationsstrang mit zentralen Diskursfragmenten wie der Bedeutung der Diaspora, hinsichtlich ihres Wissens- und Geldtransfers, Rücküberweisungen oder dem Braindrain. Dieser Argumentationsstrang behandelt die Punkte, die im Interesse der Herkunftsländer sind. Im Interesse Deutschlands liegt der zweite Argumentationsstrang, nämlich jener der migrationspolitische Ziele verfolgt. Hierzu zählen der deutsche Arbeitsmarkt, sein Fachkräftemangel oder die Steuerung von Migration, auf nationaler oder europäischer Ebene. Im Rahmen dieser Arbeit wurden pro Akteur zwei bis sieben Beiträge wie Reden, Stellungnahmen, Presseerklärungen, Positionspapiere, Interviews, öffentliche Anhörungen oder Berichte, im Zeitraum von 2005 - 2008 analysiert, auf die im folgenden Teil eingegangen wird.

11.3.1 Staatliche Institutionen

11.3.1.1 Parteien

11.3.1.1.1 CDU/CSU

Die Fraktion der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Christlich Sozialen Union (CSU) ist seit 2005 die stimmenstärkste Partei in Deutschland und bildet gemeinsam mit der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands die Bundesregierung. In der medialen Präsentation stehen migrationspolitische Themen bei der CDU unter dem Slogan: *„Zuwanderung steuern und begrenzen“*⁴⁵¹.

Dementsprechend wird auch das politische Konzept der zirkulären Migration als ein Instrument zur Steuerung von irregulärer Migration betrachtet. Entwicklungspolitische Argumente sind zwar Teil des Diskursstrangs der CDU/CSU, aber klar der Sicherheitspolitik untergeordnet. Von allen Parteien Deutschlands steht die Fraktion CDU/CSU, dem zirkulären Konzept von Migration am positivsten gegenüber. Die Legitimation für ein solches Vorhaben sieht die Partei in der dadurch entstehenden Verhinderung irregulärer Migration. Dies würde laut des CDU Abgeordneten Reinhard Grindel vor allem im Interesse der MigrantInnen sein, denn er ist der Meinung, dass durch die zirkuläre Migration irreguläre Migration begrenzt werden könne und dies zu einer Abnahme der Bootflüchtlinge führen würde: *„Und wer jetzt davon redet, dass sich Europa weiter abschottet, dass es eine Festung Europa gebe, dem kann man nur entgegenhalten: nein, in Wahrheit geht es darum mit der Verhinderung der illegalen Zuwanderung eben auch Tote unter den Bootsflüchtlingen im Mittelmeer zu verhindern. Wer nichts tut, der macht sich mitschuldig daran, dass Schleusern und Schleppern nicht endlich das Handwerk gelegt wird!“*⁴⁵²

⁴⁵¹ Vgl. CDU 2008

⁴⁵² Grindel 14.02.2008

Grindel diskutiert auch mit entwicklungspolitischen Argumenten. Den Konnex von Migration und Entwicklung sieht er in der Rückkehr der MigrantInnen in ihre Heimatländer und dem damit verbundenen Wissens- und Geldtransfer: *„bei der [Anm. zirkulären Migration] eine Rückkehr der ausländischen Arbeitskräfte in ihre ursprünglichen Heimatländer auch mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage vor Ort verbunden wird. Weil diese Menschen neben Devisen auch berufliche Qualifikationen mitbringen, die vor Ort der Entwicklung dieser Länder förderlich sein können.“*⁴⁵³

Legitimiert wird das Konzept der zirkulären Migration mit der Bekämpfung des Braindrains, der im Falle einer permanenten Migration eintritt und somit durch temporäre Programme verhindert werden kann: *„Und im Verhältnis etwa zu afrikanischen Staaten darf man auch das Problem des sog. „brain drain“ nicht übersehen. Die Entwicklung vieler afrikanischer Staaten würde erheblich belastet, würden wir die besten Kräfte aus diesen Ländern nach Europa abziehen. Deshalb kann man allenfalls über eine zirkuläre Migration nachdenken.“*⁴⁵⁴

In einer Rede der CDU Bundestagsabgeordneten im deutschen Bundestag, ernannt Sybille Pfeiffer die Bekämpfung des Braindrains sogar zur obersten Priorität der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik: *„Ich bin überzeugt, dass die Lösung des sogenannten Braindrain eine der Hauptaufgaben der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik sein muss.“*⁴⁵⁵

Für Pfeiffer stellt die kurzweilige Rückkehr der Diaspora eine Möglichkeit dar, den Braindrain zu bekämpfen, da die Diaspora als Brückenfunktion für die Herkunftsländer dienen kann.⁴⁵⁶

Da zirkuläre Migration nur im Falle einer Rückkehr der MigrantInnen entwicklungspolitischen Nutzen nach sich zieht, plädiert Grindel bei einer Rede im Bundestag für Rückübernahmeabkommen als notwendige Voraussetzung für eine positive Umsetzung solcher Programme. Dies ist für den Politiker ebenso ein

⁴⁵³ Grindel 14.02.2008

⁴⁵⁴ Ebd.

⁴⁵⁵ Pfeiffer 26.04.2007

⁴⁵⁶ Vgl. ebd

Mittel um SchlepperInnen entgegen zu wirken: „Nur eine konsequente Rückführung kann vor Ort in Afrika oder Asien Schleppern oder Schleusern das Handwerk legen, weil es sich herumspricht, dass es keinen Sinn macht, zum Teil zehntausende von Dollar auszugeben [...] Und die Staaten in Afrika und Asien müssen sich im Rahmen von Partnerschaftsabkommen verpflichten, ihre Staatsangehörigen und möglicherweise auch Drittstaatler zurückzunehmen, so dass die Rückführung reibungsloser funktioniert als dies im Augenblick der Fall ist.“⁴⁵⁷

Diese Rückübernahmeabkommen stellen für Grindel eine Bedingung zur Kooperation mit „Entwicklungsländern“ dar. Falls Länder keine diesbezüglichen Abkommen abschließen wollen oder nicht genügend kooperieren, soll die Zusammenarbeit beendet werden: „Sinnvoll sind solche Verträge nur mit Staaten, die Kooperation beweisen. Sobald einer die Rückkehrpflicht nicht erfüllt, muss Schluss sein.“⁴⁵⁸

Für Grindel und Hans-Peter Uhl, innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU Fraktion, kann eine Steuerung von zirkulärer Migration nur bei den Nationalstaaten liegen, da Arbeitsmärkte unterschiedlich funktionieren: „In den einzelnen EU-Staaten ist die Lage auf den jeweiligen Arbeitsmärkten sehr unterschiedlich. Deshalb müssen die Mitgliedstaaten über den Zugang von ausländischen Arbeitnehmern selbst entscheiden können.“⁴⁵⁹

Als Begründung hierfür werden von der Partei die Bedürfnisse des eigenen Arbeitsmarktes genannt. Man müsse flexibel auf die Änderungen reagieren können: „Wir lehnen EU-Richtlinien ab, die uns zu einer Änderung unserer Politik im Bereich der Arbeitsmigration zwingen würden. Wichtig ist es für uns, flexibel auf Änderungen auf unserem Arbeitsmarkt reagieren zu können.“⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Grindel 14.02.2008

⁴⁵⁸ Vgl. Uhl: http://www.gbcms.de/uhl/index.php?q=presse_art&template=textdetail&entryid=45 (30.11.2008)

⁴⁵⁹ Grindel/Uhl 23.10.2007

⁴⁶⁰ Ebd.

Doch noch im Juli 2007 stellen sich beide Politiker gegen die Idee einer zirkulären Migration. Im Bundestag stellt Uhl dem Konzept von Schäuble sogar Widerstand entgegen. Auch Grindel fragte damals „*Wo ist unser Interesse?*“⁴⁶¹

Ein halbes Jahr zuvor verteidigte Grindel das Modell der zirkulären Migration noch gegen Vorwürfe, bei denen dem Konzept Parallelen zum Gastarbeitermodell vorgehalten wurden. Dem Vergleich, das Konzept der zirkulären Migration sei eine Wiederholung des Gastarbeitermodells weist Grindel zurück, denn die neue politische Idee der zirkulären Migration sei auf Grund des entwicklungspolitischen Potentials vor allem im Interesse der Herkunftsländer: „*Selbstverständlich – um das klar zu betonen – könnte auch das in der deutsch-französischen Initiative erarbeitete Konzept zur Förderung der zirkulären Migration als Anreiz dienen. Kollege Winkler, das darf man nicht als alte Gastarbeiterpolitik diskreditieren. Die zirkuläre Migration ist in erster Linie im Interesse der Heimatländer der Migranten, weil dadurch dem Brain-Drain entgegengewirkt wird.*“⁴⁶²

So argumentiert Grindel, dass durch das Konzept der zirkulären Migration Pull-Faktoren wie Armut oder Arbeitslosigkeit reduziert werden könnten. Dadurch wäre zirkuläre Migration ein Instrument um irreguläre Zuwanderung zu verhindern, da die Ursachen von Migration bekämpft werden.⁴⁶³ Somit steht klar die migrationspolitische Steuerung im Vordergrund des Interesses der CDU. Durch die Entwicklung in den Herkunftsländern werde Armut vermindert und Migration verhindert. Entwicklung durch das Konzept der zirkulären Migration ist somit Instrument zur Steuerung von Migration und damit im Interesse der Empfängerländer.

Rita Süßmuth hingegen, ehemalige CDU-Abgeordnete und Staatssekretärin außer Dienst, warnt bei der Konferenz der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) vor der Möglichkeit ein erneutes Gastarbeitermodell zu schaffen: „*Es gilt zu vermeiden, dass wir vergleichbare Fragen aus den sechziger und siebziger*

⁴⁶¹ Uhl: http://www.gbcm.de/uhl/index.php?q=presse_art&template=textdetail&entryid=45 (30.11.2008)

⁴⁶² Grindel 18.01.2007

⁴⁶³ Vgl. ebd.

Jahren abermals unzureichend bearbeiten und in Deutschland eine Wiederauflage der „Gastarbeiterpolitik“ entwickeln.“⁴⁶⁴

Innerhalb der CDU/CSU gibt es demnach kein klares Konzept oder ein Positionspapier, welches zirkuläre Migration begrifflich schärft, sondern eine Vielzahl an Stellungnahmen einiger AkteurInnen, welche sicherheitspolitische Aspekte und die Steuerung von Migration als zentrales Argumentationsmoment haben.

11.3.1.1.2 SPD

Wie die CDU/CSU ist auch die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) an der Bundesregierung beteiligt. Ihr Vorsitzender ist seit Oktober 2008 der ehemalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering.

Die SPD steht rhetorisch zu einer Förderung von gesteuerter Migration. In Bezug auf die Arbeitsmigration steht die SPD aber nicht zur Lösung durch Zuwanderung, sondern sieht bereits in Deutschland lebende BürgerInnen als Zielgruppe für Initiativen, welche dem Fachkräftemangel entgegen wirken können. Jene StaatsbürgerInnen könnten durch Bildungsmaßnahmen erreicht werden. Argumentiert wird dies, mit der Begründung, man dürfe die „Entwicklungsländer“ nicht für Zwecke des deutschen Arbeitsmarktes instrumentalisieren: *„Die Welt ist nicht das globale Arbeitskräftereservoir, das man anzapfen sollte, wenn die Fachkräfte oder die Einfach-Dienste in unserem eigenen Land fehlen. Arbeitsmigration ist möglich und punktuell nötig. Aber sie muss nach klaren Kriterien erfolgen, gemessen an den Erfordernissen unseres Arbeitsmarktes und an den Interessen der arbeitslosen Menschen hier.“⁴⁶⁵*

So wird der Fachkräftemangel von der SPD Abgeordneten Ulla Burchhardt als Problem angesehen, das sich Deutschland auf Grund von fehlenden Aus- und Weiterbildungen selbst geschaffen hat. Daher plädiert die SPD Politikerin hier

⁴⁶⁴ Süßmuth 2007:8

⁴⁶⁵ SPD 2007:60

nicht Arbeitsmigration zu fördern, sondern befürwortet stattdessen Bildungsoffensiven für BürgerInnen, die bereits in Deutschland sind.⁴⁶⁶

In Hinblick auf die zirkuläre Migration ist die SPD die einzige Partei, welche dazu bereits ein Positionspapier herausgegeben hat. In dieser Broschüre „Zuwanderung nach Europa gemeinsam gestalten“ definiert die SPD zirkuläre Migration als das: *„wiederholte Ein- und Ausreise von Arbeitsmigranten/-innen zwischen Herkunfts- und Zielland [...]um ihnen die Aufrechterhaltung von Bindungen in ihr Herkunftsland zu erleichtern. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten wird hierin auch ein potentieller Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung ihres Herkunftslandes gesehen. Bisher haben sich die EU Staaten jedoch noch nicht auf eine einheitliche Formel der zirkulären Migration und der damit notwendigen Maßnahmen geeinigt.“*⁴⁶⁷

Dabei orientiert sich die SPD am Konzept der Europäischen Kommission und hebt ebenfalls das Problem der fehlenden einheitlichen Definition von zirkulärer Migration hervor, welches die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten ebenfalls thematisiert.⁴⁶⁸

Ähnlich zum Konzept der Europäischen Kommission ist auch die rhetorischen Argumentation der SPD in Bezug auf die entwicklungspolitische Komponente des Konzeptes der zirkulären Migration, welche sowohl innerhalb der Kommission als auch bei der Partei eine wichtige Rolle einnimmt: *„Dies [die Zuwanderung] darf sich aber nicht ausschließlich auf die Interessen der EU beschränken. Vielmehr gilt es ebenso entwicklungspolitischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen und einem „Brain Drain“ [...] aus Drittstaaten in bestimmten Berufsbildern*

⁴⁶⁶ Vgl. Tagesschau: <http://www.tagesschau.de/inland/meldung18586.htm> (10.11.2008)

⁴⁶⁷ SPD 2008:6

⁴⁶⁸ Vgl Europäische Kommission 2007:9

vorzubeugen. Hierzu sind alle migrationspolitischen Maßnahmen sensibel miteinander abzustimmen und eng zu verzahnen.“⁴⁶⁹

In Bezug auf hochqualifizierte MigrantInnen spricht sich die SPD daher auch für die Blue Card aus, welche hochqualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten einen zweijährigen Aufenthalt in Deutschland ermöglichen soll.

In der Rhetorik und Argumentation der SPD haben die Bedürfnisse und Interessen der MigrantInnen Priorität. So werden in ihrer Broschüre „Zuwanderung nach Europa gemeinsam gestalten“ auch die Rechte von zirkulären MigrantInnen thematisiert. Die Partei spricht sich für eine Arbeitnehmerfreizügigkeit und auch für die Mitnahme von Sozialansprüchen aus: *„Die Zahlung erworbener Rentenansprüche ist auch nach Wohnortwechsel in einen Drittstaat sicherzustellen.*“⁴⁷⁰

Dies ist eine konkrete Maßnahme, welche auch von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung zur zirkulären Migration und Mobilitätspartnerschaften genannt wird, um das entwicklungspolitische Potential im Falle einer Realisierung des Konzeptes zu erhöhen und Anreize zur Rückkehr zu schaffen.⁴⁷¹

Auch die viel argumentierte Win Win Situation wird von der SPD hervorgehoben und in Bezug auf das Konzept der zirkulären Migration eingefordert: *„Wir fordern ein Konzept der „Zirkulären Migration“[...], das wirtschaftliche, integrations- und entwicklungspolitische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt und sowohl einen Mehrwert für die Migranten/innen selbst, als auch für die Herkunfts- und Zielländer darstellt.*“⁴⁷²

Im Vergleich mit der CDU hat die SPD durch ihre Stellungnahme eine einheitliche Position und das Konzept der zirkulären Migration wird im politischen Diskurs nicht von Einzelpersonen sondern parteiübergreifend

⁴⁶⁹ SPD 2008:2

⁴⁷⁰ Ebd.

⁴⁷¹ Vgl. Europäische Kommission 2005a:7

⁴⁷² SPD 2008:2

aufgenommen. Dabei orientiert es sich weniger an der Migrationsinitiative des Innenminister Schäubles, sondern vielmehr an dem entwicklungspolitischen Konzept der Europäischen Union. Rückübernahmeabkommen und Steuerung von Migration finden innerhalb des Diskurses der SPD kaum Niederschlag. So werden eher mögliche Maßnahmen und Instrumente diskutiert welche den entwicklungspolitischen Nutzen erhöhen könnten.

11.3.1.1.3 DIE LINKE

DIE LINKE ist eine linksorientierte, sich dem demokratischen Sozialismus zuordnende Partei, die 2007 aus dem Zusammenschluss der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) und der Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative (WASG) hervorging. Ihre Vorsitzenden sind Lothar Bisky und Oskar Lafontaine.

Generell ist DIE LINKE für eine Zuwanderung nach Deutschland, spricht sich aber gegen eine selektive Arbeitsmigration aus, welche auf Rückübernahmeabkommen und Quoten für den deutschen Arbeitsmarkt basieren würde. Die Migrationspolitik der deutschen Regierung und der europäischen Kommission bezeichnet André Brie, der Obmann der Vereinten Europäischen LINKEN 2008 als: *"Die Guten ins europäische Wirtschaftstöpfchen, die Schlechten ins Gefängnistöpfchen"*⁴⁷³.

Dieses Zitat beschreibt ebenfalls die Haltung DER LINKEN zum Konzept der zirkulären Migration, gegen welches sich DIE LINKE klar ausspricht. In einem Antrag im Deutschen Bundestag von 2007 äußerten Parteiabgeordnete Kritik an dem Konzept, welches sie als Erpressung der „Entwicklungsländer“ beurteilen. Rückübernahmeabkommen seien das eigentliche Ziel der Idee der zirkulären Migration und Entwicklungszusammenarbeit (EZA) würde nur mit kooperationswilligen Ländern vorangetrieben: *„Der deutsche Bundestag kritisiert das in Verhandlungen über die „Entwicklungszusammenarbeit“ u.a. mit*

⁴⁷³ Brie 01.07.2008

*afrikanischen Staaten formell oder informell der Abschluss von Rückübernahmeabkommen für eine und fremde Staatsangehörige zur Voraussetzung für eine weitere Kooperation [...] gemacht wird.*⁴⁷⁴

Die neue Migrationspolitik Deutschlands und Frankreichs wird von DER LINKEN auch als „*Faustpfand*“⁴⁷⁵ für Rückübernahmeabkommen bezeichnet.

