

Die Auswirkungen von Programmen zur freiwilligen Rückkehr auf Migrationsströme im Kontext der Wirtschaftskrisen 1973/74 und 2008/09

Piotr Plewa

Zusammenfassung: Dieser Beitrag analysiert Spaniens Strategien für die freiwillige Rückkehr, einschließlich des Programms, das speziell zur Unterstützung der Migranten eingeführt wurde, die von den Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008/09 betroffen waren. Im Kontext der Krise 1973/74 wurde in Europa erstmalig eine Politik der freiwilligen Rückkehr verfolgt. Genauso wie die westeuropäischen Programme der 1970er und 1980er Jahre konnten auch die aktuellen spanischen Programme für die freiwillige Rückkehr nur eine geringe Anzahl von Migranten und Herkunftsländern zur Kooperation bewegen. Zur Unterstützung bei der Bewältigung dieser Herausforderung werden in diesem Beitrag vier breiter angelegte politische Maßnahmen vorgestellt, die dem sich abzeichnenden Trend entgegenwirken sollen, wonach ein beträchtlicher Anteil der Migranten in Spanien verbleibt anstatt in das jeweilige Heimatland zurückzukehren.

Schlagwörter: Freiwillige Rückkehr · Remigration · Spanien · Entwicklung · Krise

1 Einführung

Am 11. November 2008 erteilte Spanien arbeitslosen Migranten die Genehmigung, sich ihr Arbeitslosengeld in einem Pauschalbetrag auszahlen zu lassen und ein kostenloses Ticket für die Rückreise in ihr Heimatland zu beantragen, angeblich, um sie vor den Auswirkungen der Rezession zu bewahren. Diese Studie soll beurteilen, unter welchen Bedingungen Spaniens Strategien bzw. Programme für die freiwillige Rückkehr den Prozess eines nicht nachhaltigen Wachstums auf der Basis prekärer Arbeitsverhältnisse umkehren konnten, wobei die Interessen Spaniens und die der Herkunftsländer gegeneinander abgewogen werden. In Anbetracht der geringen Aufnahme an Programmen zur freiwilligen Rückkehr in Europa seit Mitte der 1980er Jahre, ist in den letzten beiden Jahrzehnten nur wenig über dieses Thema geschrie-

ben worden. Der Beginn der Krise 2008/09 hat erneute Debatten über diese Strategien ausgelöst. Diese Arbeit soll hierzu einen Beitrag leisten, indem die Erfahrungen aus den Programmen zur freiwilligen Rückkehr in den 1970er und 1980er Jahren aufgearbeitet und vorläufige Schlussfolgerungen aus dem jüngst in Spanien eingeführten Programm gezogen werden.

Die Studie setzt sich aus vier Teilen zusammen. Im ersten Teil werden aktuelle Veröffentlichungen zum Thema Remigration im Kontext von Konjunkturschwankungen kurz untersucht. Um den Weg für die Debatte über die aktuellen spanischen Programme zur freiwilligen Rückkehr zu bereiten, gibt der zweite Teil einen kurzen Überblick über die verschiedenen Kategorien von Anreizen zur Rückkehr, die in den 1970er und 1980er Jahren in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Belgien eingeführt wurden, also in den vier Ländern, die nach der Krise 1973/74 im Rahmen einer Neuausrichtung der Migrationspolitik auf eine freiwillige Rückkehr setzten. Dieser Teil argumentiert, dass diese Strategien dann am erfolgreichsten waren, wenn sie mit einer Kooperation seitens der Herkunftsländer, mit Entwicklungshilfe und der Integration von Migranten, die sich zum Verbleib entschieden, verbunden waren.

Der dritte Teil konzentriert sich auf die aktuellen spanischen Programme zur freiwilligen Rückkehr, wobei insbesondere das Programm für die vorzeitige Zahlung von Arbeitslosengeld an Ausländer (*Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros* – APRE) im Mittelpunkt steht, welches speziell zur Unterstützung von Migranten im Kontext der Finanzkrise ins Leben gerufen wurde. Dieser Teil geht auf die Hauptannahme ein, die den aktuellen spanischen Programmen zur freiwilligen Rückkehr zugrundeliegt, und zwar, dass ausländische Arbeitskräfte und ihre Heimatländer der freiwilligen Rückkehr zustimmen würden. Er argumentiert, dass die Länder, in denen sich die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bedingungen verbesserten (wie z.B. in Rumänien), eher dazu geneigt waren, ihre Migranten wieder aufzunehmen, während Länder mit schwierigeren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnissen (wie z.B. Marokko) eher daran interessiert waren, dass Spanien bessere Arbeits- und Lebensbedingungen für Migranten schafft, und ihrerseits die dort lebende Diaspora motivierten, Geld in das Heimatland zu überweisen und dort zu investieren, ohne den Wohnsitz im Ausland aufzugeben. Bei der Diskussion der Positionen der jeweiligen Herkunftsländer nimmt dieser Teil außerdem Bezug auf die Programme zur freiwilligen Rückkehr der 1970er und 1980er Jahre, die ebenfalls von der Haltung der Migranten sowie ihrer Herkunftsländer beeinflusst wurden.

Im vierten Teil werden die Stärken und Schwächen der spanischen Programme zur freiwilligen Rückkehr bewertet. Dieser Teil kommt zu dem Schluss, dass Programme zur freiwilligen Rückkehr den Migranten zwar eine Rückkehr in Würde ermöglichen, komplexere Herausforderungen im Bereich der Migrationspolitik jedoch nicht bewältigen können, wie insbesondere: eine unzureichende berufliche und gesellschaftliche Eingliederung derjenigen Migranten, die Spanien nicht verlassen können oder wollen, Defizite bei der beruflichen und sozialen Integration von Migranten, der Fortbestand von Tätigkeiten, die die einheimische Bevölkerung zu den angebotenen Konditionen nicht übernehmen möchte, ebenso wie erhebliche wirt-

schaftliche und soziale Unterschiede zwischen Spanien und den Herkunftsländern der Migranten. Daher sollten sich die spanischen Behörden bei einer Erweiterung der Programme zur freiwilligen Rückkehr ohne zu zögern darum bemühen, (1) die vollständige berufliche und soziale Integration der bereits in Spanien ansässigen Migranten, (2) die angemessenen Arbeits- und Lebensbedingungen der Migranten (z.B. durch Regelungen vor der Aufnahme von Migranten und deren Überprüfung nach der Aufnahme), (3) die Rationalisierung, Mechanisierung und Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland in den arbeitsintensivsten Branchen sowie (4) eine nachhaltige Entwicklung der Herkunftsländer zu fördern.

Die allgemeine EU-Gesetzgebung sowie die spezifischen innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Remigration bilden die Grundlage der aktuellen Programme zur freiwilligen Rückkehr der Europäischen Union. Infolge der Beschränkung der gegenwärtigen Analyse auf Spanien konzentriert sich dieser Artikel auf die Untersuchung der spanischen Gesetzgebung, insbesondere die beiden Verordnungen, die das APRE-Programm seit Mai 2010 regeln (RD 4/2008 und RD 1800/2008). Die quantitativen Ergebnisse des Programms wurden durch das spanische Arbeitsministerium und das Madrider Büro der *International Organization for Migration* (IOM) zur Verfügung gestellt. Die Lehren aus vergangenen Programmen in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Belgien wurden der einschlägigen Literatur entnommen, einschließlich der SOPEMI-Berichte über Migrationstrends in den OECD-Ländern. Da das Ziel der Diskussion der Programme zur freiwilligen Rückkehr in den 1970er und 1980er Jahren in erster Linie die Ermittlung der wichtigsten Erkenntnisse und weniger eine ausführliche Analyse war, habe ich mich bei der Untersuchung dieser Programme auf die Literatur und die Daten der jährlichen SOPEMI-Berichte der OECD beschränkt.

Die Programme zur freiwilligen Rückkehr aus Spanien wurden vom spanischen Ministerium für Arbeit und Immigration kofinanziert. Sie wurden durch die IOM sowie eine Reihe von Nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) realisiert, wie unter anderem die *Asociación de Cooperación Bolivia España* (ACOB), die *Asociación Comisión Católica Española de Migración* (ACCEM), RESCATE, die *América – España Solidaridad y Cooperación* (AESCO), den spanisch-ecuadorianischen Verband RUMIÑAHUI, *El Movimiento Por la Paz* (MPDL), das *Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes* (CEPAIM) und das spanische Rote Kreuz. Die Daten wurden im Rahmen von Telefongesprächen mit Vertretern des IOM-Büros in Madrid bereitgestellt und der Literatur des Arbeitsministeriums, der IOM sowie von NGOs über Programme zur freiwilligen Rückkehr entnommen; außerdem habe ich die Aussagen von Migranten im Rahmen der Umfragen studiert, die durch den Verband marokkanischer Gastarbeiter in Spanien (ATIME) und spanische Sozialwissenschaftler von *Colectivo IOE* durchgeführt wurden.

Eine Einschränkung bei der Sammlung der Daten bestand in dem Mangel an Informationen über das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, den Bildungsabschluss und die Erwerbstätigkeit der Migranten. Bei einigen Programmen müssen die Migranten diese Daten im Antragsformular nicht angeben, in anderen Fällen machen sie dazu keine Angaben. Aus Sicht der für die Programme verantwortlichen

Stellen sind diese Daten nicht so wichtig wie die Angaben des Landes, in das der Migrant zurückkehren möchte.

2 Remigration im Kontext von Konjunkturschwankungen

Seit Ende 2011 kamen zahlreiche Autoren zu dem Schluss, dass die Remigration im Kontext der Krise 2008/09 wahrscheinlich nicht massiv ausfallen würde. Als Gründe dafür werden die Zusammenführung von Migranten mit ihren Familienangehörigen in den Aufnahmeländern (*Castles* 2011; *Dobson et al.* 2009), die Abhängigkeit der Heimatländer von Überweisungen (*Bastia* 2011), eine unsichere Wiedereingliederungsperspektive in den Herkunftsländern sowie die ambivalente Haltung der Heimatländer zum Thema Remigration (*Boccagni/Lagomarsino* 2011) angeführt.

In dem Versuch, stärkere Rückkehranreize für Migranten zu schaffen, wurden die Migranten bei einigen Programmen nach ihrer Rückkehr bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt (*IOM* 2011). Doch selbst die umfangreichsten, entwicklungsfördernden Anreize zur Rückkehr haben in der Vergangenheit zu gemischten Ergebnissen geführt (*Martin* 1990). Darüber hinaus gibt es kaum schlüssige Beweise zur Klärung der Frage, ob und wie sich die Migration auf die Entwicklung auswirkt. *Jones* (1998) und *de Haas* (2005) kamen zu dem Schluss, dass die Migration in einer zunehmenden Ungleichheit resultieren könne. *Black et al.* (2005) argumentierten, dass die Migration weniger durch Ungleichheit sondern vielmehr durch das absolute Ausmaß der Armut und Entbehrung begünstigt werde.

Castles (2011) und *Dobson et al.* (2009) gelangten zu dem Schluss, dass die Nachfrage nach Migranten aufgrund des Mangels an ausreichend qualifizierten einheimischen Arbeitskräften bzw. ihrer fehlenden Bereitschaft, bestimmte Tätigkeiten auszuüben, wahrscheinlich anhalten wird. Vor dem Hintergrund, dass die freiwillige Rückkehr in bestimmten Fällen – wie z.B. bei abgelehnten Asylbewerbern – nur theoretisch freiwillig ist, argumentierten *van Houtte* und *Davids* (2008), dass Strategien für die freiwillige Rückkehr Migranten möglicherweise nicht daran hindern könnten, unmittelbar nach der Ausreise in das Aufnahmeland zurückzukehren.

Um die eigentlichen Ursachen der Migration zu bekämpfen und eine dauerhafte Rückkehr zu erreichen, befürworten einige Experten und Politiker einen freieren Handel, die Bekämpfung der Armut sowie sonstige Formen der Wirtschaftshilfe für die Herkunftsländer. *De Haas* (2007) argumentierte jedoch, dass bessere wirtschaftliche und soziale Bedingungen in den Herkunftsländern der Migranten die Migration wahrscheinlich kurzfristig ankurbeln und fördern würden.

Adepoju et al. sind der Meinung, dass das Migrationsmanagement auf echten bi- oder multilateralen Abkommen aufbauen sollte. Anfang der 2000er Jahre hatten Migrationsabkommen immer noch die Rückführung irregulärer Migranten zum Ziel, ohne dabei den Belangen ihrer Heimatländer wesentliche Beachtung zu schenken. Der jüngste Anstieg von Migrationsabkommen in Verbindung mit Entwicklungszusammenarbeit wird wahrscheinlich eine Zunahme des Bi- und Multilateralismus bewirken. Dabei können jedoch nicht nur die Industrieländer, sondern auch die Entwicklungsländer zu einem besseren Migrationsmanagement beitragen, indem sie

bei Migrationsfragen koordinierter vorgehen und entschiedener auftreten (*Adepoju et al.* 2010: 68). Dieser Beitrag soll die Literatur über die freiwillige Rückkehr ergänzen und erläutern, warum ein beträchtlicher Anteil von Migranten – insbesondere diejenigen aus Ländern, in denen erhebliche wirtschaftliche, soziale und politische Unterschiede herrschen – wahrscheinlich zumindest kurzfristig nicht zurückkehren wird, und welche Maßnahmen eingeleitet werden können, um diese Herausforderung zu bewältigen. Während man sich über die Notwendigkeit von Programmen zur freiwilligen Rückkehr im Klaren ist, regt dieser Beitrag die Integration der niedergelassenen Migranten an, ebenso wie eine Reduzierung der Push- und Pull-Faktoren, die zu einer Häufung von Migranten in den krisenanfälligsten Berufen beitragen. Wie im nächsten Abschnitt beschrieben, versuchten die Aufnahmeländer bereits in den 1980er Jahren, die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern der Migranten zu verbessern. Sie mussten jedoch im Laufe der Zeit die Erfahrung machen, dass ein Teil der Migranten nicht zurückkehrt, so dass sie vor der Aufgabe standen, diese zu integrieren.

3 Westeuropäische Programme zur freiwilligen Rückkehr in der Zeit nach der Krise 1973/74

Programme zur freiwilligen Rückkehr wurden in Westeuropa erstmalig 1977 eingeführt, im Kontext einer anhaltenden schwierigen Wirtschaftslage und sozialen Unzufriedenheit im Anschluss an die Ölkrise 1973/74 sowie wachsender Asylbewerberströme. Frankreich, Deutschland, die Niederlande und Belgien hielten die Zwangsausweisung von Migranten für politisch und administrativ problematisch und beschlossen daher, Migranten die freiwillige Ausreise zu ermöglichen. Die Programme unterschieden sich hinsichtlich ihrer Ziele und Vorgehensweisen, wobei einige Länder (wie Frankreich) den Migranten eine bessere Unterstützung bei der Wiedereingliederung nach ihrer Rückkehr anboten als andere (wie Belgien). Eine Möglichkeit, wie Spanien aus diesen Programmen hätte lernen können, wäre durch die Erfahrungen der eigenen Staatsbürger, da ein erheblicher Anteil der ausländischen Arbeitskräfte in allen vier Ländern, insbesondere in Frankreich, aus Spanien stammte.

