



IOM Internationale Organisation für Migration



TEMPORÄRE UND ZIRKULÄRE MIGRATION IN ÖSTERREICH

Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich
im Europäischen Migrationsnetzwerk

Katerina Kratzmann
Stephan Marik-Lebeck
Elisabeth Petzl
Mária Temesvári

Das EMN wurde per Ratsentscheidung 2008/381/EG eingerichtet. Der Nationale Kontaktpunkt Österreich im EMN wird von der Europäischen Union und dem österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziell unterstützt.



BM.I



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDEMINISTERIUM FÜR INNERES

Katerina Kratzmann,
Stephan Marik-Lebeck,
Elisabeth Petzl,
Mária Temesvári

Temporäre und Zirkuläre Migration
in Österreich

Katerina Kratzmann, Stephan Marik-Lebeck,
Elisabeth Petzl, Mária Temesvári

TEMPORÄRE UND ZIRKULÄRE MIGRATION IN ÖSTERREICH

Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich
im Europäischen Migrationsnetzwerk

Wissenschaftliche Koordinatorin:

Dr.ⁱⁿ Katerina Kratzmann (IOM Wien)

Wissenschaftliche Mitarbeiterin:

Mag.^a Elisabeth Petzl, MA (IOM Wien)

Juristische Mitarbeiterin:

Mag.^a Mária Temesvári, E.MA (IOM Wien)

*Kapitel 3.3: Darstellung von zirkulärer und temporärer Migration im
bevölkerungstatistischen Spiegelregister*

Dr. Stephan Marik-Lebeck (Statistik Austria)

BEILAGE

*Hintergrundpapier: Zirkuläre und temporäre Migration in Österreich
– eine statistische Darstellung anhand des bevölkerungstatistischen
Spiegelregisters POPREG*

Dr. Stephan Marik-Lebeck (Statistik Austria)

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die der AutorInnen und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres und/oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und/oder der Statistik Austria.

Covergestaltung: NNWest
Druck: primerate, Budapest

Herausgeber: Internationale Organisation für Migration in Wien
Nibelungengasse 13/4, 1010 Vienna
Tel: +43 1 585 33 22, Fax: +43 1 585 33 22-30
ncpaustria@iom.int, www.emn.at

© November 2011 Internationale Organisation für Migration in Wien

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf, ohne schriftliche Erlaubnis der Herausgeber, in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, elektronische Datenträger oder einem anderen Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

INFORMATIONEN ZUM EUROPÄISCHEN MIGRATIONSNETZWERK

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Die Ratsentscheidung 2008/381/EG aus dem Jahr 2008 bildet die Rechtsgrundlage des EMN.

Ziel des EMN ist es, europäische Gemeinschaftsorgane, nationale Institutionen und Behörden sowie die generelle Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven und vergleichbaren Daten und Informationen über Migration und Asyl zu versorgen. Dadurch sollen der aktuelle Diskurs über Migration und Asyl versachlicht und politische Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union unterstützt werden.

Die Europäische Kommission (Generaldirektion Inneres) koordiniert das EMN unter der Mitwirkung von zwei Dienstleistern (GHK-COWI und iLiCONN) und den ernannten Nationalen Kontaktpunkten eines jeden Mitgliedstaates. Ein Lenkungsausschuss- unter Vorsitz der Europäischen Kommission und mit Unterstützung von VertreterInnen der Mitgliedstaaten sowie eines Vertreters/einer Vertreterin des Europäischen Parlaments mit Beobachterstatus, ist für die politische Ausrichtung der EMN Aktivitäten zuständig.

Der österreichische Nationale Kontaktpunkt ist bei der Internationalen Organisation für Migration in Wien angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der Nationalen Kontaktpunkte zählen die Erstellung der jährlichen Politik- und Statistikberichte; die Erstellung themenspezifischer Studien sowie die Beantwortung von Ad-Hoc Anfragen. Darüber hinaus richten die Nationalen Kontaktpunkte jeweils nationale Netzwerke aus Institutionen und WissenschaftlerInnen ein, welche im Bereich Migration und Asyl tätig sind. Die Nationalen Kontaktpunkte, welche von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannt werden, setzen sich im Wesentlichen aus Innen- bzw. Justizministerien; Forschungseinrichtungen; Nichtregierungsor-

organisationen; und einer nationalen Dienststelle einer internationalen Organisation, zusammen.

Im Prinzip betreiben die Nationalen Kontaktpunkte keine Primärforschung, sondern sammeln und analysieren bereits vorhandene Daten und Informationen; bei Bedarf werden diese jedoch durch Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen erstellt, um EU weit vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Da die Vergleichbarkeit der Ergebnisse häufig mit Herausforderungen verbunden ist, hat das EMN ein Glossar erstellt, welches die Anwendung einer ähnlichen Terminologie in allen nationalen Berichten sicherstellt. Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte wird von der Europäischen Kommission und dem Dienstleister GHK-COWI ein Synthesebericht erstellt, welcher die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst. Alle nationalen Studien und Syntheseberichte sind auf der europäischen Webseite des Europäischen Migrationsnetzwerkes verfügbar unter www.emn.europa.eu.

INHALTSVERZEICHNIS

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS	9
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	10
VORWORT	11
ZUSAMMENFASSUNG	13
1. EINFÜHRUNG: ZIELSETZUNG, METHODOLOGIE UND DEFINITIONEN	16
1.1 Zielsetzung	16
1.2 Methodologie	17
1.3 Definitionen	19
1.3.1 <i>Allgemeiner Kontext</i>	19
1.3.2 <i>Arbeitsdefinitionen</i>	23
2. ZUGÄNGE ZU ZIRKULÄRER UND TEMPORÄRER MIGRATION IN ÖSTERREICH	27
2.1 Entwicklung der Migrationspolitik in Österreich seit 1950	27
2.2 Nationale Vorstellungen, Maßnahmen und Programme zu zirkulärer Migration	31
2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen, Voraussetzungen, Kriterien und Durchführung	35
2.3.1 <i>Überblick über das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht</i>	35
2.3.2 <i>Staatsbürgerschaft</i>	40
2.3.3 <i>Rückkehr</i>	41
2.3.4 <i>Einige Personengruppen im Detail</i>	41
2.4 Zusammenarbeit mit Drittstaaten	46
3. STATISTIKEN ZU TEMPORÄRER UND ZIRKULÄRER MIGRATION	48
3.1 Allgemeiner Kontext	48
3.2 Statistische Darstellung von temporärer und zirkulärer Migration in Österreich	50

3.2.1 <i>Aufenthaltstitel</i>	51
3.2.2 <i>Saisonniers</i>	54
3.3 Darstellung von zirkulärer und temporärer Migration im bevölkerungsstatistischen Spiegelregister POPREG	55
3.3.1 <i>Aufenthaltsdauer von MigrantInnen in Österreich 2002-2009</i>	56
3.3.2 <i>Zirkuläre Migrationsformen in Österreich 2002-2009</i>	58
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	63
ANNEX	67
Annex 1: Quellennachweise	67
Annex 2: Interviewleitfaden – Beispiel	77