Dass zirkuläre MigrantInnen tatsächlich nach der erlaubten Aufenthaltsdauer in ihre Heimatländer zurückkehren, bezweifelt DIE LINKE. Dies sei schon beim Gastarbeitermodell angenommen worden und nicht eingetroffen: „*Das Konzept einer „zirkulären Migration“ erinnert unverkennbar an das Konzept der „Gastarbeiterbeschäftigung“ in Deutschland, in dem irrtümlich ebenfalls von einer „Arbeitsrotation“ ausgegangen worden war.*“⁴⁷⁶

Arbeitsmigration im Sinne des politischen Konzeptes der zirkulären Migration, wie es von dem deutschen Innenministerium vorgesehen ist, ist für DIE LINKE eine Instrumentalisierung der MigrantInnen zum Zwecke der Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes: „*Die europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik stellt eine neue Form des Neokolonialismus dar. Während die europäischen Staaten durch eine neoliberale Weltwirtschaftspolitik die Ressourcen der "armen" Länder ausbeuten und mit der Entfesselung oder Unterstützung von Kriegen weltweit erst zur Schaffung von Fluchtursachen beitragen, sollen die Opfer dieser ungerechten Weltordnung draußen bleiben. Allenfalls als billige Arbeitsklaven sollen sie nach Europa – wenn das Kapital sie gerade einmal benötigen sollte.*“⁴⁷⁷

Dennoch richtet sich die Kritik DER LINKEN nicht generell gegen das Konzept der zirkulären Migration, in welchem sie durchaus Chancen für die Entwicklung der Herkunftsländer sehen. So schreibt DIE LINKE in einer Presseerklärung: „*Kluge und faire Vereinbarungen über zirkuläre Migration können durch Wissenstransfer zu einer beschleunigten Entwicklung beitragen*“⁴⁷⁸

⁴⁷⁴ Deutscher Bundestag 25.04. 2007:1

⁴⁷⁵ Ebd.

⁴⁷⁶ Ebd.

⁴⁷⁷ Jelpke 07.07.2008

⁴⁷⁸ Zimmer 06.10.2008

Ein weiterer Kritikpunkt DER LINKEN bezieht sich auf die Unterteilung in Hochqualifizierte und Niedrigqualifizierte. In einer Rede der Bundestagsabgeordneten Sevim Dagdelen kritisiert diese, die unterschiedliche Behandlung von Hochqualifizierten und anderen MigrantInnen: *„Wir akzeptieren keinesfalls, dass Migrantinnen und Migranten nach Qualifikation und Arbeitsmarktlage in „Nützliche“ und „Unnütze“, in „Erwünschte“ und „Unerwünschte“ eingeteilt werden.“*⁴⁷⁹

Vor allem die unterschiedliche rechtliche Absicherung von ImmigrantInnen wird von Dagdelen stark negativ bewertet: *„Dass Hochqualifizierte und Qualifizierte weniger Hürden auf dem Weg zu einem dauerhaften Aufenthalt mit rechtlicher und sozialer Absicherung haben, steht fest. Übel dran sind aber die Menschen, die zur Überbrückung von saisonalen Engpässen im Niedriglohnsektor eingestellt werden.“*⁴⁸⁰

Der Fachkräftemangel Deutschlands wird von DER LINKEN negiert. Er sei hausgemacht, um die Entlohnung von Arbeitsplätzen niedrig zu halten: *„Der sogenannte Fachkräftemangel ist umstritten. Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit hat 13 500 Betriebe einbezogen. Die Studie hat ergeben, dass es keinen flächendeckenden Fachkräftemangel gibt. Der Wirtschaft, so diese Studie, gehe es offenbar vor allem um eine schnellere Besetzung offener Stellen und die Verhinderung höherer Lohnzahlung an die inländischen Fachkräfte. Es geht also um Lohndumping.“*⁴⁸¹

Trotz Kritik sieht Gabi Zimmer, ehemalige Bundesvorsitzende der PDS, in ihrer Funktion als Mitglied des Europäischen Parlaments, dennoch Verbindungen zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik. So spricht sie sich für die Erleichterung von Rücküberweisungen aus: *„Diese Menschen leisten nicht nur ihren wichtigen Beitrag zu den europäischen Ökonomien, sie transferieren auch mehr Geld an ihre Familien als die offizielle Entwicklungshilfe“*, erläutert Zimmer. *„Ich*

⁴⁷⁹ Dagdelen 29.05.2008:2

⁴⁸⁰ Ebd.

⁴⁸¹ Ebd.

schließe mich daher der Forderung an, die Kosten für diese Überweisung durch eine entsprechende Richtlinie zu senken."⁴⁸²

Auch in ihrem Positionspapier „Afrika und DIE LINKE - Bilanz und Perspektiven der Afrikapolitik DER LINKEN“ greift DIE LINKE wesentliche Elemente des Konzeptes zur zirkulären Migration der Europäischen Kommission auf. So werden die Rückkehr von Fachkräften und die Einbindung der Diaspora in entwicklungspolitische Belange positiv bewertet. Auch der Braindrain ist für die Partei ein ernst zu nehmendes Problem. Sowohl Schaffung legaler Arbeitsmigrationsmöglichkeiten, als auch die Legalisierung bereits ansässiger MigrantInnen werden in dem Positionspapier befürwortet: *„Zum anderen unterstützt DIE LINKE die Legalisierung von illegal Eingewanderten und eine Ausweitung der legalen Arbeitsmöglichkeiten für Migranten in Europa.“*⁴⁸³

Zusammengefasst steht DIE LINKE, gegen ein Konzept der zirkulären Migration welche eine Steuerung der Migration zu Folge hat, spricht sich aber für eine Ausweitung legaler Arbeitsmöglichkeiten aus. Man dürfe aber keine Quoten schaffen oder selektive Aufnahmen fördern. Zentrale Aspekte des Konzeptes der Europäischen Kommission, wie die Einbindung der Diaspora in die deutsche EZA, oder die Rückkehr von Fachkräften werden von der Partei dennoch befürwortet. Insgesamt bezieht DIE LINKE gemeinsam Stellung zum Konzept der zirkulären Migration.

11.3.1.1.4 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist eine linksorientierte Partei, welche 1993 aus dem Zusammenschluss des BÜNDNIS 90 und DER GRÜNEN entstanden. Parteivorsitzende ist Claudia Roth.

DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist der Ansicht, Deutschland brauche auf Grund von demographischen Entwicklungen Zuwanderung. Die Steuerung von

⁴⁸² Zimmer 06.10.2008

⁴⁸³ DIE LINKE 2008: 32

Migrationsbelangen soll auf Ebene der Europäischen Union geregelt werden: *„Wir gehen, wie viele Instanzen in der Europäischen Union, davon aus, dass der Schlüssel für eine moderne, weltoffene und gleichzeitig werteorientierte Flüchtlings- und Migrationspolitik nicht mehr auf nationaler Ebene, sondern in Europa gefunden werden muss.“*⁴⁸⁴

Gleichzeitig steht DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine gesteuerte Migration, die als Folge des demographischen Wandels Deutschlands benötigt wird: *„Die Zahl Erwerbsfähiger nimmt in der EU seit Jahren drastisch ab. Eine gesteuerte, legale Einwanderung ist einer der Wege, um effektiv und zukunftsorientiert auf die Konsequenzen des demografischen Wandels und den drohenden Mangel an Arbeitskräften zu reagieren.“*⁴⁸⁵

Da das Konzept der temporären und zirkulären Migration für die Partei zu kurz fasst,⁴⁸⁶ spricht sich DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die zirkuläre Migration als eine Form der Arbeitsmigration aus, es soll allerdings nicht die einzige Möglichkeit legaler Zuwanderung darstellen: *„Zirkuläre Migration ist eine Unterform, ein Zweig für ein bestimmtes Segment des Arbeitsmarktes, aber es ist sicher nicht, das allgemeine Modell.“*⁴⁸⁷

Denn wie DIE LINKE, steht auch DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eher kritisch zum Konzept der zirkulären Migration, wie es von Schäuble und Sarkozy angedacht wurde. Besonderer Kritik gilt den Rückübernahmeabkommen: *„Dieses Konzept [zirkuläre Migration], das auf die Weltkommission für internationale Migration zurückgeht, wäre zu begrüßen – würde das deutschfranzösische Duo nicht gleichsam vorschlagen, dass diese Chance für Entwicklungsländer im Austausch für Rückführungsabkommen gewährt werden soll.“*⁴⁸⁸

Somit sieht auch DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Rückübernahmeabkommen eine Erpressung um Kooperationen mit

⁴⁸⁴ BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN 2008:123

⁴⁸⁵ Ebd.:2

⁴⁸⁶ Ebd.

⁴⁸⁷ Holzberger 26.08.2008

⁴⁸⁸ Nouripour 13.12.2006

„Entwicklungsländern“ zu erzwingen. Neben den Rückübernahmeabkommen formuliert die Partei auch die Kritik, dass es sich bei diesem Modell um eine Wiederholung des Gastarbeitermodells handle. So sieht das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Migrationskonzept von Schäuble und Sarkozy Parallelen zum Gastarbeitermodell, welche aber nicht näher ausgeführt werden: *„Diese verquaste Sprache zeigt schon, was sich dahinter verbirgt, nämlich der Versuch, in die alte Gastarbeiterpolitik der 50er-, 60er-Jahre zurückzukommen.“*⁴⁸⁹

Auch in einem Antrag im Deutschen Bundestag vom 22.11.2006 werden die Parallelen von zirkulärer Migration mit dem Gastarbeitermodell hervorgehoben: *„Und zweitens wiederholt Dr. Wolfgang Schäuble mit seinem Vorschlag – allen wohlfeilen Worten beim Integrationsgipfel zum Trotz – den Fehler der alten Deutschen „Gastarbeiterpolitik“, die 50 Jahre lang die Augen davor verschloss, dass eben Menschen kamen – und auch blieben.“*⁴⁹⁰

Positiv ist DAS BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem entwicklungspolitischen Potential der Diaspora aufgeschlossen. So betont Ute Koczy, Mitglied des Deutschen Bundestags in einer Bundestagsrede die entwicklungspolitischen Chancen der Diaspora, welche sie vor allem in monetärer Richtung sieht: *„Diese Gelder aus der Diaspora stellen nach den ausländischen Direktinvestitionen heute die zweitgrößte externe Finanzquelle für die Entwicklungsländer dar; das muss man betonen. Daraus lässt sich mehr machen. Wir könnten daran arbeiten. Als Beispiel nenne ich das Programm der mexikanischen Regierung, mit dem beispielsweise vorgesehen ist, dass jeder Dollar, den ein Migrant in die soziale Infrastruktur seiner Heimatgemeinde investiert, um 2 staatlich investierte Dollar ergänzt wird. Wir könnten zeigen, dass das auch woanders geht, und dies als Vorschlag implementieren.“*⁴⁹¹

Daher spricht sie sich dafür aus die Diaspora in der Migrationspolitik zu berücksichtigen: *„Für Deutschland ist es daher dringend geboten, eine eigene*

⁴⁸⁹ Winkler 18.01.2007

⁴⁹⁰ Deutscher Bundestag 22.11.2006:12

⁴⁹¹ Koczy 26.04.2007

*Diasporapolitik auf- und auszubauen und sie in die Zuwanderungspolitik zu integrieren.*⁴⁹²

⁴⁹² Koczy 26.4.2007

11.3.1.2 Ministerien

In Hinsicht auf die Ministerien ist vor allem das Bundesministerium für Inneres (BMI) federführend in der Debatte um zirkuläre Migration. Aber auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sind wichtige Akteure im Diskurs über Entwicklung und Migration, sowie dem Konzept der zirkulären Migration. Im Folgenden soll vor allem auf der Grundlage von Reden und Positionspapieren auf den Diskurs der jeweiligen Ministerien in Hinsicht auf die zirkuläre Migration eingegangen werden.

11.3.1.2.1 Bundesministerium für Inneres - BMI

Das BMI unter der CDU und Innenminister Wolfgang Schäuble, war der eigentliche Initiator in der Debatte, um eine Einführung der Idee der zirkulären Migration in der Bundesrepublik Deutschland. Für Schäuble stehen durch seine Position als Innenminister klar die sicherheitspolitischen Aspekte wie Rückübernahmeabkommen und die Bekämpfung der irregulären Migration im Vordergrund des deutschen Interesses: *„Aus deutscher Sicht, ebenso wie nach Auffassung eines großen Teils der anderen Mitgliedstaaten, steht zunächst vor allem eine Verbesserung der Kooperation bei der Bekämpfung illegaler Migration und der Rückführung und Rückübernahme ausreisepflichtiger Migranten durch die Herkunfts- und Transitstaaten im Vordergrund.“*⁴⁹³

Bereits 2005 wurden vom BMI in der Broschüre „Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik“ die Ziele einer Verbindung von Migrations- und Entwicklungsbelangen genannt: *„Ziel muss es sein, die betroffenen Staaten zur Kooperation zu veranlassen, die Fluchtursachen soweit wie möglich zu beseitigen, illegalen Transit durch andere Staaten zu unterbinden, grenzüberschreitenden Menschenhandel und Schleusungen zu verhindern, sowie*

⁴⁹³ Schäuble 31.01.2007

die Rückführung von illegal ins Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingereisten Personen zu erleichtern.“⁴⁹⁴

Bei der Konferenz „Migration und Entwicklung“ der IOM und des Landes Nordrhein-Westfalen thematisiert Schäuble in einer Rede wieder die Rückkehr als zentrales Element des Konzeptes der zirkulären Migration und machte es zur Grundvoraussetzung für diesbezügliche Programme: *„Damit ist allerdings auch schon gesagt, Grundlegende Voraussetzung, die conditio sine qua non für unsere Aufgeschlossenheit gegenüber der zirkulären, befristeten Migration sein muss: Die Rückwanderung – notfalls auch die unfreiwillige Rückführung*“⁴⁹⁵

Hierfür müssen mit Herkunfts- aber auch mit Transitländern Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden, die als Bedingung für legale Formen von Migration, wie der zirkulären Migration dienen: *„Erst auf der Grundlage einer vertrauensvollen Zusammenarbeit in der Rückführungspolitik können wir neue Ansätze in der regulären Migration weiterentwickeln.*“⁴⁹⁶

Somit ist für Schäuble das Konzept der zirkulären Migration Belohnung und Anreiz, um eine Zusammenarbeit mit „Entwicklungsländern“ hinsichtlich der Bekämpfung der irregulären Migration zu fördern. Rückübernahmeabkommen bilden dabei die Voraussetzung für weitere Kooperationen für zirkuläre Migrationsabkommen mit Drittstaaten. Schäuble bietet Einwanderungsquoten, die Länder müssen dafür irreguläre MigrantInnen wieder zurücknehmen: *„Das heißt, man muss auch ein Stück weit Kooperation prämiieren und fördern und einen Unterschied zu den Ländern machen, die weniger kooperieren. Die Europäische Union insgesamt ist dazu in der Lage, soweit ihr von einzelnen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Situation auf dem jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt auf freiwilliger Basis entsprechende Zuwanderungsquoten gemeldet werden, die sie als Anreiz für gute Kooperation bei allen zusammenhängenden Zielen der europäischen Migrationspolitik anbieten kann.*“⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ BMI 2005:84

⁴⁹⁵ Schäuble 31.01.2007

⁴⁹⁶ Schäuble 19.11.2007

⁴⁹⁷ Schäuble 31.01.2007

Doch obwohl Schäuble als Initiator des politischen Konzeptes der zirkulären Migration auftritt, macht er gleichermaßen klar, dass Deutschland derzeit keine zirkulären MigrantInnen braucht: *„In Deutschland steht das Thema Einwandererquoten derzeit gar nicht zur Debatte. Wir haben ganz andere Probleme. Darum sind wir sehr darauf bedacht, dass Quoten in der Kompetenz der Nationalstaaten bleiben, denn sie können nur in Abstimmung mit der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt getroffen werden.“*⁴⁹⁸

Somit thematisiert Schäuble, das alte Bild, Deutschland brauche keine Einwanderung, denn Einwanderungsquoten setzt er im obigen Zitat gleich mit Problemen. Die angesprochene Regelung der Quoten und die Ausgestaltung der Programme müssen daher für Schäuble, von jenen Ländern die tatsächlich zirkuläre Migrationsprogramme ausführen, auf nationalstaatlicher Ebene geregelt werden: *„Die Entscheidung über das „ob“ und das „wie viel“ muss in den Mitgliedstaaten verbleiben, weil diese die Verantwortung für ihre Arbeitsmärkte haben.“*⁴⁹⁹

Dass Schäuble das alte Paradigma „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ in der Debatte um das Konzept der zirkulären Migration wieder aufgreift zeigt auch dieses Zitat: *„Man muss natürlich hinzufügen, dass wir im Augenblick keine nennenswerte Zuwanderung nach Deutschland haben.“*⁵⁰⁰

Dies steht im Widerspruch zum „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ in dem klar thematisiert wird, dass Deutschland hochqualifizierte Zuwanderung benötigt.⁵⁰¹ In Bezug auf Hochqualifizierte setzt man allerdings auf eine permanente Einwanderung. Das Argument des Braindrains wird in der Argumentation um die Hochqualifizierten, anders als bei der zirkulären Migration, beiseite gelassen, geht es doch darum dem Fachkräftemangel

⁴⁹⁸ Schäuble zitiert nach Pro Asyl 2007: 7

⁴⁹⁹ Schäuble 31.01.2007

⁵⁰⁰ Ebd.