Frankreich war das erste Land, das Programme zur freiwilligen Rückkehr verabschiedete, und es entwickelte bis 2010 das komplexeste Strategiepaket dieser Art in Europa. Das erste französische Programm zur freiwilligen Rückkehr wurde 1977 eingeführt, in dessen Rahmen allen Nicht-EG-Ausländern 10.000 Francs angeboten wurden, wenn sie auf ihre Sozialversicherungsansprüche gegenüber Frankreich verzichten und das Land verlassen würden. Das Programm erregte bei den Migranten aus den ärmsten Herkunftsländern kein allzu großes Interesse, weil ihre Regierungen nicht dazu bereit waren, den Rückkehrern eine Arbeit und Unterkunft anzubieten. Daher haben sich die französischen Behörden seit 1980 darum bemüht, die Heimatländer bei der Wiedereingliederung zurückgekehrter Migranten zu unterstützen. Seit 2009 sind sowohl Migranten mit Papieren als auch solche ohne Papiere zur Teilnahme an einem bestimmten Programm zur freiwilligen Rückkehr berechtigt,

das sich aus einem kostenlosen Ticket für die Rückreise, einer Ausreisepremie von bis zu 2.000 € je Erwachsenen sowie 1.000 € je Kind, 7.000 € als Förderung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und Beratungsleistungen zusammensetzt.

Die deutschen Länder bemühten sich seit 1975 um die Einführung eines Programms zur freiwilligen Rückkehr, doch erst 1983 genehmigte die deutsche Bundesregierung die Rückerstattung von Rentenversicherungsbeiträgen ohne Wartezeit sowie die Zahlung einer Rückkehrhilfe an ausreisewillige Migranten aus Nicht-EG-Ländern. Die Beträge, die an die Teilnehmer des Programms zur Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen ausgezahlt wurden, variierten je nach Höhe der von den jeweiligen Migranten eingezahlten Beiträge. Darüber hinaus durften die Migranten ohne Verlust sowie vorzeitig über ihre staatlich geförderten Spar- und Bausparverträge verfügen und eine Abfindung erhalten. Sie mussten Deutschland verlassen und durften in späteren Jahren nicht wieder zurückkehren, um dort erneut eine Beschäftigung aufzunehmen. In dem Programm wurde jedoch nicht festgelegt, dass die Familienangehörigen der Migranten ebenfalls das Land verlassen mussten. Auf die Rückkehrhilfe hatten nur die Migranten Anspruch, die arbeitslos geworden oder von Kurzarbeit betroffen waren. Ihnen standen 10.500 DM je Erwachsenen und 1.500 DM je Kind sowie Beratungsleistungen zu (*OECD* 1983: 16; *OECD* 1984: 35). Im Gegensatz zu den Teilnehmern des Programms zur Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen mussten die Migranten, die die Rückkehrhilfe in Anspruch genommen hatten, Deutschland mit ihrem Ehepartner und ihren unterhaltsberechtigten Kindern verlassen, und durften nicht zurückkehren, um wieder in Deutschland zu arbeiten. Die Bundesregierung verlängerte die beiden Programme nicht, und zwar mit der Begründung, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Herkunftsländern die Grundlage einer Strategie für die freiwillige Rückkehr bilden sollte (*OECD* 1985: 36).

Man geht davon aus, dass während der Gültigkeitsdauer des Rückkehrhilfegesetzes (RückHG) von November 1983 bis September 1984 ungefähr 306.000 Ausländer Deutschland – in erster Linie in die Türkei – verlassen haben (*OECD* 1988: 7). 85 % der Migranten, die die Rückkehrhilfe (14.459 von 16.833) bzw. die Rückerstattung der Rentenversicherungsbeiträge (120.000 von 140.000) beantragt haben, waren Türken (*OECD* 1985: 36). Ihre Rückkehr konnte zwar den Druck der Arbeitslosigkeit in Deutschland mindern, erhöhte diesen aber in der Türkei. Etwa 250.000 Türken kehrten 1984 aus Deutschland und anderen Ländern zurück, insbesondere aus Libyen, wo türkische Unternehmen durch die fallenden Ölpreise einen Beschäftigungsrückgang im Umfang von 50 % erlitten (*OECD* 1986: 22). Im Jahr 1984 lag die Arbeitslosenquote in der Türkei bei 16,5 %. Die türkische Regierung leitete eine Reihe von Maßnahmen ein, um die Wiedereingliederung von Rückkehrern zu vereinfachen, einschließlich von Zollbefreiungen, Existenzgründungs- und Wohnungsbaudarlehen sowie „Aufbaukursen“ für die Kinder von Migranten (*OECD* 1986: 22).

Die Niederländer zogen bereits 1974 die Zahlung von bis zu 5.000 Gulden an rückkehrwillige Migranten in Betracht, doch die Experten kamen zu dem Schluss, dass das niederländische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten die Entwicklung in den Herkunftsländern fördern sollte, unabhängig davon, ob die Migranten dorthin zurückkehren würden oder nicht. Lediglich 10 % der ursprünglich für die freiwillige

Rückkehr vorgesehenen Gelder wurden der freiwilligen Rückführung letztlich zugewendet. Obwohl die meisten der durch dieses Programm unterstützten Rückkehrer erfolgreich waren, stellte die niederländische Regierung das Programm 1984 ein. Man argumentierte, dass die Ergebnisse des Programms die hohen Kosten nicht rechtfertigten und dass der auf der Rückführung liegende Schwerpunkt im Widerspruch zum Geist der neuen „Minderheitenpolitik“ der Niederlande stünde (*Rogers* 1997: 160).

Mit Einführung der neuen „Minderheitenpolitik“ Anfang der 1980er Jahre favorisierte die niederländische Regierung die Niederlassung von Arbeitsmigranten. Der Wissenschaftliche Beirat der Regierung (WRR) machte den Vorschlag, die Politik auf der Annahme aufzubauen, dass die meisten Migranten in den Niederlanden bleiben würden, und sich eher um ihre Integration als um ihre Rückkehr zu bemühen. Trotzdem verabschiedete die niederländische Regierung 1985 zwei neue Rückkehrprogramme. Diese waren nicht mit Fristen verbunden, verboten aber eine Rückkehr in die Niederlande, was weder bei den Migranten noch bei den Herkunftsländern auf positive Resonanz stieß (*Rogers* 1997: 157).

Bei dem ersten Programm erhielten die Migranten ein kostenloses Ticket für die Rückreise sowie Unterhaltsbeihilfe für die ersten drei Monate in ihrem Heimatland. Das zweite Programm ermöglichte Migranten über 55 (im Oktober 1987 wurde die Altersgrenze auf 50 herabgesetzt) die Rückkehr in ihr Heimatland, ohne ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verlieren. Die Migranten, die mithilfe dieses Programms zurückkehrten, erhielten bis zum Erreichen einer Altersgrenze von 65 ein an die Lebenshaltungskosten in ihrem Heimatland angepasstes Arbeitslosengeld, wodurch sie einen Rentenanspruch erwarben (*Rogers* 1997: 158). Den SOPEMI-Berichten der OECD zufolge hatte keines der beiden niederländischen Programme großen Einfluss auf die Remigrationszahlen, insbesondere nicht im Hinblick auf Migranten, die ihren Familien in den Niederlanden nachgezogen waren. Die Niederlassung wurde weitgehend durch das Niederländische Staatsangehörigkeitsgesetz vom 19. Dezember 1984 begünstigt, in dessen Rahmen 34.600 Personen die niederländische Staatsangehörigkeit verliehen wurde (*OECD* 1987: 35), ebenso wie durch die schlechten Beschäftigungsaussichten in den Heimatländern (*Muus* 1988: 7).

Belgien verabschiedete 1984 ein bescheidenes Rückkehrhilfeprogramm auf humanitärer Basis. Zusätzlich zu einem kostenlosen Ticket für die Rückreise wurde den ausreisenden Migranten ein kleiner Geldbetrag sowie eine Umzugs- und Reisekostenbeihilfe angeboten. Die meisten der etwa 200 Programmteilnehmer waren jedoch Asylbewerber. Daher riefen die Behörden am 1. August 1985 ein neues Programm ins Leben, an dem alle Nicht-EG-Bürger teilnehmen konnten, die seit mindestens einem Jahr arbeitslos waren. Diese erhielten eine Prämie in Höhe des 312-fachen Tagessatzes des Arbeitslosengeldes zuzüglich jeweils 50.000 bzw. 15.000 belgischer Francs für den Ehepartner und je Kind. Als Gegenleistung für die erhaltene Rückkehrhilfe mussten die Migranten mit ihren Familienangehörigen ausreisen, auf ihre sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Privilegien in Belgien verzichten und durften in der Zukunft in Belgien keine berufliche Tätigkeit mehr ausüben (*OECD* 1985: 7). In Belgien ebenso wie in den Niederlanden konnten die niedergelassenen Migranten von der Reform des Einbürgerungsrechts profitieren.

Die neue Gesetzgebung war ein Hauptgrund für einen Rückgang der Migrationsbevölkerung in Belgien um 5,7 % im Jahr 1985. Sie war höchstwahrscheinlich auch der Grund für die geringe Zahl der Anträge, die im Rahmen des Programms zur freiwilligen Rückkehr gestellt wurden. Lediglich 594 Migranten, in erster Linie Türken, nahmen das Programm bis zur Einstellung im Juli 1989 in Anspruch (*OECD* 1987: 21; *OECD* 1990: 16).

35 Jahre nach der Verabschiedung des ersten Programms zur freiwilligen Rückkehr in Europa gibt es keine Belege dafür, in welchem Maß diese Programme die Remigration ankurbeln und inwieweit sie die Rückkehr von Migranten finanziell unterstützen, die ohnehin ausreisen wollten. Die Anzahl der Migranten, die diese Programme in Anspruch nahmen, fiel häufig niedriger aus, als von den Aufnahmeländern erwartet, und höher als von den Heimatländern für tragbar gehalten. Da die Migrationsströme zunehmend aus Herkunftsländern kamen, die sich ökonomisch, politisch und kulturell deutlich von den Aufnahmeländern unterschieden, wurde es schwieriger, den Migranten Möglichkeiten für eine dauerhafte Rückkehr anzubieten.

Ein großer Unterschied zwischen dem aktuellen spanischen Programm und den vier früheren westeuropäischen Programmen ist die Tatsache, dass die älteren Programme innerhalb von drei bis zehn Jahren nach dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise entwickelt wurden, während das aktuelle spanische Programm unmittelbar während der Rezession verabschiedet wurde. Die früheren Programme richteten sich an Migranten, die bereits Zeit gehabt hatten, sich mit der neuen wirtschaftlichen Realität vertraut zu machen, während sich das aktuelle Programm an Migranten wandte, die nicht genau wussten, was die Zukunft bringen würde. Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen den beiden Generationen von Programmen ist auf die Globalisierung zurückzuführen. Bis zum Ende der 2000er Jahre waren die Reisekosten gesunken, so dass die Aufnahmeländer das Programm einer größeren Anzahl von Migranten zugänglich machen konnten, die aber im Gegenzug auch leichter wieder auswandern konnten, wenn sie feststellten, dass die Bedingungen in ihrem Heimatland nicht ihren Erwartungen entsprachen. Dank einer preiswerten Kommunikationsinfrastruktur konnten sich die Programmverwalter und Migranten außerdem relativ genau über die Bedingungen informieren, die nach der Rückkehr zu erwarten waren. Und nicht zuletzt wurden die Programme der 2000er Jahre finanziell durch die EU und logistisch durch die *International Organization for Migration* (IOM) sowie zahlreiche NGOs sowohl in Europa als auch in den Herkunftsländern der Migranten unterstützt. Während Programme zur freiwilligen Rückkehr im Kontext der Krise 1973/74 neu waren und möglicherweise auf Vorbehalte stießen, waren sie im Kontext der Krise 2008/09 bekannt, mit umfangreicheren finanziellen Mitteln sowie Verwaltungsstrukturen ausgestattet und besaßen somit eine höhere Legitimität. Kurz gesagt dürfte man erwarten, dass den Programmen zur freiwilligen Rückkehr der 2000er Jahre wesentlich mehr Erfolg beschert war als denen der 1970er und 1980er Jahre. Die folgenden Abschnitte sollen genauer ergründen, ob dies der Fall war oder nicht.

4 Spaniens Programme zur freiwilligen Rückkehr 2009-2010

Spanien gehörte in den 2000er Jahren durchweg zu den Zuwanderungsländern mit dem höchsten Wachstum in Europa. Von 1999 bis 2008 ist die zugewanderte Bevölkerung in Spanien um durchschnittlich 500.000 Migranten pro Jahr gewachsen (*Ferrero-Turrión* 2010: 96). Auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2009 belief sich der im Ausland geborene Anteil der gesamten Bevölkerung Spaniens auf 14,3 % (*OECD* 2011: 325). Die Ausländer waren jedoch auch am stärksten von den Auswirkungen der Krise betroffen.

Im dritten Quartal 2011 lag die Arbeitslosenquote in Spanien bei 21,52 % (32,72 % in Bezug auf die ausländische Bevölkerung und 19,50 % bezogen auf die spanische Bevölkerung) (*INE* 2011: 1-2). Marokkaner (22,08 %), Rumänen (15,71 %), Ecuadorianer (9,93 %) und Kolumbianer (6,05 %) machten mehr als die Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte aus, die Arbeitslosengeld bezogen (*INEM* 2011: 65). Die meisten Arbeitslosen kamen aus dem Baugewerbe, aus dem Dienstleistungssektor sowie aus der Landwirtschaft, den drei von der Krise am stärksten betroffenen Branchen. Die Zuwanderung in Spanien war eng mit diesen Sektoren verbunden, insbesondere mit dem Baugewerbe. Daher führte die Rezession in diesen Branchen unmittelbar zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote unter den ausländischen Arbeitskräften.