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1: Aufrechte Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen	52
Tabelle 2: Aufrechte Aufenthaltsbewilligungen nach Erteilungsgrund, 31.12.2010	53
Tabelle 3: Zu- und Wegzüge nach Berichtsjahr und Aufenthaltsdauer in Österreich, 2002-2009	57
Tabelle 4: Außenwanderungen 2002-2009 nach Anzahl weiterer Außenwanderungen derselben Person	60
Abbildung 1: Anzahl weiterer Außenwanderungen nach einem Zuzug 2002-2009 nach Staatsangehörigkeit	61
Abbildung 2: Anzahl weiterer Außenwanderungen nach einem Wegzug 2002-2009 nach Staatsangehörigkeit	62

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
COWI	Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics
EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
EMN	Europäische Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäischer Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
FPG	Fremdenpolizeigesetz
GCIM	Weltkommission für Internationale Migration
GHK	Gilmore Hankey Kirke Limited
iLiCONN	Interactive Listening and CONNecting
IOM	Internationalen Organisation für Migration
KOM	Mitteilung der Europäischen Kommission
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
POPREG	Bevölkerungsstatistisches Spiegelregister
StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz
UN	Vereinte Nationen
ZMR	Zentrales Melderegister

VORWORT

Diese Studie wurde im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks erstellt. Sie liefert Informationen über Charakteristika temporärer und zirkulärer Migrationsmuster von Drittstaatsangehörigen, welche im Zuge von kurzfristiger Beschäftigung, Saisonarbeit, Studium oder Forschung, temporär nach Österreich immigrieren. Die Definitionen bzw. das Fehlen einheitlicher Definitionen und Konzepte sowie Österreichs nationalpolitische Ansätze werden gleichermaßen beleuchtet wie Kriterien zur Abgrenzung und rechtliche Voraussetzungen. Zur Unterstützung der Studie wurde eine statistische Analyse durchgeführt. Sie veranschaulicht die Tatsache, dass temporäre und zirkuläre Migrationen integrierte Bestandteile der Wanderbewegungen von und nach Österreich sind. Die Studie erfasst die Situation bis zum 1. Jänner 2011.

Das erste Kapitel befasst sich einleitend mit der Zweckbestimmung und Zielsetzung der Studie und geht anschließend auf die angewendete Methodologie, einschließlich einer Liste von befragten Personen, ein. Im Bezug auf Definitionen werden nebst dem allgemeinen Kontext die Arbeitsdefinitionen trotz begrifflicher Unschärfe beschrieben. Das folgende Kapitel illustriert Österreichs Zugang betreffend temporärer und zirkulärer Migration und beleuchtet zu diesem Zweck neben historischen Entwicklungen und nationalstaatlichen Visionen auch das rechtliche Regelwerk und Kooperation mit Drittstaaten. Kapitel drei befasst sich mit statistischen Daten und ihrer Analyse. Das vierte Kapitel zieht abschließend die wichtigsten Schlussfolgerungen.

Insgesamt haben 24 Nationale Kontaktpunkte des Europäischen Migrationsnetzwerks nationale Studien über “Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States” erstellt, in denen die Entwicklungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten dargestellt werden. Diese Studien dienen als Basis für einen Synthesebericht, welcher von der Europäischen Kommission erstellt wird und der es möglich macht die Situation betreffend temporärer und zirkulärer Migration in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU)

zu vergleichen. Sowohl die nationalen Berichte als auch der Synthesebereich zielen darauf ab, der Debatte über temporäre und zirkuläre Migration eine objektive, wissenschaftlich fundierte und verlässliche Perspektive zu verleihen.

Der vorliegende nationale Bericht wurde von Katerina Kratzmann (Leiterin der Forschungsabteilung), Stephan Marik-Lebeck (Statistik Austria), Elisabeth Petzl (wissenschaftliche Mitarbeiterin) und Mária Temesvári (juristische Mitarbeiterin) erstellt. Stephan Marik-Lebeck verfasste ebenfalls das statistische Hintergrundpapier zu dieser Studie. Zudem danken wir den ExpertInnen, die im Rahmen von Interviews einen wertvollen Beitrag zur Studie geleistet haben, sowie Katharina Benedetter, Simone Tappert, Katharina Hausner, Theresa Bittmann, Heidemarie Jahn und Katie Klaffenböck die beim Zusammentragen der Informationen und bei der Erstellung der Studie behilflich waren.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dieser Studie wird das Ziel verfolgt, empirische Erkenntnisse, rechtliche Voraussetzungen, politische Diskussionen und künftige Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich temporärer und zirkulärer Migrationsmuster von Drittstaatsangehörigen in Österreich darzustellen. Der Bericht wurde im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks erstellt und stellt die Grundlage für den europaweiten Synthesebericht „*Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*“, dar.

Temporäre und zirkuläre Migration sind keine neuen Migrationsformen, haben allerdings im Rahmen von Diskussionen über internationale Wanderungen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies liegt zum einem in einem weltweiten de facto Anstieg dieser Migrationsmuster begründet, zum anderen wurde vor allem das Konzept der „zirkulären Migration“ in den politischen Diskurs als Instrument von Zuwanderungspolitik und als potentielle Antwort auf wichtige Herausforderungen der Zukunft, wie Arbeitskräftebedarf, Brain Drain und irreguläre Migration, aufgenommen.

Was genau unter zirkulärer Migration zu verstehen ist, bzw. ob und wie sich diese zur temporären Migration abgrenzt, ist im internationalen wissenschaftlichen und politischen Diskurs nicht eindeutig. Um einer Annäherung nahe zu kommen, werden in der vorliegenden Studie die Definitionen des EMN Glossars als Arbeitsdefinitionen herangezogen. Temporäre Migration wird demnach als „Migration aus einem bestimmten Beweggrund oder/und Zweck mit der Absicht, dass anschließend eine Rückkehr in das Herkunftsland oder eine Weiterwanderung stattfindet“ verstanden, sie weist auf eine begrenzte Dauer der Migration hin; während zirkuläre Migration als „Form von Migration, welche eine legale Mobilität zwischen zwei oder mehr Ländern in einer sich wiederholenden Weise umfasst“ definiert wird, und somit einen sich wiederholenden Charakter in den Mittelpunkt stellt.

Die Unterscheidung zwischen temporärem Aufenthalt und langfristig angedachter Niederlassung ist ein wichtiges Merkmal des österreichischen Fremdenrechts. Während Aufenthaltsbewilligungen nur einen vorübergehenden Aufenthalt in Österreich ermöglichen, sind Niederlassungsbewilligungen mit einer Daueraufenthaltsperspektive sowie mit der Möglichkeit, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erlangen, verbunden. Ob Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung erteilt wird, hängt vom Aufenthaltszweck der Person ab. Im Bereich der Arbeitsmigration ist zum Beispiel derzeit eine langfristige Zuwanderung nur für (hoch)qualifizierte Drittstaatsangehörige möglich. Aufenthaltsbewilligungen sind u.a. für Studierende, SchülerInnen, ForscherInnen, Rotationskräfte und Betriebsentsandte vorgesehen. Diese Bewilligungen haben einen mehr oder weniger stark ausgeprägten temporären Charakter: die Gültigkeit ist zwar immer zeitlich befristet, aber die meisten Bewilligungen sind verlängerbar und insbesondere für Studierende und ForscherInnen aus Drittstaaten wird der Umstieg auf eine Niederlassung erleichtert.