⁵⁰¹ BMI 2008

entgegenzuwirken, welcher der Bundesregierung Deutschlands nach neuesten Studien Milliarden kostet.⁵⁰²

Trotz des anerkannten Fachkräftemangels sieht Schäuble nur in kurzfristigen Aufenthalten zu Bildungszwecken eine mögliche Variante das Konzept der zirkulären Migration in Deutschland zu realisieren.⁵⁰³ Zirkuläre Migration nach Deutschland im Sinne von Arbeitsmigration kommt aber für den deutschen Innenminister nicht in Betracht: *„Natürlich bieten die Arbeitsmärkte vieler Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so auch unseres Landes, wenig Spielraum für die Zulassung von Arbeitsmigranten aus den in Betracht kommenden Staaten.“*⁵⁰⁴

Die Entscheidung ob die Idee der zirkulären Migration in Deutschland angedacht werden soll, überlässt Schäuble an anderer Stelle dem ehemaligen Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering: *„Ob Einwanderung mit befristetem Arbeitsvertrag auch für Deutschland in Frage kommt, ist die Sache von Arbeitsminister Franz Müntefering.“*⁵⁰⁵

Trotz der überwiegend sicherheitspolitischen Argumente mit denen Innenminister Schäuble das Konzept der zirkulären Migration rechtfertigt, spielen zumindest rhetorisch auch entwicklungspolitische Aspekte eine Rolle: *„Die entwicklungs- und migrationspolitischen Aspekte dieser Zusammenarbeit müssen zu einheitlichen Ansätzen verbunden werden.“*⁵⁰⁶

Auch auf der Konferenz von IOM in Nord-Rhein-Westfalen wurde der entwicklungspolitische Einfluss des Konzeptes der zirkulären Migration von Schäuble thematisiert, gleichzeitig wird abermals eine Verbindung mit der migrationspolitischen Absicht, irreguläre Migration einzudämmen, beziehungsweise die Push-Faktoren für MigrantInnen zu beseitigen,

⁵⁰² Welt-Online

http://www.welt.de/wirtschaft/article1119392/Fachkraeftemangel_kostet_Deutschland_Milliarden.html (05.10.2008)

⁵⁰³ Vgl. Schäuble 19.11.2007

⁵⁰⁴ Schäuble 31.01.2007

⁵⁰⁵ Die Welt Online: http://www.welt.de/print-welt/article90180/Schaeuble_fordert_EU_Asylbehoerde.html (05.10.2008)

⁵⁰⁶ Schäuble 31.01.2007

geschaffen: *„Nach ihrem Aufenthalt in der Europäischen Union wären die zurückwandernden Migranten nämlich in der Lage, mit ihrem gehobenen Bildungs- und Ausbildungsstand und mit einem Teil des in Europa verdienten Geldes Beiträge zur Verbesserung von Infrastruktur und Wirtschaftskraft in ihren Herkunftsländern zu leisten. Auf diesem Wege könnte der private Sektor – ergänzend zur regulären Entwicklungshilfe, die natürlich auch weiterhin von hoher Bedeutung ist – die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsstaaten noch mehr als bisher stützen und ankurbeln. Damit würden Schritt für Schritt Armut und Elend in den Herkunftsstaaten eingedämmt und der wichtigste „Push-Faktor“ für illegale Migration reduziert und letzten Endes beseitigt.“*⁵⁰⁷

Gegner des Konzeptes der zirkulären Migration, welche darin eine Wiederholung des Gastarbeitermodells sehen, hält Schäuble die Win-Win Situation entgegen: *„Ich will die Gelegenheit nutzen, noch einmal klar zu machen, dass damit nicht eine Anwerbung von Gastarbeitern, wie etwa in den 60-er und 70-er Jahren in Deutschland, gemeint ist. Die heute angedachten Konzepte zirkulärer Migration stellen vielmehr den Versuch dar, die möglichen positiven Effekte von Migration zu nutzen und einen dreiseitigen Gewinn daraus zu ziehen: für die Migranten selbst, für die Herkunftsstaaten, für die Zielstaaten.“*⁵⁰⁸

Auch hier sind in Schäubles Argumentation wieder die Rückübernahmeabkommen zu finden, die er als Unterschied zum damaligen Modell der Gastarbeit nennt und somit versucht zu legitimieren: *„Genau hier liegt der entscheidende Unterschied des jetzigen Konzeptes zur Gastarbeiter-Politik früherer Zeiten: Das Konzept der zirkulären Migration, das wir gemeinsam mit unseren europäischen Partnern in Betracht ziehen wollen, geht hier von klaren Festlegungen aus und bezieht die spätere Rückwanderung von Anfang an mit ein. Deswegen ist die Verknüpfung mit reibungslos funktionierenden Rücknahmeabkommen und umfassender Kooperationsbereitschaft der betreffenden Drittstaaten ja auch Bedingung.“*⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ Schäuble 31.01.2007

⁵⁰⁸ Ebd.

⁵⁰⁹ Ebd.

Maria Böhmer, ist in ihrer Funktion als Staatsministerin und Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, gegenüber der Idee der zirkulären Migration weniger positiv eingestellt: *„Skeptisch bin ich allerdings, ob das gelingen kann, was wir derzeit unter dem Stichwort "zirkuläre Migration" diskutieren. Wir haben in Deutschland lange von "Gastarbeitern" gesprochen und viele von ihnen dachten selbst lange daran, wieder zurückzugehen. Viele sind aber geblieben. Wir müssen uns den Vorschlag "zirkuläre Migration" deshalb sehr gut überlegen und mit klaren Bedingungen verbinden.“*⁵¹⁰

Die Bedingungen zur Realisierung eines Konzeptes der zirkulären Migration sind allerdings im Einklang mit Innenminister Schäuble. So werden von Böhmer vor allem Rückübernahmeabkommen genannt: *„Wir brauchen außerdem eine maßgeschneiderte Rückkehrförderung.“*⁵¹¹

Eine Steuerung von zirkulärer Migration sieht sie, anders als Schäuble, nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene verankert, sondern auch im Aufgabenbereich der EU: *„Eine rein nationale Migrationspolitik kann es deshalb nicht mehr geben.“*⁵¹²

In ihrer Rhetorik stellt sie Migrationspolitik vor Entwicklungspolitik: *„Wir müssen Migrationsfragen in der Entwicklungspolitik stärker berücksichtigen, um Armut und Fluchtursachen in den Herkunftsländern zu verringern.“*⁵¹³

11.3.1.2.2 Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS

Das BMAS betrachtet das Konzept der zirkulären Migration klar aus der Warte der Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes. So wird Migration und Entwicklung kaum thematisiert: *„Vorrang müssen die Menschen haben, die in unseren Ländern leben und nach Arbeit suchen.“*⁵¹⁴

⁵¹⁰ Böhmer 19.09.2008

⁵¹¹ Ebd.

⁵¹² Ebd.

⁵¹³ Ebd.

⁵¹⁴ Müntefering 18.06.2007

Hinsichtlich der Steuerung des Konzeptes der zirkulären Migration spricht sich der ehemalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering, für eine nationalstaatliche Steuerung aus: *„Die Frage, ob man weitere Arbeitskräfte von außen ins Land holt, muss gut durchdacht sein und systematisch beantwortet werden. Das kann man nicht pauschal für ganz Europa beantworten - weder in die eine noch die andere Richtung.“*⁵¹⁵

Wie Innenminister Schäuble geht auch Müntefering in seinem Amt als Minister für Arbeit und Soziales davon aus, dass Deutschland keine Zuwanderung benötigt: *„Wir brauchen derzeit keine oder nur marginal weitere Migration zur Deckung des Fachkräftebedarfs, auch wenn da von interessierter Seite anderes gefordert wird.“*⁵¹⁶

Der Braindrain, als einziges entwicklungspolitisches Element des BMAS, wird dabei von Müntefering als Argument gegen eine Arbeits- und zirkuläre Migration genannt: *Es ist eine falsche Vorstellung, dass die ganze Welt ein Arbeitskräftereservoir für unseren europäischen Bedarf darstellt. Wir können nicht einfach daher kommen und in anderen Ländern die gut ausgebildeten - und dort zum Teil auch dringend benötigten - Fachkräfte abwerben. Gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern blockieren wir damit wichtige Entwicklungen. Europa muss mit seinem eigenen Bedarf verantwortungsvoll umgehen und seine Potenziale und seine kreativen Kräfte voll entwickeln. Das gilt für alle Beteiligten. Und Politik hat die Aufgabe, den Rahmen so abzustecken, dass das auch passiert.“*⁵¹⁷

Geht es aber um die Deckung des Bedarfs an Hochqualifizierten hat Müntefering keine Bedenken, was im Widerspruch zu oben genannter Aussage steht: *„Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt ist heute schon möglich, dort wo es unabweisbaren Bedarf gibt, insbesondere bei den Höher- und Höchstqualifizierten.“*⁵¹⁸

⁵¹⁵ Müntefering 18.06.2007

⁵¹⁶ Ebd.

⁵¹⁷ Ebd.

⁵¹⁸ Ebd.

Kritik seitens des BMAS gibt es auch von Heinrich Tiemann, dem ehemaligen Staatssekretär des BMAS, der anlässlich der Konferenz „Migration und Arbeit“, welche 2007 stattfand, in der Einführung des Konzeptes der zirkulären Migration die Gefahr der Wiederholung des Gastarbeitermodells der 1950er und 1960er sieht: *„In den 1950er und 1960er Jahren kamen Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten, die nach dem Rotationsprinzip als sog. Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter nur befristet hier arbeiten sollten und entgegen der Erwartungen der Herkunftsländer und Aufnahmeländer im Land blieben. Das jetzt diskutierte Modell der „zirkulären Migration“ könnte Gefahr laufen, diese Entwicklung zu wiederholen.“*⁵¹⁹

Zusammenfassend kann beobachtet werden, dass entwicklungspolitische Rhetorik bei Vertretern des BMAS klar im Hintergrund stehen. Zentraler Themenschwerpunkt in der Debatte um das politische Konzept der zirkulären Migration ist der deutsche Arbeitsmarkt und dabei vorrangig Maßnahmen um deutsche StaatsbürgerInnen oder bereits in Deutschland lebender MigrantInnen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

11.3.1.2.3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ

Das BMZ nimmt in der Debatte um zirkuläre Migration eine eher zurückhaltende Rolle ein. Karin Kortmann, die Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ versteht unter zirkulärer Migration, *„die Erteilung zeitlich begrenzter Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse, die ein Pendeln zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern ermöglichen.“*⁵²⁰

Für Kortmann liegen die Interessen der Europäischen Kommission bezüglich der Einführung zirkulärer Migrationsprogramme in der Arbeitsmigration, welche irreguläre Migration verhindern würde und somit zu einer Verringerung der

⁵¹⁹ Tiemann 2007:16

⁵²⁰ Kortmann 22.11.2007

Gefahren für jene MigrantInnen führe.⁵²¹ In Deutschland sieht sie im Konzept allerdings die Gefahr, es könne als Neuauflage des Gastarbeitermodells aufgenommen werden: *„In Deutschland freilich wäre eine Neuauflage von Gastarbeiterprogrammen nicht sehr populär. Offensichtlich brauchen wir hier noch innovative Ideen und Konzepte.“*⁵²²

Dennoch zeigt die Staatssekretärin Interesse am entwicklungspolitischen Potential, vor allem bei der Förderung des Engagements der Diaspora: *„Brain Drain könnte allmählich in Braingain und Brain Circulation verwandelt werden.“*⁵²³

Probleme, welche einen entwicklungspolitischen Nutzen behindern könnten, sieht Kortmann im schlechten Status von vielen Drittstaatsangehörigen die in Deutschland leben, da das Zuwanderungsgesetz eine maximale Aufenthaltsdauer im Herkunftsland von sechs Monaten zulässt. Danach verlieren AusländerInnen ihre Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland.⁵²⁴

Der vielfach diskutierte Braindrain ist für Kortmann ein zweiseitiges Schwert. Zum einen sieht die Politikerin die Risiken der Abwanderung der hochqualifizierten Bevölkerung, welche vor allem kleine Länder und Inselstaaten betreffen. Zum anderen sieht sie aber auch Chancen, nämlich dann, wenn man Braindrain in eine Brain Circulation umwandeln kann: *„Einerseits können durch den Transfer von Wissen und / oder spätere Rückkehr Entwicklungsprozesse befördert werden. Manchmal können Humanressourcen auch nicht optimal im Herkunftsland eingesetzt werden (Akademikerarbeitslosigkeit). Andererseits gehen den Herkunftsländern mit den Fachleuten Ausbildungsinvestitionen und potenzielle Träger des Entwicklungsprozesses verloren.“*⁵²⁵

⁵²¹ Vgl. Kortmann 22.11.2007

⁵²² Ebd.

⁵²³ Vgl. ebd.

⁵²⁴ Vgl. ebd.

⁵²⁵ Ebd.

Vor allem im Gesundheitssektor spricht sich Kortmann deswegen für ethische Anwerbeprinzipien aus, erläutert aber nicht, wie jene aussehen könnten.⁵²⁶

In einer Rede von Karin Kortmann, die sie anlässlich der 13. Internationalen Metropolis Konferenz hielt, ist sie dem Konzept der zirkulären Migration gegenüber positiv aufgeschlossen. Dabei verweist sie darauf, dass temporäre und zirkuläre Migration nicht ein- und dasselbe bedeuten: *„Aufeinander folgende Lebensphasen in beiden Ländern wahrzunehmen, das ist der Vorteil der zirkulären gegenüber der temporären Migration.“*⁵²⁷

Die Mehrfachwanderungen von MigrantInnen werden im Zuge der Rede von Kortmann in den Vordergrund gestellt. So sieht sie, wie die Europäische Kommission, zwei Formen der zirkulären Migration. Einerseits temporäre, mehrfache Rückkehr der Diaspora, andererseits, die temporärere mehrfache Einreise von MigrantInnen in die EU.⁵²⁸

Bezüglich der Diaspora verweist Kortmann, wie auch in ihrer Rede vom 22.11.2007, auf die Notwendigkeit, die Dauer der möglichen Rückkehr ins Herkunftsland zu verlängern: *„Ich plädiere deswegen dafür, dass Menschen ihren Aufenthaltsstatus in Deutschland nicht so schnell wieder verlieren. Dafür werde ich mich auch gegenüber unserem Innenminister und den Innenministern der Länder einsetzen.“*⁵²⁹

Als Argument für zirkuläre Migration wird von der Politikerin die Möglichkeit genannt, Braindrain in einen Braingain umzuwandeln: *„Braingain ist für Herkunftsländer vor allem dann möglich, wenn qualifizierte Arbeitskräfte nicht dauerhaft abwandern, sondern temporär in einem anderen Land Erfahrungen sammeln. Diese Erfahrungen können sie dann gewinnbringend sowohl für ihr Aufnahmeland als auch für ihr Herkunftsland einsetzen.“*⁵³⁰

⁵²⁶ Vgl. Kortmann 22.11.2007

⁵²⁷ Kortmann 30.10.2008

⁵²⁸ Vgl. ebd.

⁵²⁹ Ebd.

⁵³⁰ Ebd.

Bei der Konferenz „Migration und Arbeit“ welche 2007 im Rahmen einer GTZ Initiative statt fand, spricht sich Karin Kortmann für eine repetitive Form der zirkulären Migration als notwendige Voraussetzung für eine tatsächliche Rückkehr der MigrantInnen aus. *„Nach einer Rückkehr in ihr Herkunftsland muss ein erneuter längerer Aufenthalt in Deutschland möglich sein. Nur eine solche Rückkehr-Option nach Deutschland würde manchen Betroffenen den Entschluss zur freiwilligen Rückkehr in ihre Herkunftsländer erleichtern.“*⁵³¹

Andreas Beckermann, stellvertretender Referatsleiter im BMZ sieht eine positive Auswirkung der wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsländer abhängig von der Ausgestaltung der Programme. Das Konzept der zirkulären Migration müsse also nicht zwangsläufig eine positive Auswirkung für die Heimatländer der MigrantInnen haben. Für Beckermann lassen sich Migrationsprozesse aber gleichzeitig schwer steuern: *„Wenn man die inward Mobility in Deutschland erhöht, also die Möglichkeit, dass Leute nach Europa ziehen, dann heißt dass noch nicht, dass es unbedingt viele positive Wirkungen auf das Herkunftsland hat. Die würden erst entstehen wenn man ein umfassendes Programm macht. Aber das wäre schon wieder ein starker Versuch der Planung und Steuerung von Prozessen die sich schlecht planen und steuern lassen.“*⁵³²

⁵³¹ Kortmann 2007:7

⁵³² Beckermann 01.09.2008

11.3.2 Nichtstaatliche Akteure

11.3.2.1 Der Deutsche Gewerkschaftsbund - DGB

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) lehnt das Konzept der zirkulären Migration, wie es die Europäische Kommission in ihrer Kommunikation beschreibt ab. Die Ablehnung wird mit der Verletzung der sozioökonomischen Rechte, sowie der Menschenrechte allgemein begründet. So kritisiert der DGB zum einen fehlende Teilhaberechte und die dadurch entstehende Verletzung der Menschenrechte, wie das Recht auf Familie und das Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Das Konzept der EU-Kommission würde außerdem nicht den Arbeitsmärkten der EU-Mitgliedsstaaten gerecht: *„Das EU-Konzept zur zirkulären Migration genügt nicht den arbeitsmarktpolitischen Anforderungen in der EU. So ist davon auszugehen, dass durch das Konzept eher geringqualifizierte Personen aus Drittstaaten als Arbeitskräfte in die EU kommen werden und nicht gut- und hochqualifizierte.“*⁵³³

Die entwicklungspolitischen Aspekte die sowohl im Konzept der Europäischen Kommission, als auch von Schäuble und Sarkozy in ihrer Argumentationslinie hervorgehoben werden, weist der DGB im Falle der Idee der zirkulären Migration mit der Begründung eines zu kurzen Arbeitsaufenthaltes zurück: *„Das EU-Konzept ist insbesondere aufgrund der kurzzeitig angelegten Arbeitsaufenthalte in der EU und der fehlenden Qualifizierungsmöglichkeiten für die ArbeitsmigrantInnen nicht geeignet, zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in den Drittstaaten beizutragen.“*⁵³⁴