Die spanische Regierung war davon ausgegangen, dass Migranten, die noch nicht nach Spanien eingereist waren, ihre Migrationspläne hinausschieben würden, und dass die Migranten, die bereits in Spanien angekommen waren, wieder in ihr Heimatland zurückkehren würden. Was die neuen Migrationsströme betrifft, löste die Wirtschaftskrise bei allen Migrantengruppen einen Rückgang aus. Von 2008 (690.000) bis 2009 (470.000) gingen die Migrationsströme nach Spanien um mehr als 30 % zurück. Die Zuwanderung war in allen Hauptgruppen rückläufig: die Anzahl der neu ausgestellten Aufenthaltsvisa ging von 290.000 im Jahr 2008 auf 160.000 im Jahr 2009 zurück, die Anzahl der in den Herkunftsländern angeworbenen ausländischen Saisonarbeiter sank von 42.000 im Jahr 2008 auf 6.000 im Jahr 2009, die Anzahl der Asylbewerber fiel um ein Drittel auf ungefähr 3.000, die Anzahl der an den spanischen Seegrenzen aufgegriffenen irregulären Migranten ging von 13.000 im Jahr 2008 auf nur 9.000 im Jahr 2009 und weniger als 200 im Jahr 2010 zurück (*OECD* 2011: 324). Die zweite Erwartung in diesem Zusammenhang – die freiwillige Rückkehr der bereits in Spanien ansässigen Migranten – wird in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

4.1 Die drei Hauptkategorien der spanischen Programme zur freiwilligen Rückkehr

Seit Dezember 2010 konnten Migranten in Spanien im Rahmen von drei Kategorien von Programmen zur freiwilligen Rückkehr einen Antrag stellen: (1) im Rahmen des

PREVIE-, PREVICAT-, PREVICAM-, PREVIVAL-Programms auf humanitärer Basis,¹ (2) des APRE-Programms für arbeitslose Migranten sowie (3) eines Programms auf Investitionsbasis. Die Programme wurden durch das spanische Arbeitsministerium mitkonzipiert und kofinanziert, während die IOM sowie anerkannte humanitäre Organisationen oder Migrantenorganisationen für die Verwaltung zuständig waren.²

Die humanitären und investitionsbasierten Programme zur freiwilligen Rückkehr richteten sich sowohl an reguläre als auch irreguläre Migranten sowie an Asylbewerber mit laufenden Asylanträgen. Um für die Teilnahme in Betracht zu kommen, mussten die Antragsteller bei den humanitären Programmen nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt in Spanien nicht mehr bestreiten können. Bei dem Programm auf Investitionsbasis mussten die Antragsteller im Gegenzug einen Investitionsplan für die Zeit nach ihrer Rückkehr vorlegen. Die humanitären Programme zur freiwilligen Rückkehr waren ebenso wie das investitionsbasierte Programm sowohl für EU-Bürger als auch für Nicht-EU-Bürger ausgelegt. Das Programm zur freiwilligen Rückkehr für arbeitslose Migranten (APRE) richtete sich an die regulären Migranten, die sich ihr Arbeitslosengeld ohne Wartezeit in einem Betrag auszahlen lassen wollten. Teilnahmeberechtigt waren die Bürger der Nicht-EU-Länder, die ein Sozialversicherungsabkommen mit Spanien abgeschlossen hatten.

Alle Programmteilnehmer hatten Anspruch auf eine kostenlose Heimreise. Die Reisekosten der Familienangehörigen von Teilnehmern der Programme auf humanitärer Basis sowie des Programms für arbeitslose Migranten wurden ebenfalls übernommen. Bei jedem Programm erhielten die Rückkehrer ein Taschengeld in Höhe von 50 € (je Rückkehrer, insgesamt maximal 400 €). Die Programme zur freiwilligen Rückkehr auf humanitärer Basis und auf Investitionsbasis sahen eine Rückkehrhilfe in Höhe von 400 € je Person bzw. maximal 1.600 € je Familie oder Investorengruppe vor. Migranten, die mithilfe des APRE-Programms in ihr Heimatland zurückkehrten, erhielten keine Ausreiseprämie, weil man davon ausging, dass ihr Arbeitslosengeld höher ausfallen würde. Bei dem Programm auf Investitionsbasis wurde zusätzlich eine projektspezifische Entwicklungsbeihilfe in Höhe von 1.500 € gewährt, die sich bei Projekten, die von mehreren Unternehmen realisiert wurden, auf maximal 5.000 € belief.

4.2 APRE: das spezielle Programm zur freiwilligen Rückkehr mit dem Ziel, die Remigration im Kontext der Krise 2008/2010 anzukurbeln

Das APRE-Programm wurde in allen spanischen Arbeitsagenturen beworben, bei denen auch die entsprechenden Anträge auszufüllen waren. Die Antragsteller

¹ Die vier Programme entsprechen ihrem jeweiligen Geltungsbereich. Das PREVIE-Programm (*Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España*) findet in ganz Spanien Anwendung, das PREVICAT-Programm (*Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde Cataluña*) in Katalonien, das PREVICAM-Programm (*Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde Comunidad Autónoma de Madrid*) in Madrid und das PREVIVAL-Programm (*Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde Valencia*) in Valencia.

² Persönliches Gespräch mit Paloma Sevillano, IOM Madrid, 18. November 2010.

mussten Bürger eines Landes sein, das (1) ein Sozialversicherungsabkommen mit Spanien abgeschlossen hat und (2) kein Mitgliedsstaat der EU oder des EWR bzw. nicht die Schweiz ist. Die erste Bedingung sollte sicherstellen, dass die Arbeitskräfte nach der Rückkehr in ihr Heimatland die Ausreisepremie erhalten können. Die zweite Bedingung sollte verhindern, dass die Arbeitskräfte nach dem Erhalt der Prämie nach Spanien zurückkehren. Entsprechend diesen beiden Grundsätzen fand das Programm zur freiwilligen Rückkehr für Migranten aus Andorra, Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, der Dominikanischen Republik, Ecuador, Kanada, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Paraguay, Peru, den Philippinen, Russland, Tunesien, der Ukraine, Uruguay, den USA und Venezuela Anwendung (MTAS 2010).

Migranten, die an dem APRE-Programm teilnehmen wollten, mussten Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Sie konnten jederzeit während des Bezugs von Arbeitslosengeld einen Antrag im Rahmen des Programms stellen, doch je länger sie warteten, desto geringer fiel die ihnen zustehende Prämie für die freiwillige Rückkehr aus. Wenn der Anspruch der arbeitslosen Migranten auf Arbeitslosengeld abgelaufen war, durften sie nicht mehr an dem Programm teilnehmen. Daher war das APRE-Programm zwar kosteneffizient, beschränkte sich aber auf die Unterstützung der Migranten, mit deren Ausreise von Anfang an zu rechnen war. Da die Höhe der Leistungen im Laufe der Zeit sank, war das Programm weniger dafür geeignet, unschlüssige Migranten anzusprechen, ganz zu schweigen von denjenigen, die eine Rückkehr in ihr Heimatland als letzten Ausweg betrachteten.

Doch selbst die Migranten, die grundsätzlich für eine Rückkehr offen sind, empfinden eine sofortige Ausreise möglicherweise als schwierig, weil die Tilgung von Krediten, der Verkauf von Grundbesitz und Mobiliar, die Kündigung von Mietverträgen sowie die Suche nach einer neuen Wohnung, Arbeitsstelle und Schule für die Kinder im Herkunftsland viel Zeit in Anspruch nimmt. Alleinstehende Arbeitskräfte, die ihre Familien in der Heimat zurückgelassen haben, sind am wenigsten von den Zwängen dieser Voraussetzungen für eine Ausreise betroffen. Familien jedoch benötigen sowohl Zeit als auch Hilfe bei der Entscheidung für eine Rückkehr, insbesondere wenn ein Ehepartner weiter berufstätig ist, die Kinder eine Schule besuchen und die Familienangehörigen im Herkunftsland nicht bei der Suche nach einer Arbeitsstelle und Wohnung behilflich sein können.

Die spanischen Programme zur freiwilligen Rückkehr boten für Familienangehörige relativ schwache Anreize zur Rückkehr. Zusätzlich zur kostenlosen Rückreise wurden bei vergleichbaren Programmen während der Krise in Frankreich 3.500 € an Ehepaare und 1.000 € je Kind ausgezahlt (für bis zu drei Kinder und 500 € für jedes weitere Kind). Bei dem tschechischen Krisenprogramm zur freiwilligen Rückkehr erhielten Ehepartner 500 € und jedes Kind 250 €. Das spanische Programm sah eine Zahlung von 400 € je Ehepartner vor. Die spanischen Rückkehrer erhielten außerdem ein Taschengeld in Höhe von jeweils 50 € (bis zu 400 € je Familie) (MTAS 2010).

Doch selbst für die Länder, die rückkehrenden Familienangehörigen eine Prämie gezahlt haben, erwies es sich als schwierig, Migranten zur Ausreise zu bewegen. Zu den möglichen Sorgen der Migranten gehörte die Frage, inwieweit sich ihre Rückkehr negativ auf die künftigen Erfolgsaussichten ihrer Kinder auswirken könnte. Aus

diesem Grund kehrten einige Migranten nicht zurück, nur damit ihre Kinder einen besseren Start ins Leben haben würden als ihre Eltern. Im Gegensatz zu einigen deutschen Ländern in den 1970er und 1980er Jahren bereitete Spanien die Kinder ausländischer Arbeitskräfte nicht auf ihre Rückkehr vor. Der gemeinsame Unterricht für Kinder von Migranten und spanische Kinder sollte zu einer besseren Integration beitragen, der eine größere Bedeutung beigemessen wurde als einer Vorbereitung auf eine eventuelle Rückkehr. Um den Kindern von Migranten in den Herkunftsländern Bildungschancen zu eröffnen, die mit denen in Spanien vergleichbar sind, müssten die zurückkehrenden Migranten ihre Kinder auf teure Privatschulen schicken. In den ländlichen Gegenden der meisten Herkunftsländer gab es diese Möglichkeit nicht. Laura Tedesco, eine argentinische Politikwissenschaftlerin, erklärte, dass ein Großteil der ecuadorianischen Migranten in Spanien aus ländlichen Gebieten stamme, in denen grundlegende Dienste wie eine kostenlose Gesundheitsversorgung und Bildung fehlten. Diese Dienste stehen jedoch Migranten zur Verfügung, die sich für den Verbleib in Spanien entscheiden (*Moffett/House* 2010).

Migranten, die sich erst einmal zur freiwilligen Rückkehr verpflichtet hatten, erhielten „one way“ Flugtickets, 50 € je Person für die Reise zum Abflughafen sowie 40 % des ihnen zustehenden, aber noch nicht in Anspruch genommenen Arbeitslosengeldes. Im Gegenzug mussten sie Spanien innerhalb von 30 Tagen verlassen. Bis zur Auszahlung der 40 % konnten sie ihre Entscheidung noch rückgängig machen, im Anschluss daran jedoch nicht mehr. Nach ihrer Ankunft im Herkunftsland mussten die Rückkehrer persönlich bei der spanischen Botschaft oder dem spanischen Konsulat vorstellig werden und der spanischen Auslandsvertretung alle für den Aufenthalt und die Arbeit in Spanien notwendigen Dokumente (Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, Personalausweis, Sozialversicherungsausweis, Krankenversicherungskarte etc.) aushändigen, um die restlichen 60 % ihres Arbeitslosengeldes zu erhalten.

Die Rückführung von Migranten verlangt eine erhebliche psychologische, bürokratische und finanzielle Unterstützung. Seit den 1980er Jahren hat die französische Regierung rückkehrwillige Migranten vor ihrer Ausreise durch Beratungsleistungen, Schulungen und Hilfe beim Verkauf von Grundbesitz und Mobiliar unterstützt. Frankreich hat die Herkunftsländer dazu angeregt, die Zölle für eingeführte Waren zu senken, und stellte den Migranten sogar finanzielle Mittel für den Kauf von Arbeitsgeräten und deren Transport zur Verfügung. Die spanischen Behörden hingegen haben den Migranten keine umfassende Beratung angeboten oder sie bürokratisch und finanziell unterstützt, wodurch die Ausreise für die Migranten und ihre Aufnahme durch die Herkunftsländer erschwert wurde. Der ecuadorianischen Einwanderungsbehörde zufolge empfanden Migranten, denen eine geringere Rückkehrprämie zustand, die Finanzierung der Rückkehr in ihr Heimatland als problematisch, weil die Kosten des Transports der Habseligkeiten dazu führten, dass den zurückgekehrten Migranten weniger Geld für Investitionen in ihrem Heimatland blieb. Um diesem Problem entgegenzuwirken, hat die ecuadorianische Einwanderungsbehörde Zollbefreiungen für zurückkehrende Migranten genehmigt. Diese sollten in erster Linie dazu beitragen, dass Migranten alle Geräte mitbringen können, die sie nach ihrer Rückkehr für eine Existenzgründung benötigen (*SENAMI* 2012a).

Arbeitsmigranten ohne Beschäftigung hatten Anspruch auf dieselben Umschulungsprogramme wie arbeitslose Spanier. Die spanische Regierung bot den am APRE-Programm teilnehmenden Migranten jedoch keine speziellen Umschulungen in ihren Heimatländern an. Frankreich verfügt bereits seit 1984 über Programme zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt des Heimatlandes. Zunächst waren diese darauf ausgerichtet, Arbeitsmigranten zur Ausreise zu bewegen, so dass nahezu alle von den Migranten eingereichten Projektvorschläge anerkannt wurden. Doch im Laufe der Zeit sowie möglicherweise infolge der Tatsache, dass die Migranten, denen der Aufbau eines tragfähigen Geschäfts in ihrem Heimatland nicht gelungen war, auf illegalem Weg nach Frankreich zurückkehrten, begann die französische Regierung, der Qualität der Schulung von Migranten sowohl vor als auch nach der Ausreise eine höhere Bedeutung beizumessen, um eine möglichst dauerhafte Rückkehr zu erreichen. 2009 hatten Migranten in Frankreich Anspruch auf ein Startkapital in Höhe von 7.000 €, ebenso wie auf Unterstützung bei der Projektplanung und -nachbereitung, um sich nach der Rückkehr in ihrem Heimatland selbständig zu machen.

Überraschenderweise ging die spanische Regierung davon aus, dass die Herkunftsländer ihre Migranten bereitwillig wieder aufnehmen würden, obwohl Spanien selbst seine eigenen, aus Westeuropa zurückkehrenden Staatsbürger in den 1980er Jahren nur widerstrebend wieder aufnahm. Ein von der spanischen Regierung herausgegebenes Magazin für im Ausland lebende Spanier betonte: „Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Krisensituation, in der sich die spanische Wirtschaft momentan befindet, können viele (Migranten) zum jetzigen Zeitpunkt nicht nach Spanien zurückkehren, auch wenn sie dies wünschen“ (*Struckow y Gonzalez* 1986: 27 in *Rogers* 1997: 158; übersetzt durch CPoS).