Dem Konzept der zirkulären Migration steht die österreichische Regierung generell reserviert gegenüber, da die Erfahrungen mit dem sogenannten „Gastarbeitersystem“ in den 1960-70er Jahren die Debatten über zirkuläre Migration nach wie vor mitbestimmen. Dieses System basierte auf einem Rotationsprinzip; man ging davon aus, dass Arbeitskräfte für einen bestimmten Zeitraum nach Österreich kommen, um dann das Land wieder zu verlassen. Allerdings funktionierte das System nur beschränkt, der temporäre Aufenthalt wurde oftmals zu einem Daueraufenthalt. Diese Erfahrung bestimmt heute die Perspektive Österreichs auf Migration mit zirkulärem Charakter. Programme, die zirkuläre Migration fördern, werden deshalb mit Skepsis betrachtet und die Implementierung solcher Maßnahmen ist in näherer Zukunft nicht geplant.

Statistisch betrachtet, sind temporäre und zirkuläre Migrationsformen integrativer Bestandteil der Wanderungsbewegungen nach Österreich, wenn auch in geringerem Ausmaß. Eine Auswertung des Bevölkerungsregisters POPREG für die Jahre 2002-2009 zeigte, dass in Summe etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Zuzüge als Kurzzeit-Migration (Aufenthalt in Österreich bis zu einem Jahr) klassifiziert werden können. Im Gegenzug blieben rund drei Viertel der Zugezogenen länger als ein Jahr in Österreich, wobei die (derzeit einzig verfügbaren) Ergebnisse für 2002-2004 zeigen, dass sich rund 60% auch länger als fünf Jahre in Österreich aufhielten.

Die Zuwanderung nach Österreich ist also zu drei Fünftel sehr langfristig ausgelegt. Bezüglich zirkulärer Wanderungsformen konnte festgestellt werden, dass in Summe der Jahre 2002-2009 10% der Zugezogenen zwar vorübergehend wieder ins Ausland abwanderten, danach jedoch ein zweites Mal nach Österreich zuwanderten. Nicht ganz die Hälfte dieser mehrfach nach Österreich zugewanderten Personen (insgesamt knapp 5% aller Zugezogenen) wies sogar zwei oder mehr zirkuläre Außenwanderungsbewegungen auf.

Eine der grundlegenden Herausforderungen für weitere Diskussionen über temporäre und zirkuläre Migrationen ist nicht nur in Österreich, sondern allgemein, das Fehlen von einheitlichen Definitionen und Konzepten. Eine Begriffsklärung würde der Analyse des Phänomens zugutekommen. Darüber hinaus wäre es wichtig, dass weitergehende Forschungen zu temporären und zirkulären Wanderungen durchgeführt werden, da das Wissen, welches heute über diese Migrationsmuster vorliegt, vor allem auch jene die spontan und abseits von gesteuerten Programmen ablaufen, limitiert ist. Um diese Wanderungen besser zu verstehen (inklusive der zugrundeliegenden Migrationsentscheidung, Formen der Wanderung und Ablauf der Rückkehr), wäre vor allem der Einbezug unterschiedlicher Quellen (zum Beispiel administrative Daten, Erhebungen, Längsschnittstudien, Wanderungsbiographien), wünschenswert, um das tatsächliche Migrationsverhalten zu erfassen.

1. EINFÜHRUNG: ZIELSETZUNG, METHODOLOGIE UND DEFINITIONEN

1.1. Zielsetzung

Dieser Bericht ist der österreichische Beitrag zur EMN Studie *Temporary and circular migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*. Die Studie wurde vom EMN Steuerungsgremium als Teil des EMN Arbeitsprogramms 2010 ausgewählt und versucht auch auf die Anfragen vom Rat in seinen Schlussfolgerungen¹ und im Stockholmer Programm² bezüglich weiterer Erforschung und Entwicklung von zirkulärer Migration innerhalb einer EU-Migrationspolitik einzugehen.

Die Ziele des nationalen Berichts sind:

- Darstellung der Besonderheiten temporärer Arbeitsmigration und zirkulärer/repetitiver Migrationsmuster von Drittstaatsangehörigen, einschließlich:
- Verschiedener Kategorien, wie beispielsweise die folgenden indikativen Kategorien: Drittstaatsangehörige, welche für kurzfristige Beschäftigung temporär in die EU migrieren, Saisonarbeit, Studium oder For-

1 Siehe Rat der Europäischen Commission, *Schlussfolgerungen des Rates für Justiz und Inneres* vom 30. November / 1. Dezember 2009, verfügbar auf http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/112464.pdf (Zugriff am 15. Jänner 2010).

2 Im Stockholmer Programm ersucht der Europäische Rat die Europäische Kommission Vorschläge zur Fragestellung vorzulegen, „auf welche Weise (...) das Konzept der zirkulären Migration weiterverfolgt werden [kann]; ferner ist zu untersuchen, wie eine geordnete Zirkulation von Migranten innerhalb oder außerhalb des Rahmens spezifischer Projekte oder Programme erleichtert werden kann; dazu gehört eine breit angelegte Studie zu der Frage, wie einschlägige Politikbereiche einen Beitrag zu den Voraussetzungen für verstärkte temporäre und zirkuläre Mobilität leisten und sich auf diese Voraussetzungen auswirken können.“ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, 2010/C 115/01, 4. Mai 2010, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF> (Zugriff am 6. September 2010).

schung; oder in der EU niedergelassene lebende MigrantInnen, welche temporär in ihre Herkunftsländer zurückkehren,

- Definitionen und Konzeptualisierung in Österreich,
- Kriterien und Bedingungen in Österreich (z.B. Zuwanderungsbestimmungen, Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen),
- Überprüfung und Analyse vorhandener statistischer Daten und empirischer Befunde für zirkuläre/temporäre Migration und Prüfung möglicher Ansätze für die Feststellung ob und falls ja, in welchem Ausmaß Wanderungen zunehmend zirkulärer und temporärer Art sind, und
- Analyse von Policy-Präferenzen, Überzeugungen, und Konzeptualisierungen politischer Akteure, der Forschungsgemeinschaft und anderer Interessensgruppen (wie MigrantInnenvereine und Entwicklungsagenturen) bezüglich temporärer/zirkulärer Migration, und Diskussion von Policy-Optionen auf nationaler und EU-Ebene.

In Übereinstimmung mit dem Aufgabenbereich des EMN und mit früheren Studien, konzentriert sich die Studie auf die Migration von Drittstaatsangehörigen. Allerdings wird auch an manchen Stellen auf EU-Binnenmobilität eingegangen, da sie einen wesentlichen Teil der Migrationsbewegungen nach/von Österreich darstellt.