Auf Grund der kurzen Aufenthaltsdauer von ein bis drei Jahren, sieht der DGB auch in den Rücküberweisungen keinen entwicklungspolitischen Einfluss: *„Nach Ansicht des DGB ist es nicht zu erwarten, dass ArbeitsmigrantInnen, die in der EU als Geringqualifizierte im Rahmen des Konzeptes nur kurzzeitig arbeiten, größere Geldüberweisungen in ihre Heimatländer tätigen können, die dort eine*

⁵³³ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand 2008:4

⁵³⁴ Ebd.: 6

nachhaltige Entwicklung ankurbeln. Denn sie werden in Europa schlecht verdienen und mit ihrem Einkommen in der Regel zuerst die Kosten der Migration abzahlen müssen.“⁵³⁵

Während von BefürworterInnen stets das Argument des Braindrains hervorgehoben wird, glaubt der DGB, dass durch zirkuläre Migrationsprogramme dieses Problem nicht verhindert werden kann. Auch ethische Richtlinien bei gewissen Berufsgruppen, die in den „Entwicklungsländern“ besonders benötigt werden, seien keine Lösung für die Fachkräfteabwanderung aus den Herkunftsländern, da dort keine Möglichkeiten für diese bestehen in den Arbeitsmarkt integriert zu werden: *„Der Ausschluss von bestimmten Berufsgruppen in den sog. Mobilitätspartnerschaften wie z.B. Fachkräfte aus dem Gesundheitswesen, verhindert nicht die Abwanderung von Angehörigen dieser Berufsgruppen. Denn diese werden sich solange nicht aufhalten lassen über bestehende Zuwanderungsmöglichkeiten in industrialisierte Staaten abzuwandern, in denen ihnen bessere Arbeitsbedingungen und höhere Gehälter gewährt werden, bis sie in ihren Herkunftsländern ähnlich gute Bedingungen vorfinden.*“⁵³⁶

Dem Argument der temporären Rückkehr von Mitgliedern der Diaspora, die in ihren Herkunftsländern mit Wissen und Investitionen Entwicklungseffekte erzielen sollen, stellt der DGB die Kritik des Aufenthaltsgesetzes gegenüber, welches eine solche Rückkehr auf sechs Monate beschränkt.⁵³⁷

Die Ablehnung des Europäischen Kommissionskonzeptes zur zirkulären Migration bedeutet aber nicht, dass der DGB die legale, zirkuläre Form von Arbeitsmigration generell zurückweist. Vielmehr spricht sich der Gewerkschaftsbund für ein allumfassendes Migrationskonzept aus, welches sowohl die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer fördert, als auch den Arbeitsmärkten der EU-Mitgliedstaaten gerecht wird. Da für den DGB vor allem die Rechte von MigrantInnen im Vordergrund stehen, darunter auch die Mitnahme von erworbenen Sozialleistungen im Zielland, spricht er sich für das

⁵³⁵ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand 2008:16

⁵³⁶ Ebd.: 17

⁵³⁷ Ebd.:17

Konzept der Weltkommission aus dem Jahr 2005 aus.⁵³⁸ Die Weltkommission spricht sich in ihrem Anschlussbericht vor allem um die Wahrung der Rechte von MigrantInnen aus und geht dabei besonders auf die Mitnahme von sozialen Rechten wie Rentenansprüche und Sozialversicherung ein.⁵³⁹ Der DGB sieht in diesem Konzept mehr Potential als im Konzept der EU-Kommission, welches er als unpräzise kritisiert. *„Nach Ansicht des DGB ist der das gesamte Konzept durchziehende Mangel die Mehrdeutigkeit. So sind wichtige Fragen in weiten Teilen so unpräzise oder völlig offen gelassen, dass sie unterschiedlichen Interpretationen zugänglich sind. Dies führt zu einer Ambivalenz des gesamten EU-Konzeptes, was aus Sicht des DGB zu untenstehenden Problemfeldern führt.“*⁵⁴⁰

Das dringendste Problemfeld stellt für den DGB die Rückführung und Rückübernahmeverpflichtung dar, die sich durch das ganze Konzept von Schäuble und Sarkozy durchziehen und auf eine Abschottung Europas hindeute: *„Das Konzept der Zirkulären Migration erfährt durch den Abschluss von Mobilitätspartnerschaften, die schwerpunktmäßig die Drittstaaten zur Grenzsicherung und aktiven Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen verpflichten, die Betonung einer restriktiven Migrationspolitik, die letztendlich auf Abschottung ausgerichtet ist.“*⁵⁴¹

Ein weiteres Problem sieht der DGB darin, dass eher niedrigqualifizierte ArbeiterInnen angeworben werden, da sich Hochqualifizierte auf Grund der mangelnden Rechte nicht angesprochen fühlen werden⁵⁴², da jene eher Zuwanderungsmöglichkeiten suchen, die eine permanente Migration nicht ausschließen. Insofern ist es für den Gewerkschaftsbund sehr wahrscheinlich, dass im Rahmen solcher Programme hauptsächlich gering- und niedrigqualifizierte MigrantInnen in die EU kommen. Auch von Seiten der Unternehmen würden temporär eher weniger qualifizierte Arbeiter rekrutiert, da in höheren Positionen

⁵³⁸ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand:5

⁵³⁹ Vgl. ebd.: 9f

⁵⁴⁰ Ebd.: 12

⁵⁴¹ Ebd.: 12

⁵⁴² Vgl. ebd.: 4

auf Grund von Einarbeitungszeiten tendenziell langfristig Arbeitsplätze vergeben werden.⁵⁴³

Außerdem hätten jene MigrantInnen, welche innerhalb zirkulärer Migrationsprogramme nach Deutschland kommen unzureichende Rechte. So müsse zum Beispiel ein Daueraufenthaltsrecht gegeben sein, sowie die Möglichkeit den Arbeitgeber zu wechseln. Auch die Mitnahme sozialer Ansprüche und ein reales Wiederkehrrecht sind für den DGB Voraussetzung für eine positive Beeinflussung entwicklungspolitischer Ziele. Die geplante Aufenthaltsdauer im Falle einer Realisierung der zirkulären Migration sei ohnehin zu kurz um zu wirtschaftlichen Veränderungen in den Herkunftsländern zu führen, da MigrantInnen keine Möglichkeiten erhalten würden Qualifikationen zu entwickeln.⁵⁴⁴ Auch das entwicklungspolitische Interesse der Europäischen Kommission sieht der DGB weniger gegeben. Während das Konzept der GCIM entwicklungspolitisch gestaltet sei, sei das Europäische Kommissions Konzept geprägt von Rückübernahmeabkommen und einer restriktiven Einwanderungspolitik.

Eine Integration hält Volker Roßocha, Leiter des Referates Migrationspolitik des DGB auf Grund der genannten Kritikpunkte bei einem Konzept der zirkulären Migration als ein Ding der Unmöglichkeit: *„Die vorgesehene kurze Befristung des Aufenthalts, die Bindung an einen bestimmten Betrieb so wie die zwangsweise Rückführung macht jede Integration in Betrieb und Gesellschaft unmöglich und garantiert den Migrantinnen und Migranten die Arbeitnehmerrechte nur in unzureichendem Maße.“*⁵⁴⁵

Andere Kritikpunkte sind die Bindung der MigrantInnen an eine/n ArbeitnehmerIn und der völlige Ausschluss des Übergangs in einen permanenten Aufenthaltsstatus.

⁵⁴³ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand:13

⁵⁴⁴ Vgl. ebd.:5

⁵⁴⁵ Roßocha 2007:15

11.3.2.2 International Organisation for Migration - IOM

IOM Deutschland hat in der Diskussion um eine Verwirklichung des Konzeptes der zirkulären Migration in Deutschland, sowohl eine Funktion im Diskurs als Teilnehmer an diversen Konferenzen zum Thema, als auch in der Praxis, als Akteur in der Umsetzung von Projekten, sowie Programmen der Rückführung. Dabei orientiert sich die Organisation bei der Definition von zirkulärer Migration an dem Konzept der europäischen Kommission. Halbach, der Leiter von IOM-Deutschland beschreibt das Konzept der zirkulären Migration wie folgt: *„Hinsichtlich der Definition von zirkulärer Migration werden wir uns in Europa an die Definition der Europäischen Kommission halten. Das heißt zirkuläre MigrantInnen sind Menschen, die ihr Herkunftsland zeitweilig verlassen, um hier mit einer temporären Arbeitserlaubnis zu arbeiten und dann wieder in ihr zurückkehren oder eben andersrum, Menschen, die hier schon zeitweilig leben und wieder zurückkehren ohne ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren.“*⁵⁴⁶

Goos, Projektkoordinatorin bei IOM, sieht das Konzept der zirkulären Migration aber eher repetitiv als einmalig: *„Ich würde noch ergänzen, dass im Moment die Definition dominiert, dass die gleichen Personen mehrfach die Möglichkeit haben, in das Zielland zurückzukehren.“*⁵⁴⁷

Einen Unterschied sieht sie in dem Konzept von Schäuble und Sarkozy, welches sie als migrationspolitisch einordnet und dem Konzept der Europäischen Kommission, welches mehr entwicklungspolitische Komponenten beinhaltet: *„Schäuble und Sarkozy haben definitiv einen Schwerpunkt auf die Begrenzung und Steuerung und die Bekämpfung von irregulärer Migration gelegt, während die Kommission schon in ihrer Kommunikation und auch später immer wieder, wenn sie es aufgegriffen hat, einen Schwerpunkt auf den entwicklungspolitischen Aspekt von zirkulärer Migration gelegt hat.“*⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ Halbach 27.08.2008

⁵⁴⁷ Goos 27.08.2008

⁵⁴⁸ Ebd.

Dieser entwicklungspolitische Einfluss ist für Halbach aber nicht automatisch gegeben, sondern hängt viel von den Rückkehrenden und ihren entwicklungspolitischen Motivationen ab: *„Die Rückkehrer als wirklich echte entwicklungspolitische Akteure einzubeziehen hat auf jeden Fall Zukunft. Es hängt natürlich viel von den Menschen selbst und ihrer Motivation ab.“*⁵⁴⁹

Auch bei den entwicklungspolitischen Diskussionstagen, welche von der Heinrich Böll Stiftung 2007 veranstaltet wurden, hebt Halbach bezüglich des Braindrains die individuelle Komponente der MigrantInnen hervor: *Das „Brain-drain“-Problem muss aus gesellschaftlicher und individueller Perspektive betrachtet werden. Einerseits gibt es das Interesse des Einzelnen an Arbeit, persönlicher Entfaltung und eigener Lebensgestaltung. Auf der anderen Seite steht das wirtschaftliche, soziale, kulturelle Interesse der Gesellschaft und des Staates, Verlust von Investition in Ausbildung zu vermeiden und Professionalismus und Expertise im Lande zu behalten.“*⁵⁵⁰

Dennoch sieht Halbach das Konzept der zirkulären Migration nicht als die eine Lösung des Problems des Braindrains, sondern spricht sich vielmehr dafür aus Bildung im Herkunftsland zu fördern und durch bessere Arbeitsbedingungen die Menschen im Land zu halten.⁵⁵¹

Die Mitglieder der Diaspora sieht er als wichtige EntwicklungsakteurInnen, die durch Handel, Investment und Wissen maßgeblich zu verbesserten Lebensbedingungen in ihren Herkunftsländern beitragen können. In dem Konzept sieht Halbach eine Möglichkeit eine Brain Circulation voranzutreiben und dem Braindrain entgegenzuwirken: *„Der Ansatz relativiert den „brain drain“: Mobilität impliziert auch „brain circulation“.*⁵⁵²

Der Leiter von IOM Deutschland sieht eine interministerielle Zusammenarbeit im Falle von Migration und Entwicklung in Deutschland noch nicht gegeben. Zwar gebe es den Diskurs zu Migration und Entwicklung. Aber ein holistisches

⁵⁴⁹ Halbach 27.08.2008

⁵⁵⁰ Halbach 24.07.2007:9f

⁵⁵¹ Vgl. ebd.:10

⁵⁵² Halbach 24.07.2007:10

Konzept, das sowohl entwicklungspolitische als auch migrationspolitische Aspekte ineinander vereint und interministerielle Zusammenarbeit fördert, sei noch nicht vorhanden: *„Das BMZ hat die Verbindung von Migration und Entwicklung wahrgenommen und auch das Innenministerium macht nun erste vorsichtige Schritte, diese Verbindung in den Diskurs aufzunehmen. Aber die unmittelbare Koppelung der beiden Bereiche hat noch nicht stattgefunden, es ist in den migrationsrelevanten Bereichen noch nicht „gemainstreamt“ und in allen Ministerien gleichermaßen angekommen. Es gibt keine institutionalisierte interministerielle Zusammenarbeit, bei der migrationspolitische Herangehensweisen abgestimmt werden könnten. Die Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien sind geklärt und dementsprechend wird, wenn ein Konzept entwickelt wird, dann auch gearbeitet.“*⁵⁵³

Ihre Rolle sieht IOM-Deutschland als Vertreter der Interessen beider Seiten, das heißt sowohl des Herkunftslandes, als auch Deutschlands, da sie als zwischenstaatliche Organisation agieren: *„Der Mehrwert den die IOM oft einbringen kann ist, dass sich die Mitglieder aus Herkunfts- und Zielländern zusammensetzen und alle Interessen vertreten werden. Insofern kann man garantieren, dass ein guter Ausgleich der Interessen stattfindet.“*⁵⁵⁴

Trotz positiver Aufgeschlossenheit gegenüber dem Konzept der zirkulären Migration sieht Halbach dennoch potentiell die Gefahr, dass entwicklungspolitische Aspekte bei der Umsetzung diesbezüglicher Programme verloren gehen: *„Interessant wird es wie die Mobilitätspartnerschaften, die dann hoffentlich nicht stehen bleiben bei der ordnungspolitischen und polizeilichen Zusammenarbeit, ausgestaltet werden.“*⁵⁵⁵

Den Kritikpunkt, zirkuläre Migration sei eine Neuauflage des Gastarbeitermodells, sieht Goos nicht: *„Der Unterschied ist unter anderem, dass das Gastarbeitermodell wirklich ausschließlich für Niedrigqualifizierte konzipiert war. Und zum anderen kann man nicht sagen, dass die Türkei oder Spanien oder*

⁵⁵³ Goos 27.08.2008

⁵⁵⁴ Halbach 27.08.2008

⁵⁵⁵ Ebd.

*Italien Entwicklungsländer waren. Dieser Aspekt – Verbindung von Migration mit entwicklungspolitischen Überlegungen – hat bei der Konzeption des Gastarbeitermodells überhaupt noch keine Rolle gespielt.*⁵⁵⁶

Halbach ergänzt diese Annahme noch um den Faktor der Rückkehr, der bei den Gastarbeitern nicht bedacht wurde: *„Diesmal wird die Rückkehr von Anfang an in die Überlegungen mit einbezogen, weil man eben die Erfahrung gemacht hat, dass Menschen, die gekommen sind, nicht zurückgegangen sind.*“⁵⁵⁷

11.3.2.3 Pro Asyl

Pro Asyl ist eine Organisation die 1986 gegründet wurde, um sich für Flüchtlinge in Deutschland vor allem durch Öffentlichkeitsarbeit einzusetzen. Obwohl das Konzept der zirkulären Migration nicht die Asylpolitik, sondern den Bereich der Arbeitsmigration betrifft setzt sich Pro Asyl für eine Nicht-Einführung solcher Programme ein, da Bernd Mesovic, stellvertretender Geschäftsführer von Pro Asyl, in den Rückübernahmeabkommen, die in dem Vorhaben von Schäuble und Sarkozy großen Stellenwert haben, auch eine Gefahr für Flüchtlinge sieht, welche durch die im Rahmen des Konzeptes von zirkulärer Migration vorgesehenen Rückübernahmeabkommen leichter in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden können: *„Der Pro-Asyl-Vertreter [Bernd Mesovic] sieht die Gefahr, dass das Konzept eines temporären Aufenthalts zu Lasten von Flüchtlingen gehen könne: nämlich dann, wenn gegenüber diesem Personenkreis rigide verfahren und stattdessen die gesteuerte Arbeitswanderung zum Nutzen der Industriestaaten ausgebaut werde.*“⁵⁵⁸

Somit liegt der Argumentationsstrang von Pro Asyl vor allem auf den abzuschließenden Rückübernahmeabkommen. Die Kritik richtet sich vor allem an jenes Konzept der zirkulären Migration, welches von Schäuble und Sarkozy propagiert wird. Karl Kopp, Europareferent der NGO, spricht in einem Interview

⁵⁵⁶ Goos 27.08.2008

⁵⁵⁷ Halbach 27.08.2008

⁵⁵⁸ Aufenthaltstitel: <http://www.aufenthaltstitel.de/zuwg/1606.html> (03.03.2009)

mit der Zeitschrift *Jungle World* von mehreren Konzepten zirkulärer Migration von denen jenes von Schäuble und Sarkozy lediglich eine Neuauflage des Gastarbeitermodelles darstellt: *„Es gibt verschiedene Definitionen der »zirkulären Migration«, aber im Konzept von Schäuble und Sarkozy ist es eigentlich nicht mehr als ein neues Label für den Rückgriff auf das Gastarbeitermodell der fünfziger Jahre.“*⁵⁵⁹

In einer Pressemitteilung von Pro Asyl vom 27.10.2006 wird das Konzept, von Schäuble und Sarkozy ebenso wie in dem Interview mit Karl Kopp als eine *„des alten europäischen Gastarbeitermodells“* das *„jetzt vornehm "zirkuläre Migration" genannt“*⁵⁶⁰ wird bezeichnet.