4.3 Die uneinheitliche Haltung der Herkunftsländer

Die Regierungen von wirtschaftlich, politisch und sozial stabilen Ländern bevorzugten eine dauerhafte Rückkehr ihrer Arbeitsmigranten, wohingegen die Regierungen der Länder, welche diese Stabilität noch nicht erreicht hatten, im Allgemeinen stärker daran interessiert waren, dass die Migranten Geld in ihr Heimatland überweisen und dort investieren, während sie ihren Wohnsitz im Ausland behalten (*Lahlou* 2006: 14). Diese Regierungen würden zwar freiwillig zurückkehrende Migranten nicht abweisen, sie unternahmen aber auch nichts, um diese zur Rückkehr zu motivieren. Aus spanischer Sicht sollten nicht die Bürger der höher entwickelten Länder, sondern die der weniger entwickelten Länder zuerst ausreisen. Rumänien zeigte ein hohes Interesse an der Ausweitung des Programms auf seine Bürger, weil man die EU-Fördermittel für wesentlich wertvoller hielt als von Migranten eingehende Überweisungen. Marokko hingegen hat das Programm nicht besonders unterstützt, abgesehen von einigen grundlegenden Rückkehranreizen wie die Befreiung von Einfuhrzöllen. Marokko war eher an einer Legalisierung und Integration seiner Bürger im Ausland als an ihrer dauerhaften Rückkehr interessiert (*Lahlou* 2006: 13-14; *Sorensen* 2004: 8). Versuche einer organisierten dauerhaften Rückkehr nach Marokko erwiesen sich nicht als erfolgreich (*Sorensen* 2004: 9). 2010 lebten 9,3 % der

marokkanischen Bevölkerung im Ausland und überwiesen jährlich 6.447 Millionen US-Dollar in ihr Heimatland. Da die Wirtschaftskrise nur geringe Auswirkungen auf die Überweisungen nach Marokko hatte (Tab. 1), hätten die marokkanischen Behörden durch eine längerfristige Rückführung ihrer Emigranten eine wichtige Einnahmequelle unterbunden. Das Interesse der marokkanischen Behörden an einer Verwendung der überwiesenen Gelder für die Entwicklung des eigenen Landes könnte jedoch die Rückkehr von Migranten ankurbeln, wenn diese auf Diaspora-Investitionen basierten, anstatt auf einer längerfristigen oder dauerhaften Rückführung, wie es sich die spanische Regierung erhofft hatte.

Tab. 1: Überweisungen nach Marokko, 2003-2010 (in Millionen US-Dollar)

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Überweisungen	3.614	4.221	4.590	5.451	6.730	6.895	6.271	6.447

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf *Ratha/Mohapatra/Silwal* 2011.

Die Teilnehmer des APRE-Programms durften nach ihrer Ausreise für einen Zeitraum von drei Jahren nicht wieder nach Spanien einreisen. Die Migranten hatten den Verdacht, dass die Sperre von drei Jahren ihre Niederlassung in ihrem Herkunftsland zum Ziel habe, weil ein Umzug jeweils mit hohen Kosten verbunden ist. Die im Rahmen des französischen Programms von 1977 gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass Portugiesen und Spanier, die mit der Unterstützung einer Prämie für die freiwillige Rückkehr ausgereist waren, vor der Legalisierung im Jahr 1982 auf illegalem Weg wieder nach Frankreich eingereist waren (*Weil* 1991: 327). Viele Migranten hätten sich eine Probezeit gewünscht, um zu einem beliebigen Zeitpunkt nach Spanien zurückkehren zu können, sollten sich die Bedingungen für die Umsiedlung in ihr Heimatland als unvorteilhaft erweisen.

Das Wiedereinreiseverbot nach Spanien war einer der Gründe, aus denen das APRE-Programm nicht von EU-Bürgern in Anspruch genommen werden konnte. Ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und angesichts des EU-Rechts auf freien Aufenthalt innerhalb des gesamten Gebietes der EU war eine Ausweitung des Programms z.B. auf Rumänen unmöglich. Die rumänische Regierung war dennoch an einer Ausdehnung des Programms zur freiwilligen Rückkehr auf seine Bürger interessiert, weil das Land infolge der Emigration weniger ausländische Investoren anziehen konnte und nach dem EU-Beitritt keine Mittel der EU einsetzen konnte. Die rumänische Regierung hatte keine ausreichenden finanziellen Mittel, um ihren Bürgern Anreize zur Rückkehr zu bieten, und hoffte auf Unterstützung durch das spanische Programm zur freiwilligen Rückkehr.

Während die rumänische Regierung die Wirtschaftskrise in Spanien als Entwicklungschance für das eigene Land betrachtete, waren sich Marokko und Ecuador scheinbar der Grenzen ihrer Belastbarkeit hinsichtlich der Integration von Rückkehrern bewusst. Sie befanden sich in einem Dilemma dazwischen, die Rückkehrer aufzunehmen oder aber eine Abwertung ihres Beschäftigungsstatus weg von Arbeits-

plätzen mit Jahresvertrag oder Vollzeitstellen hin zu Saisonjobs und Teilzeitstellen hinzunehmen. Da das spanische Programm zur freiwilligen Rückkehr keine Schulungen bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen vorsah, rechneten die Nicht-EU-Länder damit, dass das Programm den Druck der Arbeitslosigkeit erhöhen und die Überweisungsströme in die Heimatländer abreißen lassen würde.

Die nicht zur EU gehörenden Herkunftsländer waren an dem sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehen ihrer Bürger interessiert. Sie befürworteten zwar eine spontane Rückkehr ihrer Bürger und beteiligten sich sogar durch Zollbefreiungen und sonstige kleinere Fördermaßnahmen nach der Rückkehr an deren Finanzierung, ihre finanziellen Mittel für die Aufnahme waren jedoch begrenzt, insbesondere wenn damit zu rechnen war, dass die Migranten zahlreich und zeitgleich zurückkehrten. Der ecuadorianische Präsident Rafael Correa räumte ein, dass Ecuador nicht in der Lage sein würde, alle 50.000 arbeitslosen Ecuadorianer zu unterstützen, wenn diese aus Spanien zurückkehrten (*Gallego-Díaz/Creamer* 2009). Durch den Ausbruch der Wirtschaftskrise wurden die Aufnahmekapazitäten dieser Länder weiter geschwächt, und das nicht nur, weil sie ebenfalls von der Krise getroffen wurden, sondern auch, weil Spanien nicht das einzige Land war, das sich um eine Rückführung der betreffenden Staatsbürger bemühte. Aus spanischer Sicht hätten die Herkunftsländer im Fall der Ausreise aller Marokkaner, Ecuadorianer und Kolumbianer mit Anspruch auf Arbeitslosengeld jeweils um die 36.000, 21.000 bzw. 11.000 Rückkehrer aufnehmen müssen. Aus marokkanischer, ecuadorianischer und kolumbianischer Sicht fiel die Anzahl der Rückkehrer jedoch wesentlich höher aus, und zwar aufgrund des gleichzeitig in Frankreich eingeführten Programms zur freiwilligen Rückkehr sowie der spontanen und erzwungenen Rückkehr ihrer in andere Länder emigrierten Bürger. Die zurückhaltende Haltung der Herkunftsländer gegenüber der Remigration war bereits vor der Krise verbreitet. Wenn die spanischen Behörden diese berücksichtigt hätten, hätten sie ihre Politik auf realistischeren Annahmen aufbauen können. Dies war jedoch nicht der Fall, so dass bei der Einführung des Programms der Eindruck einer mangelnden Kooperationsbereitschaft seitens der Herkunftsländer entstand.

Das ecuadorianische Migrationsamt (SENAMI – Secretaría Nacional del Migrante) ist der Meinung, dass Strategien für die freiwillige Rückkehr auf einer echten Kooperation mit den Aufnahmeländern aufbauen und Migranten die Möglichkeit einräumen sollten, ihren Wohnsitz in Spanien beizubehalten, während die Verbindungen nach Ecuador durch Überweisungen und Investitionen gestärkt werden; ebenso sollte ein wechselnder Aufenthalt in Spanien und Ecuador möglich sein und im Fall einer geplanten Rückkehr nach Ecuador ausreichend Zeit sowie finanzielle und professionelle Unterstützung gewährt werden, um sicherzustellen, dass die Rückkehrer über eine ausreichende finanzielle und soziale Stabilität verfügen, damit sie nicht erneut nach Spanien emigrieren wollen (*SENAMI* 2009).

Trotz der unterschiedlichen Konzepte der Programme zur freiwilligen Rückkehr entwickelte Ecuador im Vergleich zu den beiden anderen Ländern mit der höchsten Anzahl teilnahmeberechtigter Migranten (Marokko und Kolumbien) die umfangreichsten Aufnahmestrategien. Die ecuadorianische Aufnahmepolitik beinhaltete Zollbefreiungen für eingeführte Haushalts- und Arbeitsgeräte, Wohnungsbaudarlehen sowie Existenzgründungszuschüsse. Ecuadorianische Migranten, die mindestens ein

Jahr im Ausland gelebt hatten, konnten Haushaltsgeräte, Werkzeug und Maschinen im Wert von bis zu \$ 4.000 zollfrei einführen. Darüber hinaus konnten sie einen PKW im Wert von maximal \$ 15.000 importieren (SENAMI 2012a). Die Migranten, die ohnehin zurückkehren wollten, begrüßten diese Zollbefreiung, die Unentschlossenen hingegen hielten diese Vergünstigung angesichts der hohen Transportkosten und sonstigen Gebühren für zu gering. Ecuadorianische Rückkehrer, die keinen Grundbesitz in Ecuador hatten, konnten außerdem ein Wohnungsbaudarlehen bis zu einer Höhe von \$ 50.000 beantragen. Einige Migranten hätten es vorgezogen, durch das Darlehen nicht von staatlich anerkannten Bauunternehmen abhängig zu werden, da manche der Meinung waren, dass diese langsam arbeiteten und Häuser zu überhöhten Preisen verkauften (*Migrante Ecuatoriano* 2009). Die Migranten konnten ein solches Wohnungsbaudarlehen bereits vor ihrer Ankunft in Ecuador beantragen. Es bleibt abzuwarten, ob Migranten nach der Gewährung eines Darlehens in ihr Heimatland zurückkehren oder warten, bis das Haus so gut wie fertiggestellt ist, und ob sie es vorziehen, in diesem Haus zu wohnen oder dieses als zusätzliche Einkommensquelle betrachten, ihren Wohnsitz aber in Spanien behalten.

Seit Januar 2007 können sich zurückkehrende Migranten, die mindestens ein Jahr lang im Ausland gelebt haben, außerdem um einen Investitionszuschuss bewerben. Diese Initiative stimmte die ecuadorianischen Migranten im Ausland optimistisch. Der Zuschuss war für eine neue oder bereits bestehende Investition gedacht. Diese sollte idealerweise in der Landwirtschaft, in der Tourismusbranche, im Transportgewerbe oder in der Dienstleistungsbranche angesiedelt sein, einen innovativen Charakter haben und mit einer Multiplikatorwirkung verbunden sein. Die Bereitstellung der Mittel sollte ergänzend erfolgen und bot sich daher vor allem für Migranten an, die mit beträchtlichen Ersparnissen zurückgekehrt waren (SENAMI 2011).

Die Höhe des Zuschusses belief sich 2011 auf bis zu \$ 15.000 bzw. \$ 50.000, je nachdem, ob es sich um ein Familien- oder ein Gemeinschaftsprojekt handelte (SENAMI 2011). Zahlreiche Projekte sollten landwirtschaftliche Betriebe und Lebensmittelgeschäfte unterstützen. Angesichts der potentiellen Häufung gleichartiger Geschäftsinitiativen waren die Migranten und der Bewilligungsausschuss auf die Originalität und somit die Zukunftsfähigkeit der Projekte bedacht. Die Migranten waren der Meinung, dass Programme auf Investitionsbasis mit einer umfassenden Unterstützung bei der Projektentwicklung sowohl in der Planungs- als auch während der Umsetzungsphase verbunden sein sollten (SENAMI 2011).

Um Migranten bei ihrer Entscheidung für oder gegen eine Rückkehr zu unterstützen, stattete die ecuadorianische Regierung ihre Kulturinstitute in Spanien – die *Casas Ecuatorianas* – mit den nötigen finanziellen Mitteln und Verwaltungskapazitäten aus, um die Migranten darüber zu informieren, was sie bei ihrer Rückkehr nach Ecuador zu erwarten haben (SENAMI 2012b). Die *Casas* erleichterten die Kontaktaufnahme zwischen den Migranten und potentiellen Arbeitgebern in Ecuador, stellten Informationen zur schulischen Wiedereingliederung der Kinder von Migranten zur Verfügung und waren Migrantenfamilien bei einigen bürokratischen Angelegenheiten in Verbindung mit der Ausreise behilflich. Die Mitarbeiter der *Casas* versuchten, den Migranten möglichst realitätsnahe Informationen bereitzustellen, die sie für eine Entscheidung benötigten. Sie wollten Migranten nicht zur Rückkehr bewegen,

wenn die damit verbundenen Umstände (Pläne der Migranten für die Zeit nach ihrer Rückkehr, Vorbereitungen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen am Ort der Rückkehr etc.) annehmen ließen, dass es ihnen in Ecuador schlechter ergehen könnte als in Spanien. Die *Casas* boten den Migranten eine Reihe sozialer und professioneller Dienste an mit dem Ziel, die Verbindung zwischen den Migranten und Ecuador aufrecht zu erhalten, unabhängig davon, ob und wann sie sich für eine Rückkehr entscheiden würden. Auch Bürger anderer Länder konnten die für eine objektive Entscheidung für oder gegen eine Rückkehr nötige Beratung in Anspruch nehmen. Diese Beratungsleistungen wurden normalerweise von Migrantenorganisationen, NGOs, Kirchenvertretern bzw. Religionsführern sowie durch die IOM erbracht.

Kolumbien hatte in der Vergangenheit versucht, seine Arbeitskräfte wieder aufzunehmen, und ähnliche Bemühungen anderer lateinamerikanischer Länder analysiert. In dem Versuch, seinen Bürgern die Fortsetzung ihrer Geschäftstätigkeit nach der Rückkehr zu ermöglichen, hatte Kolumbien bereits in den 1970er Jahren Versuche unternommen, Anreize in Form von Zollbefreiungen zu setzen, ähnlich wie 2008 in Ecuador. Die Zollbefreiungen lösten jedoch keinen nennenswerten Rückwanderungsstrom nach Kolumbien aus, weil sich die Migranten eher über die politische und wirtschaftliche Stabilität in ihrem Heimatland als über die Kosten der Rückkehr Gedanken machten. Der Erfolg der Remigration nach Chile nach 1973 machte deutlich, dass politische Stabilität allein eine Beschleunigung der Remigration bewirken kann (Rogers 1981: 350). Angesichts der bisherigen Erfahrungen und in dem Bewusstsein, das Vertrauen der Migranten in die wirtschaftliche und politische Stabilität nicht stärken zu können, förderte Kolumbien einerseits die Rückkehr von Migranten und versuchte andererseits, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Migranten in Spanien zu verbessern.

Die marokkanische Diaspora im Ausland wurde 2008 auf 3 Millionen geschätzt. In den meisten Fällen hielten die marokkanischen Migranten eine enge soziale, kulturelle und wirtschaftliche Verbindung zu ihrem Herkunftsland aufrecht (IOM 2010c). In dem Bewusstsein der hohen Kosten, die mit effektiven Programmen zur freiwilligen Rückkehr verbunden sind, gab die von Überweisungen abhängige marokkanische Regierung einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Migranten gegenüber einer dauerhaften Rückkehr den Vorzug. Rabat war der Auffassung, dass Marokkaner das Recht haben sollten, im Ausland zu arbeiten und zu leben, wenn sie dadurch ihre Familien in Marokko unterstützen wollen, und, dass sie – im Falle des Nachzugs ihrer Familien – dazu berechtigt sein sollten, in Marokko zu investieren, ohne in Bezug auf ihre Rechtsstellung im Herkunftsland Zugeständnisse zu machen. Die Bevorzugung einer schrittweisen und nicht zwangsläufig dauerhaften Rückkehr ist nicht nur auf die eigenen Erfahrungen Marokkos zurückzuführen, sondern auch auf die Schlussfolgerungen, die aus den französisch-algerischen Erfahrungen mit der Rückkehr von Emigranten gezogen wurden. Als die französischen Behörden 1977 ihr Programm zur freiwilligen Rückkehr verabschiedeten, waren die algerischen Behörden nicht sonderlich erfreut darüber, sich mit der weiteren beruflichen, sozialen und politischen Integration ihrer langfristigen Emigranten auseinandersetzen zu müssen, die insgesamt mehr Zeit im Ausland als in Algerien verbracht hatten.