Das Ergebnis dieser Studie ist in erster Linie bestimmt für nationale und EU EntscheidungsträgerInnen, die sich mit Migrationsmustern und der Abwicklung und Kontrolle von Migrationsbewegungen beschäftigen, Sozialpartner, andere Gruppen (zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen, ForscherInnen) sowie alle mit einem Interesse an Migrationsmustern und Migrationssteuerung.

1.2. Methodologie

Gemäß der Arbeitsweise des EMN, bietet die Studie Übersichtsinformationen über aktuelle Entwicklungen im Bereich temporärer und zirkulärer Migration in Österreich auf der Grundlage von Sekundärforschung. Der Bericht basiert auf nationalen und internationalen Publikationen, Studien, Statistiken und Internetquellen. Da temporäre und zirkuläre Migration in Österreich in der Migrationsforschung bisher jedoch nur wenig beleuchtet wurden, sind nur eingeschränkt Informationen über dieses Phänomen sowie politische und/oder wissenschaftliche Auseinandersetzungen darüber zugänglich, weshalb es im Zuge der vorliegenden Studie notwendig erschien, auch Dokumente und Literatur mit einzubeziehen, welche nicht

exklusiv die österreichische Situation ansprechen bzw. die durch Sekundärforschung erworbenen Informationen durch qualitative Interviews zu ergänzen.

Folgende elf ExpertInnen haben ihr Fachwissen für diese Studie zur Verfügung gestellt:

- Johann Bezdeka; Bundesministerium für Inneres (Leiter der Gruppe II-B Fremdenpolizei, Zivil- und Katastrophenschutz)
- Petra Dannecker; Universität Wien (Universitätsprofessorin am Institut für Internationale Entwicklung und Leiterin der Forschungsplattform „Institut für Internationale Entwicklung“)
- Heinz Fassmann; Österreichische Akademie der Wissenschaften (Geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung); Universität Wien (Universitätsprofessor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung am Institut für Geographie und Regionalforschung)
- August Gächter; Zentrum für soziale Innovation (Projektleiter)
- Margit Kreuzhuber; Wirtschaftskammer Österreich (Referentin für Migration und Integration)
- Josef Kytir; Bundesanstalt Statistik Austria (Stellvertretender Leiter der Direktion Bevölkerung)
- Michaela Lobner; Arbeitsmarktservice Österreich (Leiter der Abteilung für Ausländerbeschäftigung)
- Ingrid Nowotny; Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Stellvertretende Leiterin der Sektion IV Arbeitsmarkt)
- Johannes Peyrl; Arbeiterkammer Wien (Experte für Migrationsrecht)
- Harald Pfertner; Rotes Kreuz Wien (Leiter der Abteilung Pflege und Betreuung)
- Johann Zimmermann; Landwirtschaftskammer (Referent für Sozial- und Steuerpolitik, u.a. zuständig für ausländische Beschäftigte)

Die semi-strukturierten Interviews umfassten unterschiedliche Informationen. Die Gespräche wurden zur jeweiligen Expertise des/der Experten/Expertin durchgeführt, so dass themenrelevant diskutiert wurde, ein Interview-Leitfaden ist im Annex exemplarisch angeführt.

Die rechtlichen Ausführungen basieren auf der Gesetzeslage vom 1. Jänner 2011. Da aber während der Verfassung der Studie grundlegende Änderungen zum Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht bzw. zum Ausländerbeschäftigungsgesetz vorgestellt wurden, wurde soweit wie möglich auf

die Neuerungen verwiesen. Eine umfassende Darstellung der neuen Gesetzeslage war aber nicht möglich, da der Gesetzgebungsprozess noch nicht abgeschlossen war.

Für die statistische Darstellung von temporären und zirkulären Wandlungsmustern in Österreich wurden verschiedene administrative Datenquellen herangezogen. Besonders eine Analyse der Meldungsdaten des Zentralen Melderegisters (bzw. seines Bevölkerungsspiegelregisters POPREG) wurde dafür als geeignet befunden. Eine diesbezügliche Analyse wurde für die vorliegende Studie von Stephan Marik-Lebeck, Migrationsexperte der Bevölkerungsabteilung der Bundesanstalt Statistik Austria, vorgenommen.

1.3. Definitionen

1.3.1. Allgemeiner Kontext

Temporäre und zirkuläre Migration sind keine neuen Formen der Mobilität, und auch die Debatten über sie sind nicht neu (vgl. Bedford 2009: 6). Die Begriffe temporäre und zirkuläre Migration haben jedoch im Kontext von Diskussionen über internationale Migration in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, was vor dem Hintergrund von zwei Entwicklungen gesehen werden kann:

Zum einem ist ein *de facto* Anstieg von temporären und zirkulären Wanderungen weltweit zu verzeichnen, welcher Internationalisierung, Verbesserungen von Transport und Kommunikation sowie sich verändernde Ausbildungs- und Arbeitsmärkte in einer globalen Weltwirtschaft genauso reflektiert wie neue Mobilitätsformen und demographische Veränderungen. So wies die Weltkommission für Internationale Migration (Global Commission on International Migration – GCIM) darauf hin, dass die althergebrachte Vorstellung von einer dauerhaften Niederlassung von MigrantInnen immer mehr der temporären und zirkulären Migration weicht (GCIM 2005: 31). Und auch der World Migration Report der Internationalen Organisation für Migration (IOM 2010: 3) betont, dass ein bedeutender Anstieg an temporärer Migration und Zirkulation festzustellen ist.

Zum anderen wurden die Begriffe temporäre und zirkuläre Migration (wieder) zunehmend in den Diskurs politischer EntscheidungsträgerInnen aufgenommen. Auf europäischer Ebene wurde das Konzept zirkulärer Migration beispielsweise in den letzten Jahren in verschiedenen Policy Do-

kumenten aufgegriffen.³ So beinhaltet der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl das Policy-Ziel zirkuläre Migration als Instrument gegen Brain Drain zu unterstützen und im Rahmen des Stockholmer Programms, welches den Fahrplan für die Arbeit der Europäischen Union im Bereich

- 3 Vgl. unter anderem Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien*, KOM(2005) 390 endgültig, 1. September 2005, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 11. Oktober 2010), Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission – Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung*, KOM(2005) 669 endgültig, 21. Dezember 2005, verfügbar auf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf (Zugriff am 12. Oktober 2010), Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts*, KOM(2006) 735 endgültig, 30. November 2011, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 15. September 2010), Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16. Mai 2007 zu Zirkulärer Migration und Mobilitätpartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, KOM(2007) 248 endgültig, 16. Mai 2007, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010), Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente*, KOM(2008) 359 endgültig, 17. Juni 2008, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 6. September 2010), Rat der Europäischen Union, *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*, Vermerk des Vorsitzes an den Rat, 13440/08, verfügbar auf <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf> (Zugriff am 6. September 2010), Rat der Europäischen Union, *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, 2010/C 115/01, 4. Mai 2010, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF> (Zugriff am 6. September 2010), Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Mitteilung zur Migration*, KOM(2011) 248 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 12. Juni 2011), Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit*, KOM(2011) 292 endgültig, 24. Mai 2011, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 30. Juni 2011).