Im eigentlichen Interesse stehen für Kopp die Förderung und das Vorantreiben von Rückübernahmeabkommen, die zu einer Abschottung Europas führen sollen: *„Mehr Grenzschutz, mehr Rückübernahmeabkommen und mehr gemeinsame Abschiebungen bilden die Schlüsselemente auf Schäubles Agenda.“*⁵⁶¹

Dass solche Rückübernahmeabkommen tatsächlich zur Rückkehr von „unerwünschten“ MigrantInnen führt, wird von Pro Asyl allerdings bestritten: *„Wenn wir hier vor einer jahrelang gescheiterten Migrationspolitik in Deutschland und vielen EU-Staaten stehen, dann hat das mit der Verdrängung der Realitäten in der Vergangenheit zu tun, nämlich die ankommenden Menschen nicht ganzheitlich zu sehen, sondern sich vorzustellen, sie gingen nach einer Weile wieder zurück und staatliche Politiken könnten das im wesentlichen auch beeinflussen.“*⁵⁶²

Eine freiwillige Rückkehr sieht Pro Asyl erst dann als wahrscheinlich an, wenn MigrantInnen einen sicheren und permanenten Status erhalten: *„Je günstiger der Status der Migrierenden und ihre Bewegungsfreiheit, umso wahrscheinlicher ist, dass auch die Zahl der Rückkehrer relativ hoch ist.“*⁵⁶³

⁵⁵⁹ Kopp 15.11.2006

⁵⁶⁰ Pro Asyl 27.10.2006

⁵⁶¹ Pro Asyl 03.01.2007

⁵⁶² Pro Asyl 16.01.2008: 13

⁵⁶³ Ebd.: 5

Wie auch DIE LINKE sieht die Flüchtlingsorganisation in Programmen von zirkulärer Migration vielmehr eine Erpressung der Drittstaaten, denn nur wer kooperiert bekomme Unterstützung: *„Im Falle von Kooperation gibt es mehr Entwicklungshilfe und vielleicht künftig ein Einwanderungskontingent. Bei nicht kooperationsbereiten Drittstaaten sind ernsthafte Sanktionsmaßnahmen der EU zu erwägen.“*⁵⁶⁴

Auch das Konzept der Europäischen Kommission wird von Pro Asyl stark kritisiert und sein entwicklungspolitischer Nutzen wird negiert: *„Jenseits der Bemerkungen der Kommission, brain drain vermeiden zu wollen, sind entwicklungspolitische Konzepte nicht ersichtlich. Im Vordergrund stehen daher die Ziele der europäischen Innenminister, Einwanderung zu begrenzen und temporäre Formen selektiv zuzulassen.“*⁵⁶⁵

Die Steuerung von zirkulären Migrationsprogrammen sieht Pro Asyl klar auf der supranationalen Ebene und ist auch der nationalstaatlichen Steuerungsebene gegenüber negativ eingestellt: *„Wir wollen eine europäische Einwanderungspolitik, mit einem legalen Zugang zum Arbeitsmarkt.“*⁵⁶⁶

Im Gegensatz zu dem Konzept von Schäuble und Sarkozy steht für Pro Asyl die Idee der zirkulären Migration wie sie von der Weltkommission propagiert wird. Hierin sieht die Flüchtlingsorganisation positives Potential, da es eine repetitive Zuwanderung zulässt. *„Zirkuläre Migration“ wird auch im UN-Migrationsbericht befürwortet, aber nicht als ausschließliches Konzept. Der Bericht plädiert für die Wiederkehrmöglichkeit von Migranten und mehr Durchlässigkeit.“*⁵⁶⁷

Besondere Kritik gilt den Menschenrechten, die Pro Asyl, ebenso wie der DGB, in Gefahr sieht: *„Man muss besorgt sein, dass entsprechende EU- und nationale Politiken mit Partnerschaftsabkommen, die diese Form zirkulärer Migration fordern, zumindest in der Gefahr stehen, fundamentale Menschenrechte zu*

⁵⁶⁴ Pro Asyl 15.01.2007

⁵⁶⁵ Pro Asyl 16.01.2008:2

⁵⁶⁶ Kopp 15.11.2006

⁵⁶⁷ Pro Asyl 2007: 7

verletzen, weil sie sehr stringent sind und bei Familiennachzugsvoraussetzungen nicht die aufenthaltsrechtliche Konsequenz ziehen. „⁵⁶⁸

11.4 Fazit

Migration und Entwicklung im Allgemeinen und das Konzept der zirkulären Migration im Speziellen, sind in Deutschland, verglichen mit anderen europäischen Ländern, wie Frankreich, noch nicht weit oben auf der politischen Agenda. Während zwar alle AkteurInnen in Deutschland einen Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung bestätigen, stehen die meisten Organisationen, Institutionen und PolitikerInnen dem Konzept der zirkulären Migration, wie es innerhalb der Initiative von Schäuble und Sarkozy thematisiert wird negativ, beziehungsweise skeptisch gegenüber. Generelle Kritikpunkte beziehen sich auf die Befürchtung eines wiederholten Gastarbeitermodells oder auf die Rückübernahmeabkommen, welche Teil des Konzeptes der zirkulären Migration werden sollen. Anders aufgenommen wird oft das Konzept der Europäischen Kommission und jenes der GCIM, welche als eher entwicklungspolitisch betrachtet werden.

Auf diskursiver Ebene der Parteien und Ministerien wird zirkuläre Migration als Instrument betrachtet um irreguläre Migration zu verhindern und reguläre Migration zu steuern. Der Fokus liegt daher auf migrationspolitischen Aspekten, welche im Interesse Deutschlands liegen. Entwicklungspolitische Faktoren werden lediglich als Legitimation für Rückübernahmeabkommen betrachtet, da so dem Braindrain entgegengewirkt werden soll. Außerdem sollen sie als „Belohnung“ und Anreiz für kooperationswillige Drittstaaten dienen.

Dass das Konzept der zirkulären Migration keinen besonders hohen Stellenwert auf der politischen Agenda Deutschlands hat, zeigt auch, dass es in Parteien oft noch kein abgestimmtes Konzept oder einheitliche Positionen gibt. Das Thema zirkuläre Migration wird innerhalb der Parteien vielmehr von Einzelpersonen

⁵⁶⁸ Deutscher Bundestag 16.01.2008:13

thematisiert und aufgegriffen. Eine Ausnahme bilden die SPD, welche auf europäischer Ebene ein Positionspapier herausgegeben hat und DIE LINKE, welche geschlossen gegen das Konzept ist.

So ergibt sich kein kohärentes Bild sondern eine Vielzahl von unterschiedlichen Äußerungen verschiedener PolitikerInnen. Auch innerhalb von Parteien kommt es zu unterschiedlichen Ansichten bezüglich des Konzeptes der zirkulären Migration. So divergieren in der CDU die Einstellungen von positiver Bewertung bis hin zur Ablehnung. Auch Einzelpersonen, wie beispielsweise der CDU Abgeordnete Grindel, haben nicht eine klare Linie, sondern bewerten zirkuläre Migration zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich.

In Bezug auf die Ministerien lässt sich Ähnliches feststellen. So steht man erst am Beginn die Politikbereiche Migration und Entwicklung miteinander zu verbinden. Eine fehlende Kohärenz und interministerielle Zusammenarbeit lässt sich aus den klar zuordbaren Standpunkten der jeweiligen Ministerien herauslesen, welche alle in ihrem Bereich verankert bleiben. Während Schäuble in seiner Funktion als Innenminister sicherheitspolitische Aspekte durch die Rückübernahmeabkommen in den Vordergrund stellt, argumentiert das BMZ als Akteur der EZA entwicklungspolitisch. Das BMAS sieht klar die Interessen der deutschen ArbeitnehmerInnen und des deutschen Arbeitsmarktes als wichtigsten Themenschwerpunkt an und stellt entwicklungspolitische Aspekte in den Hintergrund der Rhetorik. Eine interministerielle Zusammenarbeit, gibt es kaum und beschränkt sich allenfalls auf öffentliche Anhörungen.

Befürworter von zirkulärer Migration führen das Argument an Zuwanderung steuern zu wollen. So zum Beispiel die CDU/CSU und das unter der Partei stehende BMI, welche mit sicherheitspolitischen Argumenten diskutieren. Vor allem die Rückübernahmeabkommen stellen hier einen zentralen Punkt für zirkuläre Migrationsprogramme dar. Die Rückübernahmeabkommen sind wiederum ein wichtiger Punkt bei KritikerInnen der zirkulärer Migration, welche in ihrem Diskurs die entwicklungspolitischen Aspekte des Konzeptes zwar befürworten, in dem Konzept von Schäuble und Sarkozy aber nur migrationspolitische Aspekte zur Steuerung und Verhinderung von Migration sehen. Vor allem Pro Asyl, DIE LINKE, der DGB aber auch DAS BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN sprechen sich klar gegen Rückübernahmeabkommen aus, welche als Erpressung der „Entwicklungsländer“ angesehen werden, da an sie Konditionen für weitere EZA gebunden sind.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es unter anderem bei Fragen der Steuerung von zirkulärer Migration. Während BefürworterInnen eine nationale Steuerung thematisieren, da unterschiedliche Arbeitsmärkte unterschiedliche Bedürfnisse hätten, sind jene die sich skeptisch oder ablehnend zur zirkulären Migration äußern, für eine europäische Migrationspolitik und Steuerung.

Eine weitere Kontroverse innerhalb des deutschen Diskurses um die zirkuläre Migration stellt der Vergleich mit dem Gastarbeitermodell dar. Während einige Befürworter, wie die CDU und das BMI unter CDU-Innenminister Schäuble Ähnlichkeiten zwischen der Idee der zirkulären Migration und dem gescheiterten Gastarbeitermodell zurückweisen, zeigen andere trotz Offenheit gegenüber dem Konzept der zirkulären Migration Skepsis. So ist Staatssekretärin Karin Kortmann zwar für das Konzept der zirkulären Migration, weist aber darauf hin, dass man besonders darauf achten müsse, nicht dieselben Fehler wie in den 1950ern und 1960ern zu machen.⁵⁶⁹ GegnerInnen des Konzeptes der zirkulären Migration sehen keinen Unterschied zum Gastarbeitermodell. So betont auch Bernd Mesovic von Pro Asyl die Ähnlichkeit beider Modelle: *„Eine neue Phase temporärer Migration, die mit einem Rückkehrzwang verbunden wäre, würde die Mängel der alten Ausländerpolitik wiederholen.“*⁵⁷⁰

Der einzige Punkt, dem alle AkteurInnen positiv gegenüber stehen, ist jener Aspekt des Konzeptes der zirkulären Migration, welcher bereits in Deutschland lebenden MigrantInnen die temporäre Rückkehr in ihre Heimatländer erleichtern soll, um dort entwicklungspolitisch tätig zu werden. Das entwicklungspolitische Potential der Diaspora ist auch Thema eines Antrags des Deutschen Bundestags an die Bundesregierung, der CDU/CSU, der FDP, des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sowie der SPD, in dem unter anderem ein Konzept für eine stärkere

⁵⁶⁹ Vgl. Kortmann 22.11.2007

⁵⁷⁰ Pro Asyl 16.01.2008:4

Vernetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen der Diaspora gefordert wird.⁵⁷¹

Verloren geht in der Debatte um Migration und Entwicklung die MigrantInnen als Individuum. Nur der deutsche IOM Leiter Andreas Halbach hebt die individuellen Migrationsmotive der MigrantInnen dezidiert hervor. Aber auch Beckermann vom BMZ und Bernd Mesovic von Pro Asyl gehen davon aus, dass man Migration nicht steuern kann. Diese Annahme beruht auf der These, dass MigrantInnen Individuen sind, die jenseits von Politiken und Migrationsprogrammen agieren.

⁵⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag 31.01.2007:4

12 Conclusio

Die Untersuchung beschäftigte sich im Rahmen dieser Diplomarbeit mit den Zusammenhängen von Migration und Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des politischen Konzeptes der zirkulären Migration der Europäischen Kommission.

Im ersten Teil, der sich mit der begrifflichen Klärung der zirkulären Migration befasst, bestätigt sich unsere These, dass es noch keine einheitliche Definition für das Konzept der zirkulären Migration gibt. Sowohl ForscherInnen als auch PolitikerInnen auf supra- und nationalstaatlicher Ebene definieren das Konzept unterschiedlich. Diese begriffliche Unschärfe erschwert die konkrete Erfassung dieser Politik und spiegelt sich auch im Diskurs der Nationalstaaten Deutschland und Frankreich wieder. Auffällig ist hierbei die häufige unklare Trennung zwischen temporär und zirkulär. Viele AkteurInnen sprechen im Rahmen des Konzeptes der zirkulären Migration von temporären Aufenthalten in Mitgliedsländern der EU und anschließender permanenter Rückkehr. Dies widerspricht jedoch dem Grundgedanken von Zirkularität.

Im zweiten Teil der Arbeit wurden die bereits ergriffenen Maßnahmen der Nationalstaaten Deutschland und Frankreich im Bereich von Migration und Entwicklung den Leitlinien⁵⁷² der Europäischen Kommission gegenüber gestellt. Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich wurden empfohlene Maßnahmen in den Bereichen der Rückkehr, Diaspora und Rimessen umgesetzt.

Ausgehend von unserer Forschungsfrage, inwieweit in Deutschland und Frankreich Strukturen vorhanden sind, welche man für das Konzept der zirkulären Migration nützen kann, ist festzustellen, dass solche in beiden Ländern bereits existieren. Während jedoch in Frankreich Migration eine Querschnittmaterie in der Entwicklungspolitik und den entsprechenden Programmen darstellt, welche die Bereiche Rückkehr, Diaspora und Rimessen verbinden, werden diesbezügliche Aktivitäten in Deutschland in den jeweiligen getrennten Bereichen implementiert.

⁵⁷² Europäische Kommission 2005a

Dies beruht vor allem auf den unterschiedlichen Strukturen innerhalb Deutschlands und Frankreichs, auf welche Konzepte, die Entwicklung und Migration mit einander verbinden, aufbauen können. Während in der deutschen Praxis einzig das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an der Umsetzung von relevanten Initiativen beteiligt ist, herrscht in Frankreich eine starke interministerielle Zusammenarbeit, welche durch das Komitee für interministerielle Kommunikation oder den Botschafter für Co-Développement ersichtlich wird. Diese beiden Einrichtungen agieren als Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen staatlichen und privaten Akteuren, die sowohl migrations- als auch entwicklungspolitisch tätig sind. Bezugnehmend auf das politische Konzept der zirkulären Migration, welches darauf abzielt migrations- und entwicklungspolitische Aspekte zu vereinen, bedeutet dies, dass die strukturellen Voraussetzungen für die Implementierung dieses Konzeptes in Frankreich eher gegeben sind, als in Deutschland. Dadurch ist in Frankreich bereits ein institutioneller Rahmen gegeben, innerhalb dessen für eine kohärente Abwicklung der relevanten Programme gesorgt wird.

Durch das Vorhandensein dieser strukturellen Voraussetzungen lässt sich die These, dass die Kohärenz der beiden Politikbereiche Migration und Entwicklung in Zusammenhang mit dem Grad der Institutionalisierung zur Verbindung dieser steht, verifizieren.

Die bereits weiter fortgeschrittene Vernetzung in Frankreich ist darauf zurückzuführen, dass eine derartige interministerielle Zusammenarbeit im Rahmen des Co-Développement bereits seit 1996 stattfindet, während in Deutschland die Strukturen zur Verbindung der beiden Bereiche erst im Aufbau sind. So wird seit 2005 versucht, die Diaspora für entwicklungspolitische Aktivitäten der staatlichen EZA zu lokalisieren. Eine Ausnahme in Deutschland ist der Bereich der Rückkehr, welcher bereits seit den 1970ern in Strukturen eingebettet ist. Dennoch gibt es auch in diesem Bereich kaum interministerielle Zusammenarbeit.

Im dritten Teil der Arbeit wurde der Diskurs von staatlichen und privaten Akteuren in den Nationalstaaten Deutschland und Frankreich analysiert. Hierbei wurde die These bestätigt, dass die Nationalstaaten in ihrem Diskurs den Fokus auf migrationspolitische Aspekte setzen, wobei jener Schwerpunkt von den

ideologisch konservativen Parteien gelegt wird. In beiden Ländern soll das Konzept der zirkulären Migration als Instrument zur Migrationsregulierung dienen. Migrationspolitischen Zielen wird hierbei eine höhere Priorität als den entwicklungspolitischen Zielen eingeräumt. Die Entwicklungspolitik hat hierbei eine Anreizfunktion für die Herkunftsländer, um bei der Realisierung der migrationspolitischen Zielsetzungen Deutschlands und Frankreichs zu kooperieren.

Festzustellen ist, dass in beiden Nationalstaaten die sowohl konservativen, als auch liberalen und linksgerichteten Akteure ein Konzept der zirkulären Migration aus der entwicklungspolitischen Perspektive befürworten. Unterschiedlich wird jedoch bei migrationspolitischen Aspekten argumentiert, da hierbei die tendenziell linksorientierten Parteien das selektiv migrationsregulierende Element des Konzeptes von Schäuble und Sarkozy kritisieren.

Trotz dieser ähnlichen Zielsetzungen und historischen Parallelen, wie beispielsweise die Gastarbeiterpolitik, verlaufen die Diskursstränge innerhalb der Länder dennoch unterschiedlich. In beiden Ländern gab es bereits die Idee einer temporären Rotationsmigration in der Nachkriegszeit bis Mitte der 1970er. Während in Deutschland das Gastarbeitermodell als kritisches Vergleichsmodell im Diskurs herangezogen und von KritikerInnen als Argument gegen das Konzept der zirkulären Migration genannt wird, spielt dies in Frankreich als Diskursfragment keine wesentliche Rolle.

Der positive Effekt der Migration auf die Entwicklung der Herkunftsländer ist von allen politischen Akteuren und Institutionen anerkannt. Hierbei ist ein Paradigmenwechsel zu beobachten, der Entwicklung nicht nur als Instrument zur Migrationsverhinderung, sondern Migration auch als positiven Einfluss auf die Entwicklung der Herkunftsländer betrachtet.