Man hatte Sorge vor Remigrationen, die möglicherweise nicht aus voller Überzeugung erfolgten (Miller 1979: 334) oder zu umfangreich für eine Integration waren.

Viele Algerier, die im Anschluss an die Ölkrise 1973/74 in ihr Heimatland zurückkehrten, hatten ihre Rückkehr ohnehin geplant. Die Unschlüssigen unter ihnen kehrten in den meisten Fällen erst dann zurück, wenn ihnen eine Arbeit und Unterkunft zugesichert wurde (Adler 1976: 42 in Rogers 1981: 350). Marokko konnte ebenso wie Algerien nur über einen längeren Zeitraum sowie für eine begrenzte Zahl von Rückkehrern Arbeitsplätze und Unterkünfte zur Verfügung stellen.

Die Überweisungen nach Marokko stiegen von MAD 20 Milliarden im Jahr 1998 auf MAD 57 Milliarden im Jahr 2007. Seit 2005 machten sie ungefähr 8 % des BIP aus, entsprachen 290 % der ausländischen Direktinvestitionen sowie 700 % der Entwicklungshilfe und stellten die wichtigste Devisenquelle dar. Sie waren für die positive Zahlungsbilanz von Marokko verantwortlich (MAEC 2009). Etwa bis 2005 investierten die meisten Marokkaner in Immobilien. Doch mit der anschließenden Sättigung des marokkanischen Immobilienmarktes begannen Migranten, Immobilien in den Aufnahmeländern zu erwerben, insbesondere nachdem die Ehepartner nachgezogen und Kinder im Ausland geboren worden waren (Hamdouch 2005: 71).

Youssef Amrani, Leiter der Generaldirektion für Bilaterale Beziehungen und Regionale Angelegenheiten des marokkanischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit, erklärte, dass die Migranten in der Lage sein sollten, sich frei zwischen Marokko und dem Aufnahmeland zu bewegen, um ihnen und Marokko eine nahtlose Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu ermöglichen (Marrakech Info 2008). Vor diesem Hintergrund missbilligten die marokkanischen Behörden – ebenso wie die Migranten – das dreijährige Wiedereinreiseverbot für Spanien.

Neben einer kostenlosen Rückreise sowie einer Ausreiseprämie konnten die aus Spanien zurückkehrenden marokkanischen Migranten lediglich auf ein Existenzgründungsdarlehen im Rahmen des *Moukawalati*-Projektes zählen, das durch die marokkanische Arbeitsagentur (ANAPEC) bereitgestellt wurde. Das Darlehen wurde ausgebildeten Marokkanern gewährt, die in der Lage waren, 90 % der Projektkosten selbst zu tragen. Es war jedoch wesentlich weniger attraktiv als die Existenzgründungszuschüsse in Höhe von bis zu 7.000 €, die marokkanische Rückkehrer aus Frankreich in Anspruch nehmen konnten, und die durch das französische ANAEM-Büro ausgezahlt wurden. Angesichts der Tatsache, dass der Anspruch bei dem französischen Programm zur freiwilligen Rückkehr nicht an die Rechtsstellung gebunden war, sowie in Anbetracht der fehlenden Kontrollen an den spanisch-französischen Grenzen, konnten spanische Marokkaner mit Familienangehörigen in Frankreich ihre Rückkehrprämie erhöhen, indem sie vorübergehend nach Frankreich zogen, um mit Unterstützung des französischen statt des spanischen Programms zur freiwilligen Rückkehr nach Marokko zurückzukehren.

Nachdem Frankreich seit 1977 mit denselben Herausforderungen konfrontiert war, wurde Frankreichs Politik der freiwilligen Rückkehr Anfang der 2000er Jahre neu definiert, um die Interessen der Herkunftsländer stärker zu berücksichtigen. Das aktuelle französische Programm zur freiwilligen Rückkehr ermutigt legale Migranten dazu, in ihrem Heimatland zu investieren, während ihre Rechtsstellung in

Frankreich durch das sogenannte „Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt und die mehrfache Einreise“ (*visa de circulation*) unverändert bleibt, so dass sie jederzeit nach Frankreich zurückkehren oder – wenn sie dies für vorteilhafter halten – von Frankreich aus ein Geschäft in ihrem Heimatland betreiben können (*France* 2005: 57). Unabhängig von ihrer Rechtsstellung erhielten französische Migranten einen Existenzgründungszuschuss in Höhe von bis zu 7.000 €, wobei die Inhaber einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis weitere 1.067 € bis 1.220 € beantragen konnten, um die Durchführbarkeit der geplanten Projekte im Herkunftsland zu prüfen. Es ist möglicherweise zu früh, um beurteilen zu können, in welchem Maß das französische Programm zur freiwilligen Rückkehr eine Steigerung der Ausreisenzahlen bewirken wird. Doch aufgrund des Versuchs, das Programm stärker bilateral zu gestalten, fand das französische Programm bei den Migranten, ihren Herkunftsländern und der französischen Bevölkerung offenbar mehr Anklang als das einseitig ausgerichtete spanische Programm.

Befragungen türkischer Rückkehrer aus Deutschland in den 1980er Jahren haben gezeigt, dass höchstens 50 % der Befragten innerhalb einer Stichprobengruppe nach ihrer Rückkehr Arbeitsplätze geschaffen oder eine Stelle gefunden hatten; einige Studien ermittelten deutlich niedrigere Anteile (*Hönekopp* 1987 sowie *Akcayli/Sen* 1987 in *Rogers* 1997: 162). Die Regierungssprecher der Heimatländer warnten die Migranten vor einer allzu raschen Entscheidung zur Rückkehr. Die Migranten wurden dringend gebeten, ihre Rückkehr sorgfältig zu planen, genau abzuwägen, was sie beim Verlassen des Aufnahmelandes im Hinblick auf Sozialleistungen und -ansprüche aufgeben würden, und sich genau darüber zu informieren, ob sie ihre Rentenansprüche auf eine Vorsorgeeinrichtung in ihrem Heimatland übertragen können (*Rogers* 1997: 162).

Ein Bericht aus dem Jahr 1987 über die zweite Generation in Deutschland und der Türkei riet Migranten von der Rückkehr ab: "Return incentive policies are against Turkey's interests. Return is also against the interests of the returnees. In Turkey there are no institutions for reintegration that could assist returns. The bilateral agreements between Turkey and the Federal Republic of Germany do not work well. So far no reintegration assistance project has come to fruition. Therefore the future of the second generation of Turkish migrants ... remains in the Federal Republic" (*Akcayli* 1987: 21 in *Rogers* 1997: 158).

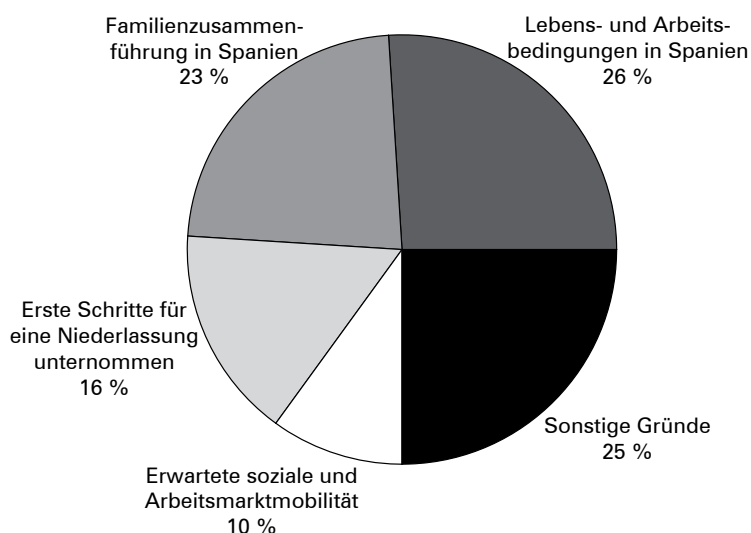
4.4 Migranten und Arbeitgeber: Skepsis gegenüber einer dauerhaften Rückkehr

Angesichts dessen, was den Migranten angeboten wurde und was sie aufgeben sollten bezweifelten ecuadorianische (*Rumiñahui*) und marokkanische (*ATIME*) Organisationen, dass das spanische Programm zur freiwilligen Rückkehr in der Lage sein würde, viele Ecuadorianer und Marokkaner anzusprechen. Sie waren der Auffassung, dass die Prämie höher ausfallen sollte, und waren gegen das Wiedereinreiseverbot nach Spanien. Sie betonten, dass die Herkunftsländer nicht in der Lage seien, den zurückkehrenden Migranten nachhaltige Einnahmequellen sowie eine Unterkunft anzubieten.

Dora Aguirre, Präsidentin von *Rumiñahui*, erklärte, dass selbst die Migranten, die bis zu 7.000 € Arbeitslosengeld erhalten hätten, die Ausreise aus Spanien immer noch als schwierig empfänden (*El Mundo* 2008b). Die meisten Ecuadorianer hatten zwar ursprünglich eine Rückkehr in ihr Heimatland geplant, ihre Pläne änderten sich jedoch, je länger ihr Aufenthalt in Spanien andauerte. In dieser Hinsicht unterschieden sich die nach dem Ende des Kalten Krieges nach Spanien eingereisten Migranten nicht wesentlich von den Nachkriegsmigranten in Frankreich oder Deutschland: Sie durchliefen das, was *R. Böhning* (1984: 79-86) als Reifung von Migrationsströmen bezeichnete, und verlangten eine umfassendere Politik, die auf der Annahme aufbaute, dass einige Migranten ausreisen würden, andere hingegen nicht, wobei ihre Wiedereingliederung in den Heimatländern *ebenso wie* ihre vollständige Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes gefördert werden sollte.

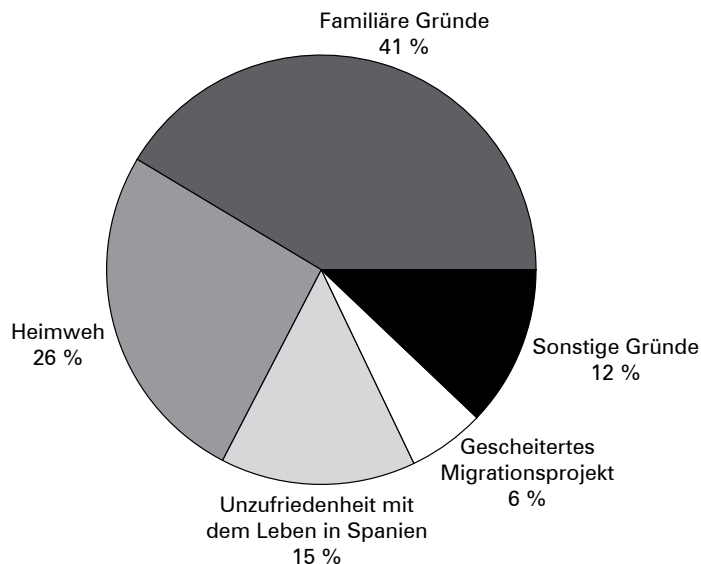
Im Rahmen einer von *Colectivo IOE* vor der Finanzkrise durchgeführten Umfrage erläuterten ecuadorianische Migranten die Gründe, die sie zu einem längeren Aufenthalt in Spanien sowie zur Rückkehr in ihr Heimatland bewegt hatten (Abb. 1 und 2). Dreiviertel der Ecuadorianer beschlossen, ihren Aufenthalt in Spanien zu verlängern, weil sie der Meinung waren, dass sie dort bessere Arbeits- und Lebensbedingungen erreichen konnten als in ihrem Heimatland (26 %), weil ihre Familienangehörigen nach Spanien eingereist waren (23 %), weil sie erste Schritte für eine Niederlassung unternommen hatten (16 %) oder weil sie in Spanien auf soziale Mobilität und Arbeitsmobilität hofften (10 %) (Abb. 1). Die von den Befragten angegebenen drei Hauptgründe für eine Rückkehr nach Ecuador waren hingegen familiärer Natur (41 %), Heimweh (26 %) sowie Unzufriedenheit mit dem Leben in Spanien (15 %) (Abb. 2).

Abb. 1: Gründe für einen längeren Aufenthalt in Spanien



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten vom *Colectivo IOE* 2007: 156.

Abb. 2: Gründe für die Rückkehr nach Ecuador



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten vom *Colectivo IOE* 2007: 157.

Trotz der Bemühungen der ecuadorianischen Regierung um eine Förderung der Wiedereingliederung zweifelten die ecuadorianischen Migranten scheinbar an einer Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten in ihrem Heimatland in der näheren Zukunft. Und auch wenn Ecuador wie im Fall von Mexiko dazu in der Lage wäre, ausländische Investoren anzuziehen, so würden sich deren Investitionen zunächst auf Gegenden mit einer gut ausgebauten Infrastruktur konzentrieren, und erst im Anschluss daran in den ländlichen und geografisch abgelegenen Gebieten erfolgen, aus denen viele Migranten stammen. Und selbst wenn in Ecuador *Maquiladoras* (durch ausländisches Kapital gestützte Firmen) aus dem Boden schießen würden, wäre die Arbeit am Fließband für viele Ecuadorianer, die zuvor in Spanien in der Dienstleistungsbranche gearbeitet haben, mit einer Abwertung ihres Beschäftigungsstatus verbunden. Der Investitionszuschuss stellte einen wichtigen Anreiz zur Rückkehr dar, verlangte jedoch Eigenkapital und eine sorgfältige Planung, um eine ganze Reihe bürokratischer und praktischer Hürden für eine Investition in Ecuadors weniger entwickelten Gebieten zu überwinden.

Selbst wenn die Migranten arbeitslos sind, könnte es einigen von ihnen in Spanien besser gehen als in ihren Herkunftsländern. Nach spanischem Recht haben die Migranten unabhängig von ihrer Rechtsstellung und ihrem Beschäftigungsstatus Anspruch auf Leistungen wie eine kostenlose Gesundheitsversorgung, kostenlose Schulbildung der Kinder und Umschulungsprogramme. Darüber hinaus wirkte sich die Krise in der Landwirtschaft, in der Dienstleistungs- und Tourismusbranche sowie in der informellen Wirtschaft weniger stark auf den Bedarf an Arbeitskräf-

ten aus. Also hatten ausländische Migranten eine Alternative, solange sie bereit waren, eine schwierige Tätigkeit für wenig Lohn zu übernehmen. Und je länger sie in Spanien blieben, desto mehr Rechte wurden ihnen gewährt. Das Programm zur freiwilligen Rückkehr war mit der Zusicherung verbunden, dass Migranten nach einem dreijährigen Aufenthalt im Ausland die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts in Spanien geltend machen können, um ihren Status anzupassen, und dass z.B. Migranten, die eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erworben haben, keine negativen Konsequenzen zu erwarten haben. Für die Wiedereinreise müssten die Migranten jedoch ein neues Visum beantragen (*SEPE* 2012).