Freiheit, Sicherheit und Recht für den Zeitraum 2010 bis 2014 festlegt, ersucht der Europäische Rat die Europäische Kommission u.a. zu untersuchen, wie eine geordnete Zirkulation von MigrantInnen innerhalb oder außerhalb eines Rahmens spezifischer Projekte oder Programme erleichtert werden kann. Jüngere legislative Vorschläge haben Elemente zur Förderung zirkulärer Migration bereits aufgenommen.⁴

Allerdings können große Unterschiede in der Anwendung und Interpretation der Konzepte festgestellt werden, sowohl in der wissenschaftlichen wie in der politischen Debatte.

In der wissenschaftlichen Forschung, welche die Konzepte bereits seit Ende der 1960er und 1970er Jahre anwendet,⁵ werden temporäre und zirkuläre Migration vor allem als empirische Phänomene betrachtet und zur Typologisierung von bestehenden Migrationsbewegungen verwendet (vgl. Schneider/Parusel 2011). So wird zum Beispiel zirkuläre Migration nicht als „neues“ Phänomen wahrgenommen, welches ausschließlich im Rahmen von gesteuerten Migrationsprogrammen abläuft, sondern oftmals als Beschreibung spontan und unregelmäßig auftretender Muster rotierender Wanderung, d.h. *de facto* zirkuläre Migration (Newland 2009a) herangezogen. Allerdings bestehen in der wissenschaftlichen Begriffsverwendung auch große Unterschiede. Besonders das Konzept zirkuläre Migration unterliegt einer „konzeptionellen Unschärfe“ (Fassmann 2008: 20). Neben breiter ausgelegten Interpretationen, nach denen bereits ein einfacher Migrationszyklus, d.h. eine einfache Migration mit anschließender Rückkehr ins Herkunftsland als zirkuläre Migration betrachtet wird (ibid.), bestehen auch enger gefasste Auslegungen, welche zusätzliche Kriterien zur Abgrenzung (zum Beispiel zeitliche oder rechtliche Voraussetzungen) in Betracht ziehen (vgl. Agunias/Newland 2007, Fargues 2008). Als ein Beispiel für unterschiedliche Begriffsverwendungen kann auch die Fülle an in der Literatur verwendeten Begriffen (u.a. temporäre, saisonale Mobilität / Migration, Rückkehrmigration, zirkuläre Migration) sowie die zum Großteil sich

4 Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, (KOM(2010) 379 endgültig), 13. Juli 2010, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 7. September 2010)

5 Für eine detaillierte Darstellung siehe unter anderem Newland 2009a, Chapman/Prothero 1985, Skeldon 1977, Bedford 1973 und Zelinsky 1971.

überschneidenden Bedeutungen der Begriffe – einige sprechen sogar von „temporärer zirkulärer Migration“ (Zapata-Barrero/Faúndez García/Sánchez Montijano 2009) – gesehen werden.

Im politischen Diskurs hingegen werden temporäre und zirkuläre Migration vor allem als potentiell wertvolle politische Instrumente (Newland 2009a: 2) im Kontext gesteuerter Migrationsprogramme gesehen. So orientierte sich beispielsweise die Perspektive der Europäischen Kommission zunächst an der Weltkommission für Internationale Migration, welche einen Ansatz verfolgte, dem es „um die entwicklungsorientierte Förderung internationaler Mobilität“ (Angenendt 2007: 2) ging. In der Mitteilung der Europäischen Kommission über Migration und Entwicklung,⁶ im Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung aus dem Jahr 2005⁷ sowie in anderen Foren wie dem Globalen Forum über Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development – GFMD)⁸ wird somit ein entwicklungspolitischer Ansatz bei zirkulärer Migration unterstützt, welcher mehrfache Wanderung sowie Transfer von Wissen und Kenntnissen zwischen Herkunftsland und Zielland, Reduzierung des Brain Drain und Unterstützung durch die Diaspora durch Einsatz im Herkunftsland betont. Dieser Ansatz wurde erweitert indem zirkuläre Migration ebenso als Mittel gesehen wurde, um legale Migrationskanäle zu stärken sowie irreguläre Migration einzudämmen. In der weiteren Folge wurden politische Optionen, wie beispielsweise organisierte Programme zur zirkulären Migration, zugänglich. Fast schon als „Wunderwaffe“ (Skeldon 2010: 22), welche verheißungsvolle Problemlösungen im Migrationskontext verspricht, wird in diesen Konzepten davon ausgegangen, dass zirkuläre Migration, wenn sie richtig gesteuert ist, eine „Win-Win-Win“-Situation für Zielländer (Deckung von Arbeitskräftemangel), Herkunftsländer (Rücküberwei-

6 Vgl. Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 1. September 2005 – Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien*, KOM (2005) 390 endgültig, 1. September 2005, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 11. Oktober 2010).

7 Vgl. Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission – Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung*, KOM(2005) 669 endgültig, 21. Dezember 2005, verfügbar auf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf (Zugriff am 12. Oktober 2010).

8 Vgl. www.gcim.org (Zugriff am 6. September 2010).

sungen, Humankapitalgewinn) und MigrantInnen (Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten) schaffe. Die Definitionskriterien (zum Beispiel Aufenthaltsdauer, Wiederholungscharakter) für temporäre bzw. zirkuläre Migration sind allerdings auch im politischen Diskurs nicht genau festgelegt und es ist oft nicht klar ersichtlich, ob politische EntscheidungsträgerInnen, wenn sie von zirkulärer Migration sprechen, ein spontan und natürlich auftretendes Phänomen (wie es zum Beispiel in Schweden der Fall ist)⁹ meinen oder einen Belang politischen Eingreifens, d.h. eine gesteuerte Migrationsform (Newland 2009: 6).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass weder für den Begriff „temporäre Migration“ noch für den Begriff „zirkuläre Migration“ einheitliche Definitionen und Konzepte vorliegen; und das Verständnis, welches sich hinter den Begriffen verbirgt, stark variieren kann. Daher wird in dieser Studie mit Arbeitsdefinitionen gearbeitet, welche im Folgenden erläutert werden.

1.3.2. Arbeitsdefinitionen

Temporäre Migration

In Österreich gibt es keine formelle oder legale Definition von temporärer Migration. Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz verwendet für Aufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige die Bezeichnung „vorübergehend befristeter Aufenthalt“ und für Niederlassungsbewilligungen die Bezeichnung „nicht bloß vorübergehend befristete Niederlassung“. Der Begriff „vorübergehend“ wird aber nicht genauer definiert. Das Unterscheidungskriterium ist, dass nur die Niederlassung mit der Perspektive verbunden ist permanent in Österreich zu bleiben und die Staatsbürgerschaft zu erwerben, während Aufenthaltsbewilligungen einen temporären Charakter haben.¹⁰

Aufgrund des Fehlens einer formellen und/oder legalen Definition von temporärer Migration, wird im Rahmen dieser Studie die Definition des EMN Glossars als Arbeitsdefinition herangezogen. Temporäre Migration wird hier als „*Migration aus einem bestimmten Beweggrund oder/und Zweck*

9 Schwedisches Justizministerium, *Sweden's Committee for Circular Migration and Development*, Fact Sheet, Ju 10.08e, September 2010, verfügbar auf www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/26/50/d3ec05c1.pdf (Zugriff am 1. Oktober 2010).