Zusammenfassend bestätigt sich für uns die These, dass Zirkularität per se nicht entwicklungspolitisch ist. Vielmehr sind jene Aspekte, die entwicklungsrelevant sind, nämlich Rückkehr, Diaspora und Entwicklung, auch in der permanenten Migration zu finden. Die Zirkularität kann aber als Anreiz für die MigrantInnen dienen, in ihren Herkunftsländern entwicklungspolitisch aktiv zu werden, da sie

auf Grund der Zirkularität starke transnationale Beziehungen aufrecht erhalten, welche wiederum das Motiv der Solidarität stärken können.

13 Bibliographie

ACOSTA, Pablo/FAJNZYLBER, PABLO/LOPEZ, J. Humberto (2007): *The Impact of Remittances on Poverty and Human Capital: Evidence from Latin American Household Surveys*. In: Özden, Caglar/Schiff, Maurice (Hrsg.): *International Migration, Development & Policy*. Washington DC: Weltbank, S. 59-98.

AFD/CFSI (2004): *Migration et phénomènes migratoires. Flux migratoires, mobilisation d'épargne et investissement local*. Paris. http://www.pseau.org/outils/ouvrages/migration_phenomenes_migratoires_cfsi_fo_rim_gret.pdf (18.01.2009).

AGUNIAS, Dovelyn Rannveig/NEWLAND Kathleen (2007): *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward*. Washington D.C: Migration Policy Institut.

AMMASSARI, Savina (2004): *Gestion des migration et politiques de développement: optimiser les bénéfices de la migration internationale en Afrique de l'Ouest*. Genève: Bureau International du Travail.

AMMASSARI, Savina (2005): *The Development Impact of Returning Migrants*. Cooperation South

ANGENENDT, Steffen (2007): *Zirkuläre Migration - Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept*. SWP-Aktuell 27. Berlin: SWP.

ASSEMBLEE NATIONALE (2008): *Sur la politique commune de l'immigration*. N°921. Paris <http://www.assembleenationale.fr/13/europe/rap-info/i0921.asp> (21.10.2008)

BALÁZ, Vladimír/**WILLIAMS**, Allan M./**KOLLÁR**, Daniel (2004): Temporary versus Permanent Youth Brain Drain: Economic Implications. In: *International Migration Vol. 42 (4)*, S. 3-34.

BAMF (2007): *Dokumentation ARGO Fachtagung zum Austausch bewährter Praktiken der geförderten freiwilligen Rückkehr*. Nürnberg.

BARAULINA, Tatjana (2006): *Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer*. Eschborn: GTZ. www2.gtz.de/wbf/doc/Diaspora-Studie-020806.pdf - (01.12.2008).

BARBERIS, Corrado, **DE LUNA MARTINEZ**, José/**ENDO**, Isaku (2006): *The Germany-Serbia Remittance Corridor. Challenges of Establishing a Formal Money Transfer*. World Bank Working Paper No. 80. Washington D.C.: Worldbank.

BASCH, Lisa (1994): *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-State*. New York: Routledge.

BEAMTER DES EUROPÄISCHEN RATES (06.06.2008): *Zirkuläre Migration als entwicklungspolitisches Instrument*. (K. Benedetter und B. Schira, InterviewerInnen).

BECKERMANN, Andreas (01.09.2008): *Zirkuläre Migration als entwicklungspolitisches Instrument*. (B. Schira, Interviewer).

BLION, R. (2004): Les Associations Françaises issues de l'Immigration, nouveaux Acteurs de la Solidarité internationale? In: *Europe des Migration*. Paris: Institut Panos, S. 233-243.

BMI. (2005): *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik*. <http://www.rostock.de/Internet/stadtverwaltung/abro/downloads/Zuwanderungs-politik-recht.pdf> (31.10.2008).

BMI (2008): *Aktionsprogramm der Bundesregierung. Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland*. Berlin. http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Nachrichten/Pressemitteilungen/2008/07/Aktionsprogramm_Arbeitsmigration,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Aktionsprogramm_Arbeitsmigration.pdf (1.11.2008).

BMZ (2005a): *BMZ Evaluierungsbeberichte 014. BMZ-Programm zur Förderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern-Länderstudie Kamerun*. <http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/BMZEvaluierungsberichte/EvalBericht014pdf.pdf> (26.11.2008).

BMZ (2005b): *BMZ Evaluierungsbericht 0.13 BMZ-Programm zur Förderung der Reintegration von Fachkräften aus Entwicklungsländern – Länderstudie Vietnam*. <http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/BMZEvaluierungsberichte/EvalBericht013pdf.pdf> (26.11.2008).

BMZ (2005c): *Programm zur Förderung der Reintegration von Fachkräften aus Entwicklungsländern– Synthese – Kurzfassung der Evaluierung*. www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/BMZEvaluierungsberichte/BMZEval016_web.pdf (26.11.2008).

BMZ (2006): *Das BMZ stellt sich vor*. <http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/BMZUeberblick/BMZSelbstdarstellung.pdf>. (30.10.2008).

BMZ (2008): *Konzepte 161. Konzepte für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik*. <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept161.pdf> (22.03.2009).

BOREL, Catherine (2006): *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005*. Insee Premier N° 1098. www.insee.fr (03.10.2008).

BÖHMER, Maria (19.09.2008): *Perspektiven für die Europäische Migrationspolitik.*

http://www.bundesregierung.de/nm_1498/Content/DE/Rede/2008/09/2008-09-19-boehmer-kongress-boell-stiftung.html (05.11.2008).

BRIE, André (01.07.2008): *Die Guten ins Töpfchen ...?* http://www.dielinke-europa.eu/nc/wir_in_europa/andre_brie/artikel/detail/zurueck/artikel-3/artikel/die-guten-ins-toepfchen/ (05.11.2008).

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002): *Die Zukunft ist Grün. Grundsatzprogramm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.* Berlin: Bündnis 90/ Die Grünen. <http://archiv.gruene-partei.de/dokumente/grundsatzprogramm-bundesverband.pdf> (28.10.2008)

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2008): *Europa braucht Einwanderung. Die EU-Migrationspolitik neu denken.* http://www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/250/250539.flyer_eumigration.pdf (04.11.2008).

CARIM COORDINATION TEAM (2008): *Chairman's Summary of the Circular Migration Meeting between Policy Makers and Experts.* CARIM AS 2008/28. San Domenico di Fiesole: European University Institute. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_28.pdf (10.01.2009).

CARLING, Jørgen (2005): *Migrant Remittances and Development Cooperation.* PRIO REPORT 1/2005. Oslo: Institutional Peace Research Institut.

CASSARINO, Jean-Pierre (2004): *Theorising Return Migration. The Conceptual Approach of Return Migrants Revisited.* In: *International Journal on Multicultural Societies.* Vol.6(2),S.60-86. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf#page=60> (12.11.2008)

CASSARINO, Jean-Pierre (2008a): *Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making*. CARIM AS 2008/29. Robert Schumann Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

CASSARINO, Jean-Pierre (2008b): *Return Migrant to the Maghreb. Reintegration and Development Challenges*. Robert Schumann Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

CAZENAIVE, Richard/**GODFRAIN**, Janvier (2007): *Rapport sur le codéveloppement*. http://www.richardcazenave.com/media/Rapport_codeveloppement.pdf (21.10.08).

CDU (2008): *Integration fördern und fordern – Zuwanderung steuern und begrenzen*. <http://www.cdu.de/doc/pdf/080707-politik-az-zuwanderung-integration.pdf> (28.10.2008).

CHACKO, Elisabeth (2007): From brain drain to Braingain: reverse migration to Bangalore and Hyderabad, India's globalizing high tech cities. In: *GeoJournal* Vol.68 (2-3), S. 131-140.

CIM (2007): *Jahresbericht*
http://www.cimonline.de/documents/CIM_JAHRESBERICHT_2007.pdf
(14.03.2009).

CIMADE: *Ni subie, ni choisie. 75 thèmes et propositions pour une politique d'immigration lucide et réfléchie*.
<http://www.cimade.org/assets/0000/0204/75propositions.pdf> (17.10.2008).

CIMADE: (2008) *Positionnement sur les politiques européennes en matière d'asile et d'immigration*.
<http://www.cimade.org/uploads/File/admin/SYNTHSE%2011%20juillet.pdf>
(17.10.2008).

CRUSE, Guillaume (2005): Some Lessons from the Agence Français du Développement. In: OECD: *Migration, Remittances and Development*. Paris: OECD, S. 351-360.

CURRE, Edda (2006): Theorieansätze zur Erklärung von Rückkehr und Remigration. In: Informationszentrum Sozialwissenschaften/BAMF: *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst. Migration und ethnische Minderheiten* 2/2006, S 7-23.

CZAJA, Maud (2008): *Le Pacte sur l'Immigration validé*. Paris Climade. <http://www.blogg.org/blog-58823-billet-869502.html> (28.10.2008)

DAGDELEN, Sevim (29.5.2008): *Menschen nicht auf ihre wirtschaftliche Nützlichkeit reduzieren*. <http://www.linksfraktion.de/rede.php?artikel=1346682598> (03.03.2009).

DAMHUS, Christian (2006): The New Zealand Diaspora. Profile, Benefits and Networks. In Hunger, Uwe/Thränhardt, Dietrich: *Brain Circulation' Diaspora als treibende Kraft bei der Entwicklung der Herkunftsländer*. Münster: Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, S. 29-48.

DAUME, Heike (2008): *Migration und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Diskussionspapier*. Eschborn: GTZ.

DAYTON-JOHNSON, Jeff/**XENOGIANI**, Theodora (2007): Immigration, Development and Policy Trade-Offs. In: *Migration and Development: Mutual Benefits?* Paris: Agence Francaise de Développement, S. 131-172.

DE HAAS, Hein (2006): *Engaging Diasporas. How governments and Development Agencies can support diasporainvolvement in the development of countries of origin*. University of Oxford: International Migration Institute.

DE HAAS, Hein (2007a): *The myth of invasion. Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. University of Oxford: International Migration Institute.

DE HAAS, Hein (2007b): *The Impact of International Migration on Social and Economic Development in Moroccan Sending Regions: A Review of Empirical Literatur*. Working Paper 3. University of Oxford: International Migration Institute.

<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp3-migration-impact-morocco.pdf> (22.10.08).

DE LARY, Henri (2004): Bilateral Labour Agreements concluded by France. In: OECD: *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroad*. OECD, S.43-54.

DEMBELE, Yera (2003): *Implication des OSIMS dans la solidarité internationale*. Aventure N° 98. La Guilde Européenne du Raid. <http://www.faftrad.org/pages/evenmt/FORIM.pdf> (20.01.2009).

DEUTSCHER BUNDESTAG (22.11.2006): *Antrag der Abgeordneten Joseph Philip Winkler, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Für eine Initiative der Bundesregierung mit dem Ziel einer humanitären, kohärenten und nachhaltigen Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik*. Drucksache 16/3541, 16. Wahlperiode. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/035/1603541.pdf> (02.11.2008).

DEUTSCHER BUNDESTAG (31.01.2007): *Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen*. Drucksache 16/4164, 16. Wahlperiode. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/041/1604164.pdf> (01.11.2008).

DEUTSCHER BUNDESTAG (25.04.2007): *Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Dr. Hakki Keskin, Jan Korte, Kersten Neumann, Wolfgang Neskovic und der Fraktion DIE LINKE - Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine grundlegende Wende der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik nutzen.* Drucksache 16/5109. 16. Wahlperiode <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/051/1605109.pdf> (28.05.2008).

DEUTSCHER BUNDESTAG (16.01.2008): *Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Wortprotokoll. 52. Sitzung. Öffentliche Anhörung zum Thema „Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit“.* http://www.bundestag.de/ausschuesse/a19/anhoerungen/52_migration/52awz160108_prot_a_1.pdf (31.10.2008).

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND, BUNDESVORSTAND. (2008). *Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik: Position des DGB zum Konzept der zirkulären Migration.* Berlin: DGB-Bundesvorstand. Bereich Migrations- und Antirassismuspoleitik.

DE WENDEN, Catherine Withol (1995): *L’immigration, objet du débat politique.* In: *Confluences Méditerranée. No. 14.* <http://confluences.ifrance.com/textes/14withol.htm> (02.03.2009).

DE WENDEN, Catherine Withol (2002): *Ouverture et Fermeture de la France aux Étrangers. Un Siècle de l’Évolution.* In: *Vingtième Siècle. Revue d’histoire.* No. 73, S. 27-38.

DIATTA, Marie Angélique/**MBOW,** Ndiaga (1999): *Releasing the Development Potential of Return Migration: The Case of Senegal.* In: Appleyard, Reginald [Hrsg]: *International Migration. Migration and Development. Quarterly Review.* Vol. 37. (1), S. 243-264.

DIE LINKE (2008): *Afrika und DIE LINKE - Bilanz und Perspektiven der Afrikapolitik der LINKEN.* Positionspapier: DIE LINKE.

**DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE
ET DU DEVELOPPEMENT** (2006). *Les remis. Les notes du jeudi. N° 54.*

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_54_1_.pdf (10.01.2009).

DÜNNWALD, Stephan (2008): *Angeordnete Freiwilligkeit. Zur Beratung und Förderung freiwilliger und angeordneter Rückkehr durch Nichtregierungsorganisationen in Deutschland.* München: www.fluechtlingsrat-bayern.de/kosovo-projekt.html. (02.01.2008).

DURAND, Martine /**LEMAÎTRE**, Georges (2006): La politique française à un tournant. In: *Économie Internationale* (4), S.115-137.

ENTENMANN, Tina (2002): *Reintegration in Deutschland – Politische Entscheidungsträger, Akteure, Programme.* Berlin.

<http://www.reintegration.net/frame.htm> (24.11.2008).

ERZAN, Refik (2008): *Circular Migration: economic aspects.*
http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_31.pdf (02.08.2008).

ESRC CENTRE ON MIGRATION, POLICY AND SOCIETY (COMPAS)
(2004): *The contribution of UK-based diasporas to development and poverty reduction.* Oxford: University of Oxford.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (16.02.2008): EU Immigration and Cooperation policy with countries of origin to foster Development. In: *Official Journal 2008/C 44/21*, S. 91-102.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): *MITTEILUNG der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehung der Europäischen Union zu Drittländern.* KOM(2002) 703 endgültig.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:DE:PDF>

(22.10.08).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005a): *MITTEILUNG an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Migration und Entwicklung – konkrete Leitlinien*
KOM(2005) 390 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:DE:PDF>
(22.10.08).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005b): *MITTEILUNG der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung.* KOM(2005) 669 endgültig.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:DE:PDF>
(22.10.08).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007): *MITTEILUNG der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten.*
KOM(2007) 248 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF>
(22.10.08).

FAIST, Thomas /**FAUSER**, Margit/**SIEVEKINK**, Nadine (2008): *Gutachten zum entwicklungspolitischen Engagement der in NRW lebenden MigrantInnen afrikanischer Herkunft Working Paper 38/2008* Bielefeld: COMCAD.

FARGUES, Peter (2008): *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
<http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=235> (26.07.2008).

FASSMANN, Heinz (2008): Zirkuläre Arbeitsmigration in Europa. Eine kritische Reflexion. In: Friedrich, Klaus/Schultz, Andrea (Hrsg.): *Brain Drain or Brain Circulation? Konsequenzen und Perspektiven der Ost-West-Migration*. Leipzig: Leibniz Institut für Länderkunde, S.21-31.

FAYE, Malick (2005): *Die senegalesische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Senegals*. Eschborn: GTZ.

<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-senegalesische-diaspora-2007.pdf>

(01.12.2008).

GCIM-GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (2005): *Migration in einer interdependenten Welt: neue Handlungsprinzipien*. Bericht der Weltkommission für internationale Migration. www.gcim.org (28.02.2009).

GERDES, Felix (2007): Länderprofil Senegal. In: *Focus Migration*. N°10.

<http://www.focus->

[migration.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP_10_Senegal.pdf](http://www.focus-migration.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP_10_Senegal.pdf) (01.03.2009).

GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT.(2007): *How can Circular Migration and Sustainable Return serve as Development Tools?* Background Paper. Roundtable 1: Human Capital development and Labour Mobility: Maximizing Opportunities and Minimizing Risks. Session 1.4. Brussels.

GOOS, Anna (27.08.2008): *Zirkuläre Migration als entwicklungspolitisches Instrument*. (B. Schira, Interviewerin).

GRINDEL, Reinhard (18.01.2007): *Rede in der 76. Sitzung des Deutschen Bundestages zum Thema: Für eine Initiative der Bundesregierung mit dem Ziel einer humanitären, kohärenten und nachhaltigen Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik*.

<http://www.reinhard-grindel.de/index.php4?inhalt=berlinreden&rede=20070118>

(01.11.2008).

GRINDEL, Reinhard (14.02.2008): *Wir müssen die Steuerung der Zuwanderung in einen größeren und aktuellen Zusammenhang stellen. Rede zur europäischen Flüchtlingspolitik.*

http://www.cducsu.de/Titel_Rede_Wir_muessen_die_Steuerung_der_Zuwanderung_in_einen_groesseren_und_aktuellen_Zusammenhang_stelle/TabID_1/SubTabID_2/InhaltTypID_2/InhaltID_8865/Inhalte.aspx (01.11.2008).

GRINDEL, Reinhard/**UHL**, Hans-Peter (23.10.2007) *EU-Staaten müssen Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt steuern können*

<http://www.uhl-csu.de/bundestag/?entryid=3&template=detail> (14.02.2009).

HALBACH, Andreas (24.07.2007): Potenzial von Migrationsbewegungen unter dem übergreifenden Themenschwerpunkt von Migration und Entwicklungszusammenhang. In: Heinrich Böll Stiftung: *Entwicklungspolitische Diskussionstage 2007 "Win-win-win": Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik? – Die aktuelle Debatte um Migration und Entwicklung*. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, S. 9-13.

http://www.berlinerseminar.de/bs/files/_SLE_Downloads/EPDT/2007/Migration%20und%20Entwicklung%20EPDT%202007.pdf (10.11.2008).