Der Arbeitsminister vertrat den Standpunkt, dass die Programme zur freiwilligen Rückkehr mit der spanischen Arbeitsmigrationspolitik im Einklang stünden, da diese den Grundsatz der Aufnahme von Arbeitsmigranten angesichts ihrer möglichen Eingliederung in den spanischen Arbeitsmarkt und die spanische Gesellschaft umsetzten. Der Minister erklärte, dass das veränderte Wirtschaftsszenario, welches sich durch einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen auszeichnet, die vorrangige Einstellung nationaler Arbeitskräfte verlange, unabhängig davon, ob es sich um spanische Staatsbürger oder ausländische Migranten mit legalem Aufenthalt in Spanien handelte. Erst wenn dieser Fundus an Arbeitskräften erschöpft sei, sollten Arbeitgeber die Genehmigung erhalten, ausländische Arbeitskräfte nach Spanien zu holen (*MTAS* 2008b).

Ähnlich wie die Migrantenorganisationen hegten auch die Gewerkschaften die Befürchtung, dass Immigranten keine ausreichenden Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben hätten, und dass das dreijährige Wiedereinreiseverbot auch diejenigen mit den größten Ersparnissen von einer Teilnahme an dem Programm zur freiwilligen Rückkehr abhalten würde. Außerdem sollten die Migranten mit höheren Ersparnissen nicht zur Ausreise motiviert werden, weil sie sich vermutlich gut in die spanische Wirtschaft und Gesellschaft integriert hätten (*Del Barrio* 2008). Darüber hinaus waren sich sowohl die Gewerkschaften als auch die Migrantenorganisationen darüber einig, dass die spanische Regierung Investitionen in den Heimatländern der Migranten anregen sollte, um den Migranten langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten im Anschluss an ihre Rückkehr zu bieten. Die Gewerkschaften forderten die spanische Regierung alternativ dazu auf, die Niederlassung von Migranten in Betracht ihres geleisteten Beitrages zum spanischen Wirtschaftsboom zu fördern.

Arbeitgeber, die auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen waren, hatten ein höheres Interesse daran, dass die Regierung Migranten keine Anreize zur Ausreise bietet oder die Zahl der Neuaufnahmen reduziert. Sie behaupteten, dass jeder unerwartete Rückgang des Angebots an Arbeitskräften die spanischen Unternehmen bestrafen würde, ohne sich unbedingt positiv auf die Arbeitslosigkeit in Spanien auszuwirken. Landwirte und Erzeuger argumentierten, dass sie trotz der Wirtschaftskrise Probleme hätten, spanische Arbeitskräfte anzuwerben (*El Mundo* 2008a).

4.5 Erste Ergebnisse: schwaches Interesse, außer bei Lateinamerikanern

Als das Arbeitsministerium am 12. November 2008 das APRE-Programm einführte, hielten sich im Land mehr als 138.000 arbeitslose Ausländer auf, die die Programmkriterien erfüllten und theoretisch in ihre Heimat hätten zurückkehren können. Das Ministerium berücksichtigte jedoch nicht die Standpunkte der Arbeitgeber, Migranten und Herkunftsländer. Doch selbst wenn man diese beachtet hätte, wäre es schwierig gewesen, Prognosen zur Anzahl der Rückkehrer aufzustellen, da die Haltungen der Migranten, Arbeitgeber und Herkunftsländer im Laufe der Zeit einen Wandel durchlaufen haben.

Den Berechnungen des Arbeitsministeriums zufolge wurden von Januar bis September 2010 2.191 Personen (einschließlich Familienangehöriger) im Rahmen der Programme zur freiwilligen Rückkehr auf humanitärer Basis bei ihrer Rückkehr unterstützt, 2.171 durch das APRE-Programm und 99 im Rahmen der Programme zur freiwilligen Rückkehr auf Investitionsbasis. Die Remigrationszahlen gingen im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr scheinbar zurück, als noch 4.022 Personen mithilfe der Programme zur freiwilligen Rückkehr auf humanitärer Basis sowie 4.365 Personen über das APRE-Programm Spanien verließen (*MTAS 2010*).

Laut den Daten des Arbeitsministeriums für die Jahre 2009 und 2010 kehrten etwa 90 % der Migranten, die mithilfe des humanitären Programms zur freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland zurückgeführt wurden, nach Lateinamerika zurück, in erster Linie nach Bolivien (24 % bzw. 1.520), Argentinien (15 % bzw. 941) und Brasilien (12,6 % bzw. 788). Rumänen stellten die größte nicht-amerikanische Bevölkerungsgruppe dar (1,8 % bzw. 115) (*MTAS 2010*). Die Programme zur freiwilligen Rückkehr auf Investitionsbasis sowie für arbeitslose Migranten wurden ebenfalls in erster Linie von Lateinamerikanern in Anspruch genommen. Ein Viertel aller Rückkehrer, die das Investitionsprogramm in Anspruch nahmen, waren Bolivianer, während kein einziger bolivianischer Migrant mithilfe des APRE-Programms zurückkehrte, was darauf zurückzuführen ist, dass Migranten aus Bolivien die Bedingungen dieses Programms (Rechtsstellung und Anspruch auf Arbeitslosengeld) nicht erfüllen konnten.

Dem Arbeitsministerium zufolge hatten bis zum 27. Mai 2010 – neunzehn Monate nach Beginn des APRE-Programms – 7.087 Personen einen Antrag im Rahmen des Programms gestellt (Tab. 2). Etwa drei Viertel erhielten eine Genehmigung und kehrten zurück, während die Anträge von 1.691 Migranten (23 %) aufgrund fehlender oder falscher Angaben abgelehnt wurden oder darüber noch nicht entschieden wurde. Laut Auskunft der spanischen Arbeitsagentur belief sich die Prämie für die freiwillige Rückkehr am 3. Juni 2009 auf durchschnittlich 9.035,81 € je Migrant, was darauf schließen lässt, dass die Migranten, die das Programm in Anspruch nahmen, ihren Antrag bald nach Beginn ihrer Arbeitslosigkeit gestellt haben.

Die Daten des Arbeitsministeriums zeigen, dass bis zum 27. Mai 2010 keine Marokkaner oder sonstigen Afrikaner das APRE-Programm zur freiwilligen Rückkehr für arbeitslose Migranten in Anspruch genommen haben. Mehr als 99 % der Rückkehrer kamen aus Lateinamerika, zum größten Teil (45 %) aus Ecuador (Tab. 2). Zu

Tab. 2: Vorläufige Ergebnisse des Programms des Arbeitsministeriums (APRE)
11. November 2008 – 27. Mai 2010

Land	Gestellte Anträge	Genehmigte Anträge
Ecuador	3.251	2.509
Kolumbien	1.315	982
Argentinien	810	609
Peru	483	365
Brasilien	440	325
Uruguay	311	251
Chile	358	268
Sonstige	119	87
Summe	7.087	5.396

Quelle: Persönliches Gespräch mit Adela Morales del Olmo, Arbeitsministerium, 27. Mai 2010.

den Faktoren, welche die divergierenden Trends der Remigration nach Marokko und Ecuador begründen, gehörten scheinbar die sozioökonomischen und politischen Bedingungen im Herkunftsland und der Grad der Zusammenarbeit zwischen dem Herkunftsland und Spanien. Mit Beginn der politischen Instabilität in Nordafrika im Frühjahr 2011, als gleichzeitig eine Erholung der spanischen Wirtschaft einsetzte, wurde die Rückkehr weiterer Migranten nach Afrika sogar noch unwahrscheinlicher. Dabei spielte die Rechtsstellung scheinbar keine besondere Rolle, da sich in Spanien mehr arbeitslose Marokkaner mit Anspruch auf Arbeitslosengeld als Ecuadorianer und sonstige Lateinamerikaner aufhielten.

Die Anzahl der Migranten, die das von der IOM verwaltete Programm zur freiwilligen Rückkehr aus Spanien in Anspruch nahmen, stieg bis zum Beginn der Krise rasch an, war jedoch anschließend scheinbar rückläufig, als gingen die Migranten davon aus, dass eine Rückkehr nach Spanien in Zukunft schwieriger werden würde. Zum Rückgang der Remigrationen kam es möglicherweise auch aufgrund der durch haushaltsbedingte Zwänge verursachten Unterbrechung der von der IOM verwalteten Programme zur freiwilligen Rückkehr aus Madrid und Katalonien (Tab. 3) sowie durch die rückläufigen Aufnahmezahlen (IOM 2010d).

Die Zahl der Migranten, die mithilfe der spanischen IOM in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, stieg im Laufe der Jahre bis 2008 an. Anschließend war sie infolge fehlender finanzieller Mittel rückläufig (Tab. 4). Insgesamt wurde das IOM-Programm zur freiwilligen Rückkehr seit seiner Einführung im Jahr 2003 von 5.537 Migranten in Anspruch genommen, bei denen es sich in erster Linie um Bolivianer handelte, die mehr als ein Viertel aller Rückkehrer ausmachten. Hingegen wurde das Programm während der gesamten Laufzeit von keinem einzigen Marokkaner in Anspruch genommen. Im Gegensatz zu Ecuador schuf Bolivien keine besonderen Anreize für die Rückführung von Migranten, und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Bolivien blieben ungünstig, was annahmen lässt, dass sich die nach

Tab. 3: Anzahl der mit Hilfe der IOM zurückgekehrten Migranten nach Programmen, 2003 – Juni 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Summe
APRE	-	-	-	-	-	110	199	142	451
PREVIE	199	393	392	397	531	1.076	591	271	3.850
PREVICAM	-	-	-	60	573	210	0	0	843
PREVICAT	-	-	-	85	142	179	361	169	936
PREVIVAL	-	-	-	-	22	17	0	0	39
Summe	199	393	392	542	1.268	1.592	1.151	582	6.119

Quelle: Persönliches Gespräch mit Paloma Sevillano, IOM Madrid, 18. November 2010.

Tab. 4: Die zehn Hauptnationalitäten der mithilfe der IOM zurückgekehrten Migranten, 2003-2009 (APRE, PREVIE, PREVICAM, PREVICAT, PREVIVAL)

Land	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summe
Bolivien	12	54	77	105	466	474	273	1.461
Argentinien	19	32	43	76	123	216	154	663
Brasilien	3	15	26	61	164	193	117	579
Ecuador	103	153	39	40	37	106	93	571
Chile	7	14	36	51	64	76	116	364
Uruguay	9	20	50	46	40	90	107	362
Kolumbien	19	36	31	20	37	39	66	248
Rumänien	7	25	15	28	64	73	17	229
Honduras	0	4	16	25	88	50	43	226
Paraguay	0	10	13	9	37	54	51	174
Sonstige	20	30	46	81	148	221	114	660
Summe	199	393	392	542	1.268	1.592	1.151	5.537

Quelle: Persönliches Gespräch mit Carmen Penalba, IOM Madrid, 26. Oktober 2010.

Bolivien zurückkehrenden Migranten während ihres Aufenthalts in Spanien in einer wirklich prekären Lage befunden haben dürften. Die hohe Anzahl der nach Brasilien und Argentinien zurückkehrenden Migranten lässt sich wahrscheinlich auf die relativ positiven wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen im Heimatland zurückführen.

Wenn man die Zahl der freiwillig zurückgekehrten Migranten mit den Gesamtzahlen der Abwanderungsbewegungen vergleicht, fällt die Anzahl der freiwillig zurückgekehrten Migranten relativ bescheiden aus, was in einem hohen Maß auf die

Ausreise von Migranten zurückzuführen ist, die keine finanzielle Unterstützung für ihre Rückkehr in Anspruch nehmen konnten oder wollten (Tab. 5). In Spanien wurden 2009 mehr als 288.000 Ausreisen registriert. Die Statistiken über die Abwanderungsbewegungen sind jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu behandeln, da sie ebenfalls die Drittstaatsangehörigen beinhalten, die im Laufe des Jahres mehr als einmal aus Spanien ausgereist sind. Außerdem beinhalteten sie die ausgewiesenen Migranten, deren Zahl sich in den 2000er Jahren auf etwa 26.000 pro Jahr belief (EMN 2009: 18). Der Großteil dieser aus Spanien zwangsausgewiesenen Personen besaß die marokkanische Staatsbürgerschaft (EMN 2009: 19).

Tab. 5: Abwanderungsbewegungen aus Spanien, 2002-2009 (in Tausend)

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ausreisen	6,9	10	41,9	48,7	120,3	199	232	288,3

Quelle: OECD 2011: 344.

5 Vergleich zwischen kurz- und langfristigen politischen Lösungen

5.1 Stärken und Schwächen der Politik der freiwilligen Rückkehr

Das spanische Programm zur freiwilligen Rückkehr hat seine Stärken und Schwächen. Zu den größten Stärken gehören die Unmittelbarkeit, die Einfachheit des administrativen Vorgehens, die Kostengünstigkeit sowie die Offenheit für Anpassungen. Das innerhalb von drei Monaten nach dem starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen verabschiedete Programm bot den Migranten, die sich in ihrer Entscheidung für eine Ausreise aus Spanien sicher waren, sofortige Unterstützung für ihre Rückkehr an. Würde sich die Mehrheit der spanischen Zuwanderer unmittelbar nach ihrer Entlassung für eine Ausreise entscheiden, würde das Programm den Druck der Arbeitslosigkeit sowie zuwanderungsfeindliche Stimmungen wahrscheinlich auf einem niedrigen Niveau halten. Das einfache Konzept, das auf einer Überprüfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld basiert, begünstigt eine schnelle Bearbeitung der Anträge. Weil die Migranten ihren Anspruch auf die Ausreiseprämie durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen erworben haben, stellt die kostenlose Rückreise den einzigen größeren Kostenfaktor des Programms dar, wobei Spanien diese Kosten teilweise über den EU-Fonds für die freiwillige Rückkehr von Migranten abrechnen könnte.

Das dreijährige Wiedereinreiseverbot gehörte sowohl zu den Stärken als auch zu den Schwächen des Programms. Das Verbot verhindert wahrscheinlich die Rückkehr der Migranten, denen eine Integration in die spanische Gesellschaft nicht gelungen ist. Doch die wenigen Migranten, die unter dem Druck stehen, vor Ablauf der Frist von drei Jahren wieder nach Spanien einzureisen, werden dafür den illegalen Weg wählen müssen.