10 Für weitere Informationen siehe Kapitel 2.3.

mit der Absicht, dass anschließend eine Rückkehr in das Herkunftsland oder eine Weiterwanderung stattfindet.“ (EMN Glossar 2010: 104) definiert.

Zirkuläre Migration

In Österreich liegt ebenfalls keine klare Begriffsdefinition für zirkuläre Migration vor, was unterschiedliche Interpretationen des Begriffs nach sich zieht. So assoziieren auch die befragten ExpertInnen mit dem Begriff je nach ihrem Fachbereich unterschiedliche Aspekte: Johann Zimmermann¹¹ (Landwirtschaftskammer) beispielsweise und Johannes Peyrl¹² (Arbeiterkammer), verweisen in Bezug auf zirkuläre Migrationsmuster auf das Beispiel der Saisonarbeit, während Heinz Fassmann¹³ eine akademische Perspektive argumentiert, dass nämlich SaisonarbeiterInnen ihren Lebensmittelpunkt nicht in das Zielland verlagern und somit im Grunde keine Migration vorliegt. Die Aufenthaltsdauer von Saisoniers kann unter drei Monaten bleiben und bei ErntehelferInnen liegt sie bei sechs Wochen, sodass die von den Vereinten Nationen (UN) empfohlene Aufenthaltsdauer für die Definition von internationalen MigrantInnen nicht zutrifft.¹⁴ Fassmann schlägt deshalb vor, im Zusammenhang von Saisonarbeit mit einer Aufenthaltsdauer in Österreich von weniger als drei Monaten eher von „zirkulärer Mobilität“ als „zirkulärer Migration“ zu sprechen. Die unterschiedlichen Perspektiven zeigen zum einen die jeweiligen Arbeitsschwerpunkte, aber auch die begriffliche Unschärfe sowie den Schwerpunkt Österreichs

11 Johann Zimmermann, Referent für Sozial- und Steuerpolitik, Österreichische Landwirtschaftskammer, 9. September 2010.

12 Johannes Peyrl, Experte für Migrationsrecht, Arbeiterkammer Wien, 7. September 2010.

13 Heinz Fassmann, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung, Österreichische Akademie der Wissenschaften, 8. September 2010.

14 Für die statistische Erfassung von Migrationsbewegungen werden von der UN die Definitionen „Kurzzeitmigrant“ (*short-time migrant*; eine Person, die für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten, aber weniger als ein Jahr in ein anderes Land als das ihres gewöhnlichen Aufenthalts zieht mit Ausnahme von Fällen in denen die Reise in das Land aus Gründen von z. B. Erholung oder Urlaub unternommen wird) und „Langzeitmigrant“ (*long-term migrant*; eine Person, die für einen Zeitraum von zumindest einem Jahr in ein anderes Land als das ihres gewöhnlichen Aufenthalts zieht, sodass das Zielland tatsächlich das neue Land des gewöhnlichen Aufenthalts wird) empfohlen. Für weitere Informationen siehe UN Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *Recommendations on statistics of international migration*, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1, 1998, verfügbar auf http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).

auf Phänomenen wie der saisonalen Beschäftigung und nicht auf organisierten Programmen zur zirkulären Migration, wie sie in einigen anderen Staaten üblich sind.

Da eine formelle oder legale Definition von zirkulärer Migration in Österreich fehlt, wird im Rahmen dieser Studie auch in Bezug auf zirkuläre Migration die Definition des EMN Glossars als Arbeitsdefinition verwendet. Diese definiert zirkuläre Migration als *“Form von Migration, welche eine legale Mobilität zwischen zwei oder mehr Ländern in einer sich wiederholenden Weise umfasst”* oder als eine *“Wiederholung von auf einander folgenden legalen Wanderungen derselben Person(en) zwischen ein oder mehr Ländern”* (EMN Glossar 2010: 99).

Das Glossar verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Mitteilung der Kommission „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“¹⁵ nach der zirkuläre Migration eine *„Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (Hin und Zurück) zwischen zwei Ländern zulässt“* ist.

Die Mitteilung führt weiter aus, dass im EU-Kontext vor allem zwei Formen zirkulärer Migration relevant sein dürften; diese sind:

(1) Zirkuläre Migration von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen

Diese Kategorie der zirkulären Migration bietet Menschen die Möglichkeit zur Ausübung einer Tätigkeit in ihrem Herkunftsland (zum Beispiel Geschäftstätigkeit, Berufstätigkeit, Freiwilligentätigkeit) und der Beibehaltung ihres Hauptwohnsitzes in einem Mitgliedstaat. Unter diese Kategorien fallen verschiedene Gruppen wie

- Geschäftsleute, die in der EU arbeiten und sich mit einer Geschäftstätigkeit in ihrem Herkunftsland (oder einem anderen Drittland) selbständig machen wollen; und
- Ärzte, Professoren und Angehörige anderer Berufsgruppen, die ihr Herkunftsland unterstützen wollen, indem sie einen Teil ihrer Berufstätigkeit dort ausüben.

15 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16. Mai 2007 zu Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, KOM(2007) 248 endgültig, 16. Mai 2007, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010).

(2) Zirkuläre Migration von in einem Drittstaat aufhältigen Personen

Zirkuläre Migration könnte in einem Drittstaat aufhältigen Personen die Möglichkeit bieten, für einen befristeten Zeitraum zu Arbeits-, Studien-, Ausbildungszwecken oder einer Kombination von diesen in die EU einzureisen und sich dort aufzuhalten, sofern sie nach Ablauf der ihnen gewährten Genehmigung ihren Hauptwohnsitz und ihre Haupttätigkeit in ihr Herkunftsland zurück verlegen. Die zirkuläre Migration kann verstärkt werden, indem in ihr Herkunftsland zurückgekehrten Migranten die Möglichkeit einer privilegierten Mobilität zwischen ihrem Herkunftsland und dem Mitgliedstaat, in dem sie zuvor ihren Wohnsitz hatten, gewährt wird (zum Beispiel in Form von vereinfachten Zulassungsverfahren und Verfahren für eine mehrfache Einreise). Diese Kategorie umfasst eine breite Palette von Situationen, die das gesamte MigrantInnenspektrum abdecken:

- Drittstaatsangehörige, die befristet in der EU arbeiten (zum Beispiel als saisonale Arbeitskräfte);
- Drittstaatsangehörige, die in Europa studieren oder eine Ausbildung absolvieren, bevor sie in ihr Heimatland zurückkehren;
- Drittstaatsangehörige, die nach Abschluss ihres Studiums in der EU arbeiten (zum Beispiel als Trainee), um Berufserfahrung zu sammeln, bevor sie in ihr Heimatland zurückkehren;
- Drittstaatsangehörige, die als ForscherInnen arbeiten und ein Forschungsprojekt in der EU durchführen;
- Drittstaatsangehörige, die an einem interkulturellen Austausch oder anderen kulturellen Veranstaltungen in den Bereichen aktive Bürgerschaft, Bildung und Jugend (zum Beispiel Weiterbildungskurse, Seminare, Studienbesuche) teilnehmen;
- Drittstaatsangehörige, die einen unentgeltlichen Freiwilligendienst absolvieren, der den allgemeinen Interessen der EU dient.