HALBACH, Andreas (27.08.2008): *Zirkuläre Migration als entwicklungspolitisches Instrument*. (B. Schira, Interviewer).

HAMBURGISCHES WELTWIRTSCHAFTSINSTITUT

(2006): *Der entwicklungspolitische Beitrag von Diasporas in Deutschland. Update, Volume 10 (06)*, S. 1-2.

HANISCH, Nina (2003): *Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungs- und Integrationspolitik für Europa*. Diplomarbeit Wien: Universität Wien.

HIGAZI, Adam (2005): *Integrating Migration and Development Policies: Challenges for ACP-EU Cooperation*. Discussion Paper No. 62. European Centre for Development Policy Management.

HOLMES, Elisabeth/MENZEL, Carola/SCHLINK, Torsten (2007): *Remittances aus Deutschland und ihre Wege in die Herkunftsländer der Migranten. Eine Studie zu fünf ausgewählten Ländern.* Eschborn: GTZ. www.gtz.de/de/dokumente/gtz-de-remittances-aus-deutschland-2007.pdf (03.03.2009).

HOLZBERGER, Mark. (26.08.2008). *Zirkuläre Migration als entwicklungspolitische Instrument.* (B. Schira, Interviewerin)

HOLZMANN, Robert [u.a.] (2005): *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices.* prepared for The Global Commission on International Migration. Social Protection, Human Development Network: The World Bank.

HUNGER, Uwe (2003): *Vom Brain Drain zum Braingain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer.* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

İÇDUYGU, Ahmet (2008): *Circular Migration and Turkey: An Overview of the Past and Present - Some Demo-Economic Implications.* Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_10.pdf (25.06.2008).

IOM (2005): *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration.* Genf: IOM.

JÄGER, Siegfried (2004): *Kritische Diskursanalyse.* Münster: Unrast-Verl.

JELPKE, Ulla (07.07.2008): *Einwanderungspakt will nur billige Arbeitssklaven.* http://www.linksfraktion.de/pressemitteilung_druckversion.php?artikel=1210657983 (29.10.2008).

JOINT AFRICA-EU DECLARATION (2006): *Migration and Development*. Tripoli.

JUMAH, Adusei/KUNST, Robert M. (2007): *Inflation in the West African Countries: The Impact of Cocoa Prices, Budget Deficits and Migrant Remittances*. *Economic Series No. 219*. Vienna: Institute for Advanced Studies.

KABA, Olivier/FORCE, Eric (2002): *Pratiques et Politiques d'Aide au Retour au Niveau Européen. Analyse de la Situation française*. Résumé. <http://www.reintegration.net/france/resume%20rapport.pdf> (20.01.2009).

KAPUR, Devesh (2003): *Indian Diaspora as a Strategic Asset*. <http://www.indusscitech.net/about/Indian%20Diaspora%20Strategic%20Asset.pdf> (13.03.2009).

KAUSCH, Inrina/SCHIMPF, Hans (2008): *Remittances und Entwicklung. Best Practices und zukünftige Aktivitäten in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Eschenborn: GTZ.

KEITA, Modibo (2007): *Die Rolle der internationalen Migration als entwicklungsfördernder Faktor: die malische Erfahrung*. Bamako. http://www.cek.com.ml/La_gestion_de_la_migration_au_Mali_Allemand.pdf (11.10.2008).

KEMPF, Udo/MERZ, Hans-Georg (Hrsg.) (2008): *Kanzler und Minister 1998-2005: Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen*. Wiesbaden: VS Verlag.

KING, Russel (1986): *Return Migration and Regional Economic Problems*. New Hampshire: Croom Helm Ltd.

KLEINER LIEBAU, Désirée (2008): *Der politische Diskurs zu Entwicklung und Migration in Spanien und Deutschland im Vergleich Working Paper 49/2008*. Bielefeld: COMCAD.

http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_49_kleiner-Liebau.pdf
(10.11.2008).

KNERR, Béatrice (2006): *Vorweggenommene Erweiterungen: Wanderungsbewegungen aus Grenzgebieten in die EU*. Kassel: Kassel University Press.

KOCZY, Ute (26.04.2007): *Diaspora-Potenziale von Migrantinnen und Migranten*.

http://www.ute-koczy.de/cms/default/dok/187/187324.diasporapotenziale_von_migrantinnen_und.html (26.10.2008)

KOPP, Karl (15.11.2006): *Kritik an Schäubles Vorschlägen zur "zirkulären Migration*. (I. Bozic, Interviewer) <http://www.proasyl.de/de/informationen/asyl-in-europa/interview-zur-ziurkulaeren-migration/index.html> (15.10.2008).

KORTE, Nina (2006): Addressing the Brain Drain: South Africa's Policy Responses to High Skilled Mobility. In Hunger, U/ Thränhardt, D, ‚Brain Circulation‘. *Diaspora als treibende Kraft bei der Entwicklung der Herkunftsländer*. Münster: Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, S. 5-28.

KORTMANN, Karin (2007): Begrüßung. In: GTZ: *Migration und Arbeit. Wie gelingt der Interessensausgleich zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern? Konferenzdokumentation* Eschborn: GTZ, S. 6-7.

KORTMANN, Karin (22.11.2007): *Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Karin Kortmann über Migration und Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Afrika-Vorlesungsreihe im Wintersemester 2007/08*. Universität Trier.

http://www.bmz.de/de/presse/reden/kortmann/2007/november/20071122_rede.html (02.11.2008)

KORTMANN, Karin (30.10.2008): *Keynote Speech Migration und Entwicklung*.

<http://www.karin-kortmann.de/berlin/rede.htm?id=57> (15.11.2008)

KRETZSCHMAR, Cyril (2005): France. In: Niessen, Jan/Schibel, Yongmi [Hrsg.]: *Immigration as a labour market strategy – European and North American Perspectives*. Migration Policy Group.

KUTZNETSOV, Yevgeny/SABEL, Charles (2006): International Migration of Talent, Diaspora Networks and Development: Overview of Main Issues. In: Kutznetsov, Yevgeny (Hrsg.): *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*. World Bank Publications, S. 3-19.

KUTZNETSOV, Yevgeny [Hrsg.] (2006): *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*. World Bank Publications.

LAASER, Miriam (2008): *Rückkehr und Entwicklung. Folgen von Rückkehr im Herkunftsland*. Working Paper 36/2008. Bielefeld:COMCAD.

LE BRAS, Hervé (2008): Les Obstacles économiques à l'instauration de contingents. In: Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration: *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, S.141-143.

http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Mazeaud.pdf(28.10.2008).

LE MONDE (10.10.2007): *En visite en Espagne, Brice Hortefeux propose la création d'un «pacte européen sur l'immigration»*. http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1008565 (03.03.2009).

LIAISON FRANCO-AFRICAINE (2005): N°63-64. <http://www.liaison-franco-africaine.org/> (10.01.09).

LIEBIG, Thomas (2004): *Recruitment of Foreign Labour in Germany and Switzerland*. In OECD: *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroad* OECD, S. 157-187.

LIEBIG, Thomas (2007): *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*. *OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 47*. OECD Publishing.

LÜTHKE, Karsten. (2007): *Perspektiven bei einer Rückkehr in das Kosovo, insbesondere für Angehörige ethnischer Minderheiten*. http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/kosovo-Perspektiven.pdf (30.11.2008).

MIGRATION UND BEVÖLKERUNG (2006): *Frankreich. Regierung beschließt neues Einwanderungsgesetz*. No. 4, S. 2-3.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES & INSTITUT DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DES RELATIONS INTERNATIONALES. (29.-30. März 2006) *Migration et développement. Atelier européen de haute niveau. Synthèse*. Paris. http://www.iddri.org/Activites/Ateliers/apd_at_eur2_synth-fr.pdf (29.10.2008).

MOHAN, Giles/**ZACK-WILLIAMS**, Alfred B. (2002): *Globalisation: Conceptualising the Role of the African Diaspora in Africa's Development*. In: *Review of African Political Economy* No. 92, S. 211-236.

MORITZ, Peter (2003): Rückkehrmanagement - Das Bundesamt als Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF). In BAMF: *Wanderungsbewegungen. Migration, Flüchtlinge und Integration* Nürnberg: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, S. 121-131.

MUNDT, Hans-Werner (2007): *Development-oriented Activities of Immigrant Communities in Germany: What do we know? What are the Policy Options?* Working Paper 30/2007. Bielefeld: COMCAD.

MÜNTEFERING, Franz. (18.06.2007). *Qualifizierung versus Europäische Arbeitsmigration.*

<http://www.franz-muentefering.de/reden/18.06.07.html> (14.11.2008).

MUSEKAMP, Simon (2008a): *Kohärenz zwischen deutscher Entwicklungs- und Migrationspolitik.*

http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1911.asp (05.01.2009).

MUSEKAMP, Simon (2008b): *Migranten, Migrations- und Entwicklungspolitik – Die französische Politik des Codéveloppement.* Working Paper 50/2008 Bielefeld: COMCAD.

NAIR, P.R. Gopinathan (1999): Return of Overseas Contract Workers and their Rehabilitation and Development in Kerala (India) - A critical Account of Policies, Performance and Prospects. In: *International Migration Vol.37 (1)*, S. 209-242.

NEWLAND, Kathleen. (2007): *Can Migrants, Countries of Origin and Countries of Destination All Win from Circular Migration?* USA: Migration Policy Institute

http://www.migrationpolicy.org/research/MPI-GlobalForum_circularmigration_CivilSocietyDay.pdf (22.10.08).

NOURIPOUR, Omid (13.12.2006): *Was denn nun Herr Schäuble: Zuwanderung, europäische Lösungen, ja oder nein?* <http://www.gruene-bundestag.de/cms/presse/dok/161/161103.html> (01.11.2008)

OECD. (2006): *DAC Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschland*. Paris: OECD.

OECD (2007): *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*. Paris: OECD.

OIT (2001): *Réduire le déficit de travail décent un : défis mondial*. Rapport du Directeur Général, Conférence International du Travail. 89^{ième} Session. Genève: OIT.

OUAKED, Said (2002): Transatlantic roundtable on high-skilled migration and sending country issues. In: *International Migration Vol. 40 (4)*, S. 253-166.

PFEIFFER, Sybille (26.04.2007): *Fackkräfteabwanderung eine der Hauptaufgaben der Entwicklungspolitik. Rede zur Entwicklungspolitik. Rede zur Entwicklungspolitik*.

http://www.cducsu.de/Titel_Reden/TabID_1/SubTabID_2/InhaltTypID_2/InhaltID_6452/Inhalte.aspx (02.11.2008).

PRO ASYL. (27.10.2006). *Zurück in die 50-er Jahre? Schäuble und Sarkozy wollen das europäische Gastarbeitermodell wiederbeleben*.
http://www.proasyl.de/de/archiv/presseerklaerungen/presse-detail/news/zurueck_in_die_50_er_jahre_schaeuble_und_sarkozy_wollen_das_europaeische_gastarbeitermodell_wiederbelebe/back/64/browse/2/pS/1223877759/cha/sh/cc5c5f8e91/index.html?print=yprprprprprprprpr (13.10.2008).

PRO ASYL (2007). *Positionspapier zum Programm der deutschen EU Ratspräsidentschaft. Menschenrechte und Flüchtlingsschutz -blinde Flecken auf Deutschlands Agenda*. Frankfurt am Main: Pro Asyl.
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Flyer_PDF/Positionspapier_zur_deutschen_Eu-Ratspraesidentschaft_15.1.pdf (15.11.2008).

SCHÄUBLE, Wolfgang (31.01.2007): *Neue Wege der europäischen Migrationspolitik.*

http://www.bmi.bund.de/nn_338776/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2007/01/BM_Migration.html (29.10.2008).

SCHÄUBLE, Wolfgang (19.11.2007): *Bundesinnenminister Schäuble zur Bedeutung der euromediterranen Partnerschaft beim ersten Euro-Med-Ministertreffen zu Migration.*

http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_161630/Internet/Content/Themen/Auslaender_Fluechtlinge_Asyil_Zuwanderung/DatenundFakten/BM_EuroMed_01.html (01.11.2008).

SCHMELZ, Andrea (2007): *Die kamerunische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Kameruns.* Eschborn: GTZ.
www.gtz.de/de/dokumente/de-kamerunische-diaspora-2008.pdf (01.12.2008).

SCHMIDT-FINK, Ekkehart (2006): Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: BAMF: *Rückkehr aus Deutschland Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerk*, S. 239-299.

SCHÖNHUTH, Michael (2008): *Rückkehrstrategien von Spätaussiedlern im Kontext sich wandelnder Migrationsregime – Ein Beitrag zur Modelltheorie.* Working Paper 55/2008. Bielefeld:COMCAD.

SCHÜTTLER, Kirsten (2007): *Die marokkanische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Marokkos.* Eschenborn: GTZ.
www.gtz.de/de/dokumente/de-marokkanische-diaspora-2007.pdf (18.01.2008).

SIEFKEN, Sven T. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess: eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 - 2005.* Wiesbaden: VS Verlag.

SPD (2007): *Beschlussbuch vom Hamburger Parteitag.* Hamburg: Vorstand der SPD, Referat Parteiorganisation.

SPD (2008): *Zuwanderung nach Europa gemeinsam gestalten. Für eine europäische Strategie zur legalen Migration.* http://www.spd-europa.de/index.php?id=297&no_cache=1&type=123 (15.10.2008).

STACHER, Irene (2007): Migrationsmobilität im Maghreb und im westlichen Mittelmeerraum seit Mitte des 19. Jahrhunderts. In: Stacher, Irene. [Hrsg.]: *Migration. Globale Entwicklungen seit 1850.* Wien: Mandelbaum Verlag, S. 151-170.

SÜSSMUTH, Rita (2007): Begrüßung. In: *GTZ: Migration und Arbeit. Wie gelingt der Interessensausgleich zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern? Konferenzdokumentation* Eschborn: GTZ, S.8.

TANNER, Arno (2005): Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. In: *Global Migration Perspectives.* N° 24. Global Commission on International Migration:
<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%2024.pdf> (22.10.08)

TAYLOR, Edward J. (1999): The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process. In: *International Migration Vol. 37 (1)*, S. 63-88.

THE HAGUE PROCESS (2008) on Refugee and Migration (THB Foundation)/**UNESCO** Section on International Migration and Multicultural Policies: *People on the Move. Handbook on selected terms. Version 1.0.* The Hague/Paris.

THOMAS-HOPE, Elisabeth (1999): Return Migration to Jamaica and its Development Potential. In: *International Migration Vol. 37 (1)*, S. 183-207.

TIEMANN, Heinrich (2007): Funktionsweise und Bedarf der Arbeitsmärkte in Aufnahmeländern. In: *GTZ: Migration und Arbeit. Wie gelingt der Interessensausgleich zwischen zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern? Konferenzdokumentation*. Eschborn: GTZ, S. 16.

VENTURINI, Alessandra (2008): *Circular Migration as an Employment Strategy for Mediterranean Countries*. CARIM AS 2008/39. Circular Migration Series. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

VERTOVEC, Steven (2007): *Circular Migration: the way forward in global policy?* University of Oxford: International Migration Institute.

WALDINGER, Roger D. (2008): Conflict and contestation in the cross-border community: hometown associations reassessed . In: *Ethnic and Racial Studies Vol.31 (5)*, S. 843-870.

WATTS, Julie (2000): *The Unconventional Immigration Policy Preference of Labor Unions in Spain, Italy and France*. Center for Comparative Immigration Studies. Paper wrkg.5. San Diego: University of California.
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1109&context=ccis>
(30.01.09).

WIESEBACH, Horst P. (1980): Entwicklungspolitik II: Entwicklungshilfe. In: Albers, Willi [u.a.]: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) Band 2*. Stuttgart, Tübingen und Göttingen: Vandenhoeck Ruprecht, S 407-421.

WINKLER, Josef (18.01.2007): *Europäische Flüchtlingspolitik*. Bundestagsrede.
<http://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/166/166242.pdf>
(03.11.2008)

ZAV. (2005). *Reintegration von ausländischen Fach- und Führungskräften.*
Frankfurt am Main:

http://www.cimonline.de/documents/Entwicklungsplatisch_orientierte_Rueckkehr_foerderung_2004_2005.pdf (26.11.2008).

ZIMMER, Gabi (06.10.2008): *EU Kommission weckt Hoffnungen, die sie nicht erfüllen kann.*

http://www.dielinke-europa.eu/positionen_dokumente/presseerklaerungen/detail/zurueck/pressemeldungen/artikel/eu-kommission-weckt-hoffnungen-die-sie-nicht-erfuellen-kann/

(27.10.2008)

Internetseiten

AEEG Äthiopien

http://www.aeeg-ethiopia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=50

(02.03.2009)

AGEF

www.getjobs.net

Ambassade de France à Tananarive

<http://www.ambafrance-mada.org/spip.php?article524> (10.01.2009)

Aufenthaltstitel

<http://www.aufenthaltstitel.de/zuwg/1606.html> (03.03.2009)

BAMF

http://www.bamf.de/nn_443874/DE/Migration/Rueckkehrfoerderung/rueckkehrfoerderung-node.html?__nnn=true (28.02.2009)

BMI

<http://www.eu2007.bmi.bund.de/> (05.12.2008)

BMZ

http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/laenderkonzentration/tabelle_neu.html (04.12.2008)

http://www.bmz.de/de/ziele/deutsche_politik/index.html (05.12.2008)

http://www.bmz.de/de/EU_G8/Teaserseite_Aktuelles/AktuelleMeldungen/20071129_geldtransfair_370/index.html (07.01.2009)

Bundeszentrale für Politische Bildung

http://www.bpb.de/themen/6XDUPY,2,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html#art2 (17. 11.2008)

Center for Global Development

http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_country/germany/
(18.01.2009)

CGT

http://www.cgt.fr/spip.php?page=gab2_dossier&id_rubrique=230 (28.01.2009)

http://www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier&id_article=2550 (28.01.2009)

Cigem

www.cigem.org (17.10.2008)

<http://appablog.wordpress.com/2008/09/15/inauguration-of-the-migration-information-and-management-centre-cigem-in-bamako-mali-monday-6-october-2008/> (17.10.2008)

CIM

<http://www.cimonline.de/de/profil/59.asp> (24.02.2009)

Cimade

www.cimade.org (17.10.2008)

<http://www.cimade.org/uploads/File/admin/SYNTHSE%2011%20juillet.pdf>
(17.10.2008)

Co Développement

<http://www.co-developpement.org/index.php?sv=34&aid=> (16.01.2009)

<http://www.co-developpement.org/index.php?sv=34&aid=1128> (16.01.2009)

<http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=1135> (01.02.2009)

<http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=1090> (09.01.2009)

<http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=709> (09.01.2009)

Conférence ministérielle euro-africaine sur les Migrations et Développements.