Angesichts der Tatsache, dass einige Schwächen des Programms bereits zutage getreten sind, wird es vermutlich nicht mehr lange dauern, bis das spanische Programm zur freiwilligen Rückkehr überarbeitet wird. Auch wenn Spanien sein allererstes Programm zur freiwilligen Rückkehr bereits 2003 aufgelegt hat, wurde die Strategie nie einer Analyse unterzogen, und dies trotz der Fülle von Informationen, die im Rahmen der westeuropäischen Programme zur freiwilligen Rückkehr seit Ende der 1970er Jahre gewonnen wurden, sowie Spaniens eigener Erfahrungen seit 2003. Da das Programm zur freiwilligen Rückkehr eine unmittelbare Reaktion auf die Krise darstellen sollte, haben es die spanischen Behörden außerdem versäumt, sich mit den Herkunftsländern und sozialen Akteuren über das Programm zu beraten. Dabei hätten wahrscheinlich sowohl die nationalen als auch die internationalen Akteure mit Spanien zusammengearbeitet. Allerdings hätten sie wohl eine Verteilung der Rückführungen auf einen längeren Zeitraum vorgezogen, damit alle Beteiligten die Gelegenheit bekommen, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Das bedeutet für die Arbeitgeber die Umstellung auf eine weniger beschäftigungsintensive Produktion, für die Migranten der Verkauf des gesamten, in Spanien erworbenen Grundbesitzes sowie das Treffen von Vorkehrungen in Bezug auf eine Beschäftigung und Unterkunft für die Zeit nach der Rückkehr und für die Herkunftsländer die Vorbereitung des Arbeits- und Immobilienmarktes auf die Rückführung von Migranten.

Die Kostengünstigkeit des spanischen Programms zur freiwilligen Rückkehr war gleichzeitig seine Schwäche. Den Vorläufern des Programms zur freiwilligen Rückkehr (APRE-Programm) waren die finanziellen Mittel ausgegangen. Da das APRE-Programm an die erworbenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld gebunden war, war es für berufstätige Ehepartner arbeitsloser Migranten, deren Kinder oder Migranten, die noch keinen allzu hohen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hatten, nicht attraktiv. Darüber hinaus wurden unschlüssige Kandidaten abgeschreckt, da ihr Anspruch auf eine Ausreisepremie umso niedriger ausfiel, je länger sie über ihre Entscheidung für oder gegen eine Ausreise nachdachten. Der größte Schwachpunkt war jedoch die Tatsache, dass die Heimatländer das Fehlen zusätzlicher finanzieller Mittel beklagten, die den Migranten den Weg in die Selbständigkeit in ihrem Heimatland ermöglicht hätten.

Bei der Konzeption des Programms gingen die spanischen Behörden davon aus, dass ganze Familien sofort ausreisen würden, vorzugsweise Staatsangehörige aus den ärmsten Ländern, und dass hierdurch die Wahrscheinlichkeit sinken würde, dass diese in Spanien bleiben würden, um für Niedrigstlöhne zu arbeiten. Doch aufgrund der Gestaltung des aktuellen Programms und der Reaktionen der Herkunftsländer werden wahrscheinlich eher alleinstehende Rückkehrer aus relativ weit entwickelten Ländern dadurch angesprochen.

5.2 Programme zur freiwilligen Rückkehr im Kontext einer umfassenderen Migrationspolitik

35 Jahre nach Einführung der ersten Programme zur freiwilligen Rückkehr in Europa ist immer noch nicht sicher, in welchem Maß sie die Remigration stimulieren und

die Rückkehr von Migranten, die ohnehin ausreisen wollten, finanziell unterstützen können. Nachdem man diese Herausforderung in den 1980er Jahren in Frankreich erkannt hatte, wurden dort beträchtliche Investitionen und Bemühungen unternommen, um den Migranten mehr Anreize für eine Rückkehr in ihr Heimatland zu bieten. Die Niederländer waren hingegen der Meinung, dass Programme zur freiwilligen Rückkehr im Widerspruch zur Integrationspolitik stünden, und maßen diesen weniger Bedeutung zu. In Anbetracht des geringen Wirkungsgrades von Programmen zur freiwilligen Rückkehr in den 1980er Jahren im Hinblick auf den Anteil zurückkehrender Migranten wurden die Programme schrittweise eingestellt, bis sie in den 1990er und 2000er Jahren erneute Befürworter fanden, die annahmen, dass sie die europäischen Länder bei der Bewältigung der wachsenden Zahl von Asylbewerbern sowie im Kampf gegen die irreguläre Migration unterstützen könnten.

Es ist nicht ganz einfach, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen den Kosten und dem Erfolg von Programmen zur freiwilligen Rückkehr herzustellen. Solche Programme sind häufig gerade dann mit höheren Kosten verbunden, wenn sie die Wiedereingliederung von Migranten im Ausland zum Ziel haben, weil eine erfolgreiche Reintegration eine ausreichende wirtschaftliche, soziale und politische Stabilität in den Herkunftsländern der Migranten verlangt und eine systematische Unterstützung im Anschluss an ihre Rückkehr notwendig macht. Doch je besser die Aussichten für eine Wiedereingliederung sind, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Migranten ernsthaft in ihr Heimatland zurückkehren wollen.

Wie der Name bereits sagt, sollen Programme zur freiwilligen Rückkehr freiwilliger Natur sein. Allerdings werden nur wenige in einem Kontext angeboten, der den Migranten die Auswahl zwischen der freiwilligen Rückkehr und anderen ebenso attraktiven Alternativen bietet. In vielen Fällen nehmen diejenigen von ihnen Programme zur freiwilligen Rückkehr in Anspruch, die bereits einen irregulären Status besitzen oder kurz davor stehen (z.B. abgelehnte Asylbewerber) und deren einzige Alternative die zwangsweise Rückführung ist. In solchen Fällen sind Programme zur freiwilligen Rückkehr nicht wirklich freiwillig und es ist wahrscheinlich, dass die Programme von den Migranten umgangen werden oder dass diese nach der Rückkehr in ihr Heimatland erneut emigrieren.

Programme zur freiwilligen Rückkehr können andere, komplexere politische Maßnahmen zwar ergänzen, aber nicht ersetzen, weil die Programme zur freiwilligen Rückkehr nicht an den eigentlichen Ursachen der Migration ansetzen (die wirtschaftliche, politische und soziale Instabilität in den Herkunftsländern und die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in Europa). Wenn also die Länder, die Programme zur freiwilligen Rückkehr derzeit massiv vorantreiben – wie z.B. Spanien – den Migranten wirklich helfen wollen, sollten ihre Politiker vier Maßnahmen in Betracht ziehen, die eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Migranten, die nicht sofort zurückkehren können, zum Ziel haben. Zunächst sollten sie die Arbeitsmobilität für die Migranten erhöhen, die dazu in der Lage sind, sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Zweitens sollten sie die Pflichten der Arbeitgeber in Bezug auf die Arbeits- und Lebensbedingungen festlegen und deren Einhaltung überprüfen, um zu verhindern, dass niedergelassenen Migranten Verträge unter der Bedingung angeboten werden, dass sie Niedrigstlöhne oder flexible Arbeitszeiten

akzeptieren, auf eine Unterkunft verzichten etc. Drittens sollten sie die Rationalisierung, Mechanisierung und Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland in den arbeitsintensivsten Branchen fördern, damit die Arbeitgeber hier weniger Arbeitskräfte benötigen und gleichzeitig die Migranten im Rahmen von zwei oder drei Jahren eine bessere Arbeit finden können. Viertens sollten sie die Entwicklungspolitik in Bezug auf die Herkunftsländer stärken, um den Abwanderungsdruck zu reduzieren. Während einige dieser Empfehlungen möglicherweise leichter umzusetzen sind als andere, sind sie sowohl politisch als auch logistisch durchführbar, da sie auf den Strategien aufbauen, die in den meisten europäischen Ländern, einschließlich Spanien, bereits Anwendung finden.

Da es immer einige Migranten geben wird, die nicht zurückkehren wollen und deren Rückführung in ihr Heimatland aus humanitären oder administrativen Gründen schwierig wäre, sollte diesen Migranten ein Weg eröffnet werden, um sich ihre vollständige Integration in den spanischen Arbeitsmarkt und die spanische Gesellschaft zu erarbeiten. Eine Möglichkeit für eine effektivere Verwendung der Gelder aus Programmen zur freiwilligen Rückkehr wäre beispielsweise, den niedergelassenen Migranten eine Option zur Investition und Schaffung von Arbeitsplätzen in Spanien anzubieten. Von Migranten in Spanien gegründete Unternehmen wären einfacher zu betreuen als solche in den Herkunftsländern. Sie könnten von einer wesentlich besseren Infrastruktur profitieren und hätten somit höhere Erfolgchancen. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass Strategien für eine Unterstützung von Migranten als Arbeitgebern statt als Konkurrenten auf dem Stellenmarkt die Zustimmung der Öffentlichkeit sowie eine bessere Integration der Migranten in die spanische Gesellschaft erzielen dürften. Die Herkunftsländer hätten aufgrund ihrer eingeschränkten Aufnahmekapazitäten und Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf ihre Abhängigkeit von den regelmäßig eingehenden Überweisungen wahrscheinlich keine Einwände dagegen, dass ihren Staatsbürgern eine Möglichkeit zur Investition in Spanien eingeräumt wird. Eine große Herausforderung im Hinblick auf eine erfolgreiche Verwendung der Entwicklungszuschüsse, die von den Migranten nach ihrer Rückkehr eingesetzt werden sollen, ist die fehlende Infrastruktur für eine nachhaltige Investition, zu der die wirtschaftliche, politische und soziale Instabilität in den Herkunftsländern noch hinzukommt. Die Investition in Spanien wäre im Hinblick auf die Bewältigung dieser Herausforderungen selbst im Kontext der Wirtschaftskrise von Vorteil. Es müssten jedoch spezielle Vorkehrungen getroffen werden, damit Unternehmungen von Migranten nicht den Weg für eine Ethnisierung des Arbeitsmarktes und die weitere Schaffung prekärer Arbeitsverhältnisse ebnen.

Die weniger unternehmerisch denkenden niedergelassenen Ausländer ziehen möglicherweise eine abhängige Beschäftigung vor. Nicht alle Branchen sind von der Wirtschaftskrise gleich stark betroffen. Selbst auf dem Höhepunkt der Krise haben die nicht betroffenen Wirtschaftszweige möglicherweise Schwierigkeiten, spanische Arbeitskräfte anzuwerben. Die Tatsache, dass die spanische Regierung Landwirten die Genehmigung erteilt hat, neue ausländische Arbeitskräfte nach Spanien zu holen, während die bereits in Spanien lebenden mit der Begründung, dass sie keine Arbeit finden, in ihr Heimatland zurückgeführt werden, ist nicht stimmig. Wenn ihnen uneingeschränkte Arbeitsmobilität gewährt würde, wäre ein Großteil

der ausländischen Arbeitskräfte in Spanien sehr wahrscheinlich dazu bereit, eine Tätigkeit zu übernehmen, die spanische Arbeitskräfte nicht übernehmen wollen, wie z.B. in der Landwirtschaft oder im Bereich häuslicher Dienstleistungen. Anstatt diesen Wirtschaftszweigen die weitere Rekrutierung neuer Arbeitskräfte im Ausland zu erlauben, sollten sie durch die spanische Regierung dazu angehalten werden, arbeitslose ausländische Arbeitskräfte einzustellen, die bereits in Spanien ansässig sind.

Die Annahme, dass ausländische Arbeitskräfte, die im Kontext der Krise die arbeitsintensivsten Arbeiten übernehmen, dazu bereit wären, diese schwierigen Tätigkeiten dauerhaft auszuüben, entbehrt jeglicher Realität. Ebenso wenig realistisch ist die Annahme, dass die arbeitsintensivsten Jobs in einem Wirtschaftssystem mit relativ hohen Lohnkosten Bestand haben können. Doch solange Arbeitsmigranten, denen eine Rückkehr nicht möglich ist, diese Tätigkeiten übernehmen dürfen, können sie der Arbeitslosigkeit entgehen und sich für eine weitere Tätigkeit innerhalb der Branche qualifizieren, während diese auf eine weniger arbeitsintensive Produktion umgestellt wird.

Die Umstellung auf eine weniger arbeitsintensive Produktion sollte eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in zahlreichen Berufen bewirken, die üblicherweise von Migranten ausgeübt werden. In den 1990er Jahren stützte sich die Landwirtschaft in Spanien in hohem Maße darauf, dass Arbeitsmigranten die Tätigkeiten übernahmen, die selbst von Migranten aufgegeben werden, sobald sie die Chance haben, einen weniger arbeitsintensiven Job zu bekommen. Da die Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte Anfang der 2000er Jahre zunehmend erschwert wurde und mehr Arbeitgeber in rationalere Produktionsmethoden investierten, passte sich die Branche an die strengeren Aufnahmeregelungen an und die beschäftigten Migranten genossen bessere Arbeitsbedingungen und erhielten Anreize zu bleiben und ihre Rechtsstellung aufrecht zu erhalten.

Die spanische Regierung sollte die Umstellung von einer arbeitsintensiven auf eine weniger arbeitsintensive Produktion unterstützen, um den Bedarf an Arbeitsplätzen vor allem in den unteren Gesellschaftsschichten zu reduzieren und die Arbeitsmigranten vor dem Abrutschen in die Illegalität zu schützen. Konkret könnte sie die Arbeitgeber finanziell, juristisch und technisch im Hinblick auf die Rationalisierung, Mechanisierung und – falls notwendig – Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland unterstützen, um den Personalbedarf für die Tätigkeiten zu reduzieren, die lokal verfügbare (inländische oder niedergelassene ausländische) Arbeitskräfte nicht übernehmen wollen.

Während die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland möglicherweise eines der strittigsten und am schwierigsten in die Praxis umzusetzenden Themen ist, ist es durchaus eine Überlegung wert, da die Wahrscheinlichkeit, die Entsende- und Aufnahmeländer für eine umfassende Zusammenarbeit zu gewinnen, hier höher sein dürfte als es bei den Projekten in den 1970er und 1980er Jahren der Fall war, bei denen die Ersparnisse von Migranten für die Schaffung von Arbeitsplätzen in ihrem Heimatland verwendet werden sollten. So waren zum Beispiel die türkischen Rückkehrer aus Deutschland der Meinung, dass die Standorte für die neuen Betriebe und die zur Verfügung stehende Technik häufig nicht optimal seien; ihre

Projekte waren darüber hinaus durch das türkische Recht nicht abgedeckt. Durch die Auflage, dass das Investitionskapital in türkischer anstatt in ausländischer Währung hinterlegt werden musste, wurden die Unternehmer dem Risiko der Inflation ausgesetzt. Obwohl Anfang der 1980er Jahre 223 Betriebe aktiv waren, waren nur 28 von ihnen zu mehr als 69 % ausgelastet. Bei rund 15.000 neuen Stellen konnten die meisten der 345.000 Anteilseigner nicht damit rechnen, einen Job zu finden (Rogers 1997: 161). Und was noch wichtiger war: Die für diese Tätigkeiten gezahlten Löhne lagen unterhalb des Niveaus, das die meisten zurückgekehrten Migranten für annehmbar gehalten hätten. Nur eine Handvoll Unternehmen zahlte Dividenden aus. Ende der 1980er Jahre wurden zahlreiche Anteile von Banken und großen Unternehmen aufgekauft (Rogers 1997: 162).