2. ZUGÄNGE ZU ZIRKULÄRER UND TEMPORÄRER MIGRATION IN ÖSTERREICH

2.1. Entwicklung der Migrationspolitik in Österreich seit 1950

Die Zugänge zu temporärer vor allem aber zu zirkulärer Migration in Österreich sind durch die Erfahrungen mit dem sogenannten „Gastarbeiter“-System“ der 1960-70er Jahre geprägt, daher soll einleitend ein Einblick in die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik seit den fünfziger Jahren gewährt werden.

Das Wirtschaftswachstum, das ab Mitte der fünfziger Jahre einsetzte, sowie die Abwanderung österreichischer Arbeitskräfte führten in Österreich zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften, die längerfristig nicht mit dem vorhandenen Arbeitskräftepotenzial abgedeckt werden konnte (Matuschek 1985: 159). Nach dem Beispiel Deutschlands wurde trotz des anfänglichen Widerstandes der Gewerkschaften Anfang der sechziger Jahre mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte begonnen (Gächter 2008: 3f.). Die Grundlage für die Anwerbung bildete das „Raab-Olah-Abkommen“, das zwischen den Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer und dem Gewerkschaftsbund abgeschlossen wurde (Bauer 2008: 5) und die befristete Zulassung einer bestimmten Anzahl von ausländischen Arbeitskräften erlaubte (Kontingente). In der Folge wurden Anwerbe- und Sozialabkommen mit Spanien (1962), der Türkei (1964 bzw. 1969) und Jugoslawien (1966) abgeschlossen. Kennzeichnend für diese Epoche der österreichischen Migrationsgeschichte war, dass die Migrationspolitik Teil der Arbeitsmarktpolitik war und vorwiegend von den Sozialpartnern bestimmt wurde (Münz/Zuser/Kytir 2003: 22). In der Praxis bedeutete dies, dass die Einreise über ein Visum stattfand, die zukünftigen ArbeitnehmerInnen reisten nach Österreich ein und legalisierten erst nachträglich ihren Aufenthalt durch eine Beschäftigungsbewilligung, die sogenannte „Touristenbeschäftigung“ (Gächter 2004: 37). Das „Gastarbeitersystem“ basierte auf dem Rotationsprinzip: ausländische Arbeitskräfte sollten für eine beschränkte Zeit nach Österreich kommen und dann wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren und durch neue Arbeitskräfte ersetzt werden.

Allerdings funktionierte das System nur beschränkt, der temporäre Aufenthalt wurde oftmals zum Daueraufenthalt, worin einige das Scheitern des Modells sehen (Kutscher/Völker/Witt 2010: 1). Die Gründe für die Verfestigung des Aufenthalts von MigrantInnen waren vielschichtig und können hier nicht im Detail erläutert werden. Einerseits warben Unternehmen keine neuen Arbeitskräfte mehr an (auch um gut eingearbeitetes Personal zu halten), sondern ermutigten Arbeitskräfte, ihre Angehörigen und Bekannten zur Arbeitsaufnahme in Österreich zu motivieren (Münz/Zuser/Kytir 2003: 22); andererseits änderten auch MigrantInnen ihre Pläne. Ein weiterer Grund für den Verbleib einiger „GastarbeiterInnen“ liegt auch in der Ausrichtung der österreichischen Migrationspolitik als Reaktion auf die Erdölkrise im Jahr 1974. Es wurden Maßnahmen erlassen, welche auf die Reduzierung der Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte abzielten. Insbesondere das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz erschwerte die Einstellung von ausländischen Arbeitskräften, da es einen Vorrang für ÖsterreicherInnen bei der Vergabe einer Stelle einräumte. Ab 1974 wurde zudem auch die Praxis der „Touristenbeschäftigung“ beendet (Gächter 2008: 5). Die Folgen dieser Politik waren einerseits, dass die Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte in den Jahren zwischen 1974 und 1984 um 40% sank, andererseits blieben aber auch viele Menschen in Österreich und holten ihre Familienangehörigen nach, da sie befürchteten, die Möglichkeit für eine Wiedereinreise nach Österreich nach einer Rückkehr ins Herkunftsland zu verlieren; damit blieb im Ergebnis die Größe der ausländischen Wohnbevölkerung konstant (Münz/Zuser/Kytir 2003: 23).

Das Ende des Kalten Krieges und die Öffnung der östlichen Grenzen brachten wesentliche Änderungen in der österreichischen Migrationspolitik. Da die Steuerung der Zuwanderung durch die Arbeitsmarktpolitik unter großem Einfluss der Sozialpartner nicht mehr als zufriedenstellend betrachtet wurde, wurden die Regelungskompetenzen vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bzw. von den Sozialpartnern auf das Bundesministerium für Inneres übertragen (IOM Wien 2009: 30). Mit Anfang der neunziger Jahre wurde Migration verstärkt Gegenstand politischer und öffentlicher Debatten. 1990 wurde erstmals eine Quote für ausländische Arbeitskräfte eingeführt, die bis heute den Anteil (Bundeshöchstzahl) der beschäftigten AusländerInnen (damals auf 10%; seit 1998 auf 8%)¹⁶ im

16 Ab 1. Mai 2011 wird die Höchstzahl auf 7% herabgesetzt.

Verhältnis zu ÖsterreicherInnen festlegte (vgl. Kutscher/Völker/Witt 2010: 1). In den Jahren 1992/1993 wurde schließlich auch für den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen ein Quotensystem eingeführt: für die Zulassung von bestimmten Personengruppen (selbständig Erwerbstätige, Studierende, Familienangehörige, usw.) wurde jährlich in einer Verordnung des Bundesministerium für Inneres eine Höchstzahl festgesetzt. Dieses Quotensystem ist nach wie vor aufrecht,¹⁷ wobei die Aufenthaltszwecke in den letzten zwanzig Jahren geändert wurden. Beispielsweise wurde eine Quote für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige (Schlüsselkräfte) erst 2003 eingeführt.

Im Jahr 1997 wurde das Fremdenrecht (FrG 1997), das vom Gedanken „Integration vor Neuzuzug“ geprägt war, erlassen: einerseits wurde durch das Gesetz die Neuzuwanderung erschwert, andererseits wurde Personen, deren Aufenthalt in Österreich verfestigt war, je nach Dauer des Aufenthaltes vor Ausweisung geschützt (Aufenthaltsverfestigung) (IOM Wien 2009: 33). Neu war im FrG 1997 die Unterscheidung zwischen einem temporären Aufenthalt (Aufenthaltsurlaubnis) und einer dauerhaften Niederlassung (Niederlassungsbewilligung), die Quoten für Niederlassungsbewilligungen wurden beibehalten, für den befristeten Aufenthalt waren allerdings keine Höchstgrenzen mehr vorgesehen. Diese Unterscheidung ist bis heute für das österreichische Fremdenrecht charakteristisch und wird als „wichtigste systematische Abgrenzung im Fremdenrecht 1997“ gesehen (Kutscher/Völker/Witt 2010: 7). Diese Unterscheidung führte in der Praxis jedoch teilweise zu Interpretationsschwierigkeiten, da bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln neben objektiven Tatsachen auch subjektive Elemente zu erheben waren (wie beispielsweise der Wille des/der MigrantIn sich in Österreich niederzulassen oder einer Erwerbstätigkeit nachzugehen), welche für die Behörden schwer erfassbar waren.

Schließlich brachte das Ausländerpaket 2002-03 weitere Neuerungen. Dem Prinzip der „Integration vor Neuzuzug“ folgend wurden erstmals verpflichtende Deutschkurse im Rahmen der Integrationsvereinbarung vorgesehen. Wie bereits erwähnt, wurde auch erstmals eine eigene Quote für Schlüsselkräfte eingeführt, um die Zuwanderung von hochqualifizierten

17 Nach einer Novelle zum Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011) wird das Quotensystem für Niederlassungsbewilligungen weitgehend durch ein kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem ersetzt.

Drittstaatsangehörigen zu unterstützen; gleichzeitig wurde die Zuwanderung für niedrigqualifizierte Drittstaatsangehörige praktisch auf Saisoniers beschränkt (Schumacher/Peyrl 2007: 64). Aufgrund einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes,¹⁸ sah der Gesetzgeber auch die Notwendigkeit, die Unterscheidung zwischen Aufenthalt und Niederlassung weiter zu präzisieren. Kritisch betrachtet wurde insbesondere, wenn Drittstaatsangehörige nachträglich Niederlassungsabsicht behaupteten, um den Wechsel zu einem anderen Aufenthaltstitel (insbesondere von einer Aufenthaltsbewilligung auf eine Niederlassungsbewilligung) zu ermöglichen. Der Wechsel vom temporären Aufenthalt auf eine dauerhafte Niederlassung war „migrationspolitisch unerwünscht“ und wurde durch die Einführung der „Aufenthaltsurlaubnis ohne Niederlassungsabsicht“ und der „Aufenthaltsurlaubnis mit Aufenthaltsabsicht“ eingeschränkt (Kutscher/Völker/Witt 2010: 7).

Im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005 wurde das Fremden- und Asylgesetz neu kodifiziert und erlassen: das Niederlassung- und Aufenthaltsgesetz 2005 (NAG) bildet bis heute die Rechtsgrundlage für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen und regelt auch bis zu einem gewissen Grad den Zugang zur Arbeit. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz regelt die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen und wurde in diesem Zusammenhang novelliert. Das Fremdenrechtspaket brachte wesentliche Änderungen, für die Zuwanderung nach Österreich, die hier nicht im Detail ausgeführt werden können.¹⁹ Es ist jedoch hervorzuheben, dass das NAG „systematisch davon ausgeht, dass verschiedenen Personengruppen nicht dasselbe ‚Angebot‘ [an Aufenthaltstiteln] aus migrationspolitischer Sicht gemacht wird“ (Kutscher/Völker/Witt 2010: 8). Gleichzeitig wurde auch die Abgrenzung zwischen temporärem Aufenthalt und Niederlassung genauer definiert (ibid: 8).²⁰

18 VwGH, 23. November 2001, Geschäftszahl 2001/19/0061.

19 Für weitere Informationen siehe IOM Wien 2006.

20 Für weitere Informationen über die aktuelle Gesetzeslage siehe Kapitel 2.3.

2.2. Nationale Vorstellungen, Maßnahmen und Programme zu zirkulärer Migration

Die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik zeigt, dass die Unterscheidung zwischen temporärem und längerfristigem Aufenthalt ein sehr wichtiges Merkmal in der Migrationspolitik darstellt. Die genaue Ausgestaltung dieser Politik aufgrund der aktuellen Gesetzeslage wird in Kapitel 2.3. dargestellt. Im Folgenden wird daher in erster Linie auf die Ansätze Österreichs zur zirkulären Migration eingegangen.

Spätestens seit der Fremdenrechtsnovelle 2003, als Österreich das erste Mal einen Aufenthaltstitel und ein vereinfachtes Antragsverfahren für hochqualifizierte sogenannte „Schlüsselkräfte“ einführte, wurde die Zuwanderung von hochqualifizierten MigrantInnen als wichtiger Aspekt formuliert.²¹ Die Schlüsselarbeitskraft-Regelungen brachte jedoch nicht das erwartete Ergebnis: die vorgesehenen Quoten wurden nicht ausgeschöpft und die strengen Kriterien für Schlüsselkräfte wurden als eine große Hürde empfunden.²² Bis dato gibt es in Österreich keine Programme die zirkuläre Migration von Arbeitskräften oder anderen Drittstaatsangehörigen fördern, solche sind in absehbarer Zeit auch nicht geplant.

Aus diesem Grund wurde vom Bundesministerium für Inneres auf Vorschlag der Industriellenvereinigung und der Wirtschaftskammer im Jahr 2008 ein Reformvorhaben zur Erarbeitung eines neuen Kriterien geleiteten Zuwanderungssystems für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige, die sogenannte „Rot-Weiß-Rot Karte“, gestartet.²³ Der Gesetzesentwurf, der unter Einbeziehung der Sozialpartner erarbeitet wurde, stellt ein Abrücken von der Quotenregelung dar und sieht ein Punktesystem für bestimmte Personengruppen vor. Und Ansätze zur Förderung von zirkulärer Migration sind in diesem Reformvorhaben nicht vorgesehen.

21 Vgl. Fremdenrechtsnovelle 2003, Vorblatt, Regierungsvorlage, Materialien, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/II/I_01172/fname_000786.pdf (Zugriff am 8. Oktober 2010).

22 Wiener Zeitung, *Visumhürden für Ansiedlungen*, 25. Februar 2010, verfügbar auf www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3929&Alias=wzo&cob=474753 (Zugriff am 8. Oktober 2010).

23 Österreichisches Bundesministerium für Inneres, *Start der Umsetzung der Rot-Weiß-Rot Card – Weitere Vorgangsweise bei der Neuregelung des humanitären Aufenthaltes*, Pressemitteilung, 26. Januar 2009, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/cs03documents-bmi/636.pdf (Zugriff am 26. September 2010).

Hinsichtlich der Vorhaben der Europäischen Kommission, zirkuläre Migration als migrationspolitisches Steuerungsinstrument zu fördern, wurde seit 2007 – als die Europäische Kommission die Mitteilung über Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten²⁴ veröffentlichte – von der österreichischen Regierung mehrmals betont, dass dieses Konzept in Österreich kritisch betrachtet wird. Insbesondere wurde auch im Zuge der Annahme des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl seitens des Bundesministeriums für Inneres unterstrichen, dass sie „den Pakt mit Ausnahme des Konzepts der zirkulären Migration unterstützt“²⁵. Diese Ansicht wurde auch in der Stellungnahme zum Stockholmer Programm wiederholt: „Das Konzept der EK [Europäischen Kommission] zur zirkulären Migration (befristete Zulassung für einige Jahre mit obligatorischer