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/02rabat.pdf> (26.10.2008)

Contre l'immigration jétable

<http://www.contreimmigrationjetable.org/> (17.10.2008)

Crédit mutuel

<http://www.cmutuel.com/cicm/pages/presentation/le-cicm.html> (04.02.2009)

De ponts, pas de mur

http://despontspasdesmurs.org/IMG/pdf/propositions_finales_DPPDM_17_oct.pdf (28.10.2008)

Education sans frontières

<http://www.educationsansfrontieres.org/spip.php?article15546> (12.10.2008)

Envoi d'argent

<http://www.envoidargent.fr/> (11.01.2009)

<http://www.envoidargent.fr/pages/partenaires> (04.02.2009)

Euractiv

<http://www.euractiv.com/de/mobilitaet/europaischer-pakt-einwanderung-asyl/article-175522> (22.10.2008)

<http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489> (27.10.2008)

Europaparlament

http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/6_4_5_en.htm (20.07.2008)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060706+ITEM-003+DOC+XML+V0//FR> (12.10.2008)

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:120:0082:01:DE:HTML> (10.07.08)

European Pact on Immigration and Asylum

<http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-european-pact-on-immigration-and-asylum.pdf> (22.10.08)

European Reintegration Net

<http://www.reintegration.net/europa/bonn/09.htm> (05.12.2008)

http://www.reintegration.net/reintegration/rueckkehr/12a_fko.htm (07.12.2008)

http://www.reintegration.net/reintegration/rueckkehr/09b_reo_programm.htm
(02.02.2009)

Eurotopics

http://www.eurotopics.net/de/magazin/magazin_aktuell/franzoesische_ratspraesid_entschaft_06_2008/artikel_sarkozy_europapolitik_mueller/ (22.10.2008)

FAFRAD

<http://www.fafrad.org/> (04.10.2008)

FAO

<http://www.fao.org/docrep/007/j2815e/j2815e03.htm> (04.08.2008)

Focus

http://www.focus.de/politik/ausland/eu-einwanderungspakt-sarkozys-festung-europa-broeckelt_aid_316547.html (11.10.2008)

FORIM

http://www.forim.net/forim/content/pdf/%22http://www.pseau.org/codev_mail%22
[2](#) (16.01.2009)

<http://www.forim.net/> (21.02.2009)

<http://www.forim.net/forim/content/pdf/874> (16.01.2009)

http://www.forim.net/forim/actualites/appel_a_projets_programme_d_appui_aux_projets_des_organisations_de_solidarite_internationale_issues_de_l_immigration_pra_OSIMs/note_technique_2009 (16.01.2009)

France transaction.com

<http://www.francetransactions.com/actualites/info-epargne-000399.html>
(17.01.2009)

GRDR

<http://www.grdr.org/index.php> (04.10.2008)

<http://www.grdr.org/financements.php> (01.03.2009)

GTZ

<http://www2.gtz.de/migration-and-development/konferenz-2/deutsch/>

(11.01.2009)

www.gtz.de (11.01.2009)

ILO

<http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/convdisp1.htm> (27.09.2008)

Insee

www.insee.fr (02.02.2009)

INWENT

<http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez1298-3.htm> (14.02.2009)

Isoplan

<http://www.isoplan.de/isoplan.htm> (07.12.2008)

La maison de l'Europe de Paris

http://www.paris-europe.eu/IMG/pdf/compte_rendu_migrations_2.pdf

(17.10.2008)

Légifrance

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT00000606918>

[4&dateTexte=20081003](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT00000606918) (01.10.2008)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000026649>

[5&dateTexte=#JORFSCTA000000908458](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000026649) (05.10.2008)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000064961>

[7&dateTexte=](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000064961) (05.10.2008)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000044854>

[7&dateTexte=#](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000044854) (07.03.2009)

Les Verts

http://programme.lesverts.fr/article.php3?id_article=39 (22.10.2008)

<http://alima-boumediene.org/spip.php?article50> (26.10.2008)

http://lesverts.fr/article.php3?id_article=4339 (06.02.2009)

MCS Info

http://mcsinfo.u-strasbg.fr/article.php?cPath=17_53&article_id=9366
(21.10.2008)

Migration und Bevölkerung

http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=070206 (22.03.2009)

Ministère de l'Immigration

http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=651 (12.10.2008)

http://www.immigration.gouv.fr/article.php?id_article=668 (12.10.2008)

http://ministre.gouv.fr/chantiers/immigration_865 (01.04.2008)

Ministère des affaires étrangères et européennes

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20080901.html&xtor=EPR-7> (17.10.2008)

<http://www.diplomatie.gouv.fr/de/> (04.10.2008)

http://www.diplomatie.gouv.fr/de/themen_6/entwicklungshilfe_160/franzosische-politik_1085/solidaritatsfonds-ministeriums_900/die-prioritare-solidaritatszone_902/index.html (16.01.2009)

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/archivage-rubriques_5049/catherine-colonna_821/deplacements-etranger_5144/migration-developpement-rabat-10-11.07.06_38920.html#sommaire_2 (26.10.2008)

Ministère des affaires intérieur

<http://www.interieur.gouv.fr/> (04.10.2008)

Ministère du travail

http://www.travail-solidarite.gouv.fr/spip.php?page=sous-dossiers&id_mot=340
(04.10.2008)

Migration et Développement

www.migdev.org (17.10.2008)

Mix market

<http://www.mixmarket.org/en/partners/partners.show.profile.asp?ett=1314>
(17.01.2009)

<http://www.mixmarket.org/en/demand/demand.show.profile.asp?ett=1676>
(17.01.2009)

No discrimination

<http://www2.no-discrim.fr/web/?/articles/Les-discriminations-raciales-au-travail11> (28.01.2009)

OIT

http://www.oit.org/public/french/employment/skills/hrdr/init/fra_33.htm

(04.10.2008)

Orange

<http://www.orange.mu/kinews/dossiers/societe/204984/un-accord-de-migration-circulaire-entre-maurice-et-la-france.html> (12.10.2008)

Premierminister Frankreich

http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_MigrantsDevSolidaire_220908.pdf

(17.10.2008)

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/immigration_travail_organise_57947.html (27.10.2008)

Présidence de la République du Mali

<http://www.koulouba.pr.ml/spip.php?article195> (11.10.2008)

pS-Eau

http://www.pseau.org/pmie/partenaires/men_game.htm (04.10.2008)

http://www.pseau.org/index_en.php (04.10.2008)

<http://www.pseau.org/pmie/index.php> (04.10.2008)

<http://www.pseau.org/cms/index.php?id=2> (20.02.2009)

<http://www.pseau.org/cms/index.php?id=14> (01.02.2009)

<http://www.pseau.org/cms/index.php?id=157> (20.02.2009)

Qantara

http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-469/_nr-769/i.html?PHPSESSID (06.01.2008)

Relation Europe

<http://www.relatio-europe.eu/journal/societe/50-societe/4063-appel-de-76-organisations-contre-le-pacte-europeen-sur-limmigration> (28.10.2008)

Sénat

http://ministre.gouv.fr/chantiers/immigration_865 (01.04.2008)

www.ministre.gouv.fr/chantiers/immigration_865/les_objectives_ministere_immigration_1152 (01.04.2008)

<http://www.senat.fr/bulletin/20070723/etr.html> (17.10.2008)

<http://www.senat.fr/bulletin/20070723/etr.html> (17.10.2008)

Service publique

<http://www.service-public.fr/actualites/00516.html> (05.10.2008)

Swiss Contact

http://www.swisscontact.net/fileadmin/swisscontact/upload/themen/7_-_Diaspora_Ghana_-_Bedarf_Anmerkungen_Nketia_01.pdf (12.01.2009)

Tagesschau

<http://www.tagesschau.de/inland/meldung18586.html> (10.11.2008)

TOKTEN

<http://toktenmali.org/> (11.10.2008)

Uhl

http://www.gbcms.de/uhl/index.php?q=presse_art&template=textdetail&entryid=45 (30.11.2008)

UMP

[http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention de l ump sur l immi-
gration le 9 juin 2005_4](http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_immigration_le_9_juin_2005_4) (06.10.2008)

[http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention de l ump sur l immi-
gration le 9 juin 2005_4](http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_immigration_le_9_juin_2005_4) (28.10.2008)

UN

<http://www.unesco.org/africa/VF/pages/afrique/2a.html> (11.10.2008)

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm> (28.10.2008)

Vie Publique

[http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-
immigration/chronologie-immigration/](http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/) (03.10.2008)

Weltbank

[http://siteresources.worldbank.org/INTKYRGYZ/Resources/ECA Migration Rep-
ort Presentation FINAL.ppt](http://siteresources.worldbank.org/INTKYRGYZ/Resources/ECA_Migration_Report_Presentation_FINAL.ppt). (01.08.2008)

[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/33493411998079
08806/Top10.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/3349341199807908806/Top10.pdf) (13.03.2009)

Welt Online

[http://www.welt.de/print-
welt/article90180/Schaeuble_fordert_EU_Asylbehoerde.html](http://www.welt.de/print-welt/article90180/Schaeuble_fordert_EU_Asylbehoerde.html) (05.10.2008)

[http://www.welt.de/wirtschaft/article1119392/Fachkraeftemangel_kostet_Deutsch-
land_Milliarden.html](http://www.welt.de/wirtschaft/article1119392/Fachkraeftemangel_kostet_Deutschland_Milliarden.html) (05.10.2008)

Workpermit.com

<http://www.workpermit.com/news/2007-11-09/europe/france-spain-italy-back-european-union-blue-card.htm> (06.02.2009)

WUS

http://www.wusgermany.de/fileadmin/user_upload/Daten/Auslaenderstudium/PRF/APA/PDF/offiziell_APA-Fokus.pdf (02.03.2009)

ZAV

<http://www.zav-reintegration.de/> (17.12.2008)

http://www.zav-reintegration.de/entwicklung_de.html (02.02.2009)

ANHANG I

CURRICULUM VITAE, KATHARINA BENEDETTTER

Name:	Katharina BENEDETTTER
Educational Career:	1998-2003: A-level at Economic Senior High School for Cultural & Congress Management in Steyr
Academic Career:	2003-2009: Individual Diploma Studies "International Development"
Languages:	English: fluent, oral and written competence French: fair knowledge, oral and written competence Italian: basic knowledge, oral and written competence Kiswahili: fair knowledge, oral and written competence
Professional Experiences:	Since August 2008: NGO "Light for the World" - Assistant of the Project Team for Africa February – Mai 2008: Internship at International Organisation for Migration (IOM) in Vienna April 2007- August 2008: Personal Assistant of a handicapped woman Summer 2006: Engineers Office Krückl, Perg, Office work October 2005 – June 2006: Private Coaching in French at the Coaching Institute „Einfach Lernen“ in Vienna December 2004– April 2005: Project development "Simple Wisdom" – Catastrophic aid supporting Tsunami victims Summer 2002: Museum „Der Graf zu Windhaag“, Guidance Summer 2000 & 2001: Austria Center Vienna, Assistant in Congress management
Miscellaneous:	Knowledge in Business Administration Competences in Event- and Project management Two language trainings in France Winter semester 2006/07 at the University of Dar es Salaam, Tanzania

CURRICULUM VITAE, BARBARA SCHIRA

Name:	Barbara SCHIRA
Date and Place of Birth:	18.02.1983, Hallein
Educational Career:	2003 A-level- at Evening School for Employed People, Salzburg (with successfulness)
Academic Career:	Since 2003: Individual Diploma Studies "International Development" Winter semester 2006/07 at the University of Dar es Salaam, Tanzania
Languages:	English: fluent, oral and written competence Portuguese: fair knowledge, oral and written competence Kiswahili: fair knowledge, oral and written competence Spanish: basic knowledge, oral and written competence French: basic knowledge, oral and written competence
Professional Experiences:	Since December 2007: NGO "Light for the World" - Assistant of the Project Team May 2006- December 2007: Personal Assistant of a woman with disability – WAG January 2003 – August 2003: Intrum Justizia, Office work

ANHANG II

Abstract

Die Annahme verfolgend, dass Migration und Entwicklung in Wechselwirkung zueinander stehen entwickelte die Europäische Kommission 2005 das politische Konzept der „Zirkulären Migration“, welches auch von den konservativen Parteien der Nationalstaaten Deutschland und Frankreich als eine Möglichkeit angesehen wird migrationspolitische und entwicklungspolitische Aspekte miteinander zu vereinen.

Die vorliegende Arbeit ist ein Beitrag zur Migrations- und Entwicklungsforschung und hat den Anspruch das komplexe politische Konzept der zirkulären Migration auf Ebene der Europäischen Union, sowie der auf nationalstaatlicher Ebene in Deutschland und Frankreich praktisch und diskursiv zu untersuchen. Dabei wird der Fragestellung nachgegangen, Inwieweit es in Deutschland und Frankreich bereits Strukturen gibt auf welche zirkuläre Migrationsprogramme in der Praxis aufbauen können beziehungsweise wie das Konzept auf politischer Ebene diskutiert wird.

Dabei ergeben sich folgende Thesen:

1. Bis dato gibt es keine einheitliche Definition zur Begriffsklärung des Konzeptes der zirkulären Migration.
2. Zirkularität hat per se keinen entwicklungspolitischen Gehalt sondern stellt einen migrationspolitischen rechtlichen Rahmen dar.
3. In Bezug auf die praktische Verbindung von Migration und Entwicklung stehen der Grad der Institutionalisierung diesbezüglicher Maßnahmen und die Kohärenz dieser Politikbereiche in Beziehung zueinander.
4. Die Nationalstaaten setzen in ihrem politischen Diskurs der zirkulären Migration den Fokus auf migrationspolitische Zielsetzungen.

Die formulierte Forschungsfrage sowie die Thesen sollen durch eine empirisch analytische Methode verifiziert und untersucht werden. Den empirischen Teil realisierten wir durch die von uns durchgeführten ExpertInneninterviews, die Analyse erfolgte durch die vergleichende Länderstudie Deutschland und Frankreich. Einerseits wurden relevante Strukturen zur Implementierung von diesbezüglichen Aktivitäten untersucht, andererseits erfolgte eine Diskursanalyse der beiden Diskursstränge der Entwicklungs- und Migrationspolitik.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass relevante Strukturen zur Realisierung zirkulärer Migrationsprogramme in beiden Ländern bereits existieren. Unterschiedlich sind jedoch die verschieden stark ausgeprägten Strukturen: während in Frankreich Migration eine Querschnittsmaterie in der Entwicklungspolitik und den entsprechenden Programmen darstellt, welche die Bereiche Rückkehr, Diaspora und Rücküberweisungen verbinden und diese in Zusammenarbeit mit staatlichen und privaten Akteuren realisiert werden, werden diesbezügliche Aktivitäten in Deutschland in den jeweiligen getrennten Bereichen implementiert und interministerielle Strukturen sind kaum aufzufinden.

Bezüglich des diskursiven Aspektes in der Forschungsfrage ist festzustellen, dass in beiden Nationalstaaten die sowohl konservativen, als auch liberalen und linksgerichteten Akteure ein Konzept der zirkulären Migration aus der entwicklungspolitischen Perspektive befürworten. Unterschiedlich wird jedoch bei migrationspolitischen Aspekten argumentiert, da hierbei die tendenziell linksorientierten Parteien das selektiv migrationsregulierende Element des Konzeptes von Schäuble und Sarkozy kritisieren.

Abstract

Pursuing the assumption that migration and development can influence one another positively as well as negatively the European Commission developed the concept of 'Circular Migration' in 2005, which is also seen as a possibility to combine migration and development aspects by the conservative parties of France and Germany.

The present paper is a contribution to migration and development research and is entitled to examine the complex political concept of circular migration in a practical and discursive way on a national level in Germany and France. Therefore the following research question has been developed:

To which extent do structures exist in Germany and France on which circular migration programs can be realized practically and how is this concept discussed on a political level respectively?

Hence, the following theses do result:

1. Up to date there is no common definition of the concept of circular migration in order to attain conceptual disambiguation.
2. Circularity per se has got no development relevant impact but constitutes a legal frame in the field of migratory policies.
3. One can state a dependency between the level of institutionalization of activities linking migration and development and the coherence of these two politics to each other.
4. The nation states Germany and France are focusing in their political discourse on aims in the field of migration policy rather than development policy.

The formulated research questions and theses shall be verified and examined by using an empiric-analytic method. The empiric part was covered by expert interviews; the analysis was realized by the comparative study of Germany and France by examining relevant structures in order to implement circular migration activities as well as carrying out a discourse analysis of both discursive threads of migration- and development politics.

The research question shows that Germany and France do both have relevant structures on which circular migration programs can be realized. The disparity lies in the varying degree of the structures: whereas in France migration can be considered as cross cutting issue in development policies by linking the areas return, Diaspora and remittances and working co-jointly with different public and private actors, Germany implements actions in separated areas and also interministerial communication is hard to find.

Concerning the discursive aspect of the research question the following has to be mentioned: in both nation states conservative, as well as liberal and left-wing actors advocate the concept of circular migration out of a development related perspective. Arguments are changing concerning migration policy aspects: at this more left-winged parties tend to criticise the elements in the concept that are aiming at selective regulation of migration.