In Übereinstimmung mit der Agenda für zirkuläre Migration plant die EU die Einrichtung von Arbeitsagenturen in den afrikanischen Gebieten mit dem stärksten Abwanderungstrend. Dabei ist noch nicht klar, ob diese Arbeitsagenturen Arbeitskräfte für Europa rekrutieren oder den Arbeitnehmern dabei behilflich sein sollen, bessere Jobs in ihrem Heimatland zu bekommen. Die Finanzkrise hat zu einem Rückgang der massiven Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte in Europa geführt. Während die Frage, ob Arbeitsagenturen, die Arbeitskräfte für Europa anwerben, die Entwicklung in Afrika fördern oder vielmehr eine stärkere Abhängigkeit Afrikas von Arbeitsplätzen in Europa bewirken, kontrovers diskutiert wird, könnte ein positiver Effekt der Krise darin liegen, dass Investitionen in Afrika gefördert werden.

Literatur

- Adepoju, Aderanti; van Noorlos, Femke; Zoomers, Annelies 2010: "Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review". In: *International Migration* 48,3: 42–75 [doi: 10.1111/j.1468-2435.2009.00529.x].
- Adler, Stephen 1976: *The Organization of Return Migration: A Preliminary Analysis of the Recent Experience of France and Algeria*. Document M1/76/3. Paris: OECD.
- Akçaylı, Nurhan 1987: Grundsätzliche Bemerkungen zu den Phänomenen von Integration bzw. Reintegration. In: Akçaylı, Nurhan; Sen, Faruk (Hrsg.): *Berufliche Integration der zweiten Türkengeneration in der Bundesrepublik Deutschland und in der Türkei*. Frankfurt: Dagyeli: 16-21.
- Akçaylı, Nurhan; Faruk, Sen 1987: *Berufliche Integration der zweiten Türkengeneration in der Bundesrepublik Deutschland und in der Türkei*. Frankfurt: Dagyeli.
- ATIME 2008: Informe de resultados sobre la encuesta del retorno voluntario. ATIME [http://www.atime.es/retornovoluntario.pdf].
- Bastia, Tanja 2011: Should I stay or should I go? Return migration in times of crises. In: *Journal of International Development* 23: 583–595 [doi: 10.1002/jid.1794].
- Black, Richard; Natali, Claudia; Skinner, Jessica 2005: *Migration and Inequality*. World Development Report 2006. Background Papers [http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Migration_and_Inequality.pdf].
- Boccagni, Paolo; Lagomarsino, Francesca 2011: Migration and the Global Crisis: New Prospects for Return? The Case of Ecuadorians in Europe. In: *Bulletin of Latin American Research* 30: 282–297 [doi: 10.1111/j.1470-9856.2010.00494.x].

- Böhning, Roger* 1984: Studies in International Labor Migration. Geneva: ILO.
- Castles, Stephen* 2011: Migration, Crisis, and the Global Labour Market. In: *Globalizations* 8,3: 311-324 [doi: 10.1080/14747731.2011.576847].
- Colectivo IOE* 2007: Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteIntegracion/Publicaciones/archivos/ECUATORIANOS-2.pdf].
- De Haas, Hein* 2005: International migration, remittances and development: myths and facts. In: *Third World Quarterly* 26,8: 1269–1284 [doi: http://dx.doi.org/10.1080/01436590500336757].
- De Haas, Hein* 2007: Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration? In: *Development and Change* 38,5: 819-841 [doi: 10.1111/j.1467-7660.2007.00435.x].
- Del Barrio, Ana* 2008: Los Rumanos no podrán acogerse al plan de retorno voluntario del gobierno. In: *El Mundo*, 19. September 2008 [http://www.elmundo.es/el-mundo/2008/09/19/espana/1221814136.html].
- Dobson, Janet; Latham, Alan; Salt, John* 2009: On the Move? Labour Migration in Times of Recession. What Can We Learn from the Past? Policy Network Paper. London [http://www.geog.ucl.ac.uk/research/mobility-identity-and-security/migration-research-unit/pdfs/on_the_move.pdf].
- El Mundo* 2008a: Están dispuestos los españoles a recolectar la aceituna? In: *El Mundo*, 4. September 2008 [http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/09/04/economia/1220518301.html].
- El Mundo* 2008b: Los inmigrantes dicen “no” al plan de Corbacho y apuestan por seguir en España. In: *El Mundo*, 12. October 2008 [http://www.elmundo.es/papel/2008/10/12/espana/2518635.html].
- EMN* 2009: Programmes and Strategies Fostering Assisted Return and Reintegration in Third Countries. Spain. European Migration Network [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=123].
- España* 2009: Dictamen sobre el anteproyecto de la ley orgánica de reforma de la ley orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenido%20M01233240882765~S113938~NDic012009.pdf&mime=application/pdf].
- Ferrero-Turrión, Ruth* 2010: Migration and Migrants in Spain: After the Bust. In: *Papademetriou, Demetrios et al.*: Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Where do we Stand? Migration Policy Institute: Washington D.C.
- France* 2005: Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005 relative au programme expérimental d’aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière [http://www.gisti.org/doc/textes/2005/circ_2005-09-19_DPM-ACI3-2005-423.pdf].
- Gallego-Díaz, Soledad; Creamer, Daniela* 2009: ¿Cuál es el problema de un eje entre Venezuela, Bolivia y Ecuador?, *El País*, 28 April, 2009 [http://www.elpais.com/articulo/internacional/problema/eje/Venezuela/Bolivia/Ecuador/elpepuint/20090428elpepuint_5/Tes].
- Gurría, Angel* 2008: Launch of 2008 International Migration Outlook. Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General. Paris, France, 10 September 2008 [http://www.oecd.org/document/26/0,3343,en_2649_201185_41292762_1_1_1_1,00.html].

- Hamdouch, Bachir* 2005: The remittances of Moroccan emigrants and their usage. In: OECD 2005: Migration, Remittances and Development. OECD: Paris [doi: 10.1787/9789264013896-en].
- Hönekopp, Elmar* 1987: Ausländische Jugendliche nach der ‚Rückkehr‘ – wieder ein Seiteneinsteiger-Problem? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 20,4: 479-489.
- INE* 2011: Encuesta de Población Activa. Tercer Trimestre 2011. Instituto Nacional de Estadística [http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0311.pdf].
- INEM* 2008: Nota informativa sobre el abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros que retornan a su país de origen. Madrid: INEM [http://www.inem.es/inem/ciudadano/prestaciones/pdf/Nota_informativa.pdf].
- INEM* 2010: Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Servicio Público de Empleo Estatal. [http://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_avance/datos/datos_2011/AV_SIS-PE_1110.pdf].
- INEM* 2011: Demandantes de Empleo, Paro y Prestaciones por Desempleo. Octubre 2011. Instituto Nacional de Empleo: Madrid.
- IOM* 2008: Author's communication with Teresa Botella, 16 December 2008. International Organization for Migration, Madrid.
- IOM* 2010a: Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España (PREVIE). Madrid: IOM [http://www.iommadrid.es/index.php/programas-proyectos/retorno-voluntario].
- IOM* 2010b: Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde Cataluña (PREVICAT). Madrid: IOM [http://www.iommadrid.es/index.php/programas-proyectos/retorno-voluntario].
- IOM* 2010c: Morocco [http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/406]
- IOM* 2010d: Phone interview with Paloma Sevillano from IOM Madrid, 18 November, 2010.
- IOM* 2011: Assisted Voluntary Return and Reintegration. Annual Report of Activities 2010. IOM Geneva.
- Jones, Richard* 1998: Remittances and inequality: a question of migration stage and geographical scale. In: Economic Geography 74,1: 8–25.
- Lahlou, Mehdi* 2006: Migration de retour au Maghreb, Florence: European University Institute [http://www.mirem.eu/archive/new-analytical-report-return-migration-to-morocco?set_language=en].
- Martin, Philip* 1990: An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe. ILO working paper. Geneva: ILO.
- Marrakech Info* 2008: Le Maroc appelle les pays européens à ‚abandonner‘ la politique de retour des émigrés [http://www.emarrakech.info/Le-Maroc-appelle-les-pays-europeens-a-abandonner-la-politique-de-retour-des-emigres_a15257.html].
- MAEC* 2009: Plan d'Action. Note Synthétique Relative à la Stratégie de mobilisation en faveur de la Communauté Marocaine Résidant à l'Etranger, Rabat: Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération [http://www.marocainsdumonde.gov.ma/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=49]
- Migrante Ecuatoriano* 2009: Características del bono. SENAMI [http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/content/view/1512/289/].

- Miller, Mark* 1979: Reluctant Partnership: Foreign Workers in Franco-Algerian Relations, 1962-1979. In: *Journal of Interantional Affairs* 33, Fall/Winter 1979.
- Moffett, Matt; House, Jonathan* 2010: Spanish downturn sparks immigrant exodus. In: *The Wall Street Journal*, 1 July, 2010 [<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703900004575325264137178190.html>].
- MTAS* 2008a: El plan de retorno voluntario de trabajadores extranjeros recibe 767 solicitudes en su primer mes de vigencia [<http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200812/LAB20081213.htm>].
- MTAS* 2008b: La Policía Nacional detiene a 77 personas por estafar más de 365.000 euros al INEM [<http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadesocial/200903/SS20090311.htm>].
- MTAS* 2010: Retorno Voluntario 2009-2010. Voluntary return program overview. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Facilitated by Ma. Concepción Larre Campano, 24 November, 2010.
- Muus, Philip* 1988: Migration, minorities and policy in the Netherlands. Recent trends and developments. Report for the Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) of the Organization for Economic Co-Operation and Development.
- OECD* 1983: Continuous Reporting System on Migration. SOPEMI 1982 Report. Paris: OECD.
- OECD* 1984: Continuous Reporting System on Migration. SOPEMI 1983 Report. Paris: OECD.
- OECD* 1985: Continuous Reporting System on Migration. SOPEMI 1984 Report. Paris: OECD.
- OECD* 1987: Continuous Reporting System on Migration. SOPEMI 1986 Report. Paris: OECD.
- OECD* 1988: Continuous Reporting System on Migration. SOPEMI 1987 Report. Paris: OECD.
- OECD* 1990: Continuous Reporting System on Migration. SOPEMI 1989 Report. Paris: OECD.
- OECD* 2008: International Migration Outlook 2008. Paris: OECD [doi: 10.1787/migr_outlook-2008-en].
- OECD* 2011: International Migration Outlook 2011. Paris: OECD [doi: 10.1596/9780821382189].
- Ratha, Dilip; Mohapatra, Sanket; Silwal, Ani* 2011: The Migration and Remittances Factbook 2011. Washington DC: World Bank [<http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>]
- Rogers, Rosemarie* 1981: Return migration in comparative perspective. In: *Kubat, Daniel* (Hrsg.): *The Politics of Return. International Return Migration in Europe*. New York: Center for Migration Studies.
- Rogers, Rosemarie* 1997: Migration Return Policies and the Countries of Origin. In: *Hailbronner, Kay; Martin, David; Motomura, Hiroshi* (Hrsg.): *Immigration Admissions*. Vol. 3. Berghahn Books.
- SENAMI* 2009: Plan Retorno Voluntario: Digno y Sostenible [<http://www.senami.gob.ec/proyectos/bienvenidos-a-casa.html>].
- SENAMI* 2011: Programa el Cucayo [<http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/content/view/1370/211/>].

- SENAMI* 2012a: Facilidad para el traslado del menaje de casa y equipo del trabajo [<http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/content/view/3018/540/>].
- SENAMI* 2012b: Casas Ecuatorianas [<http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/content/view/422/192/>].
- SEPE* 2012: "¿Eres extranjera o extranjero no comunitario y quieres regresar a tu país?" [<http://www.sepe.es/contenido/prestaciones/ag00d06.html#enlace5>].
- Sorensen, Nina* 2004: Migrant Remittances as a Development Tool: The Case of Morocco. Geneva: IOM [http://publications.iom.int/bookstore/free/Migrant_Remittances_Morocco.pdf].
- Sturckow y Gonzalez, Maximo* 1986: Iglesia y emigracion. In: Carta de Espana 343: 27.
- Van Houte, Marieke; Davids, Tine* 2008: Development and Return Migration: from policy panacea to migrant perspective sustainability. In: Third World Quarterly 29,7: 1411-1429 [doi: 10.1080/01436590802386658].
- Weil, Patrick* 1991: La France et ses étrangers. Gallimard.

Übersetzung des Originaltextes durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, nur zur Information. Der begutachtete und vom Autor autorisierte englische Originalbeitrag ist unter dem Titel „The Effects of Voluntary Return Programmes on Migration Flows in the Context of the 1973/74 and 2008/09 Economic Crises“, DOI 10.4232/10.CPoS-2012-03en bzw. URN urn:nbn:de:bib-cpos-2012-03en0, auf <http://www.comparativepopulationstudies.de> verfügbar.

Eingegangen am: 21.08.2011

Angenommen am: 30.04.2012

Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft

www.comparativepopulationstudies.de

ISSN: 1869-8080 (Print) – 1869-8999 (Internet)

Published by / Herausgegeben von

Prof. Dr. Norbert F. Schneider

Federal Institute for Population Research
D-65180 Wiesbaden / Germany

Managing Editor /

Verantwortlicher Redakteur

Frank Swiaczny

Editorial Assistant /

Redaktionsassistent

Katrin Schiefer

Language & Copy Editor (English) /

Lektorat & Übersetzungen (englisch)

Amelie Franke

Copy Editor (German) /

Lektorat (deutsch)

Dr. Evelyn Grünheid

Layout / Satz

Beatriz Feiler-Fuchs

E-mail: cpos@destatis.de

Scientific Advisory Board /

Wissenschaftlicher Beirat

Jürgen Dorbritz (Wiesbaden)

Paul Gans (Mannheim)

Johannes Huinink (Bremen)

Marc Luy (Wien)

Clara H. Mulder (Groningen)

Notburga Ott (Bochum)

Peter Preisendörfer (Mainz)

Board of Reviewers / Gutachterbeirat

Martin Abraham (Erlangen)

Laura Bernardi (Lausanne)

Hansjörg Bucher (Bonn)

Claudia Diehl (Göttingen)

Andreas Diekmann (Zürich)

Gabriele Doblhammer-Reiter (Rostock)

Henriette Engelhardt-Wölfler (Bamberg)

E.-Jürgen Flöthmann (Bielefeld)

Alexia Fürnkranz-Prskawetz (Wien)

Beat Fux (Zürich)

Joshua Goldstein (Rostock)

Karsten Hank (Köln)

Sonja Haug (Regensburg)

Franz-Josef Kemper (Berlin)

Michaela Kreyenfeld (Rostock)

Aart C. Liefbroer (Den Haag)

Kurt Lüscher (Konstanz)

Dimiter Philipov (Wien)

Thomáš Sobotka (Wien)

Heike Trappe (Rostock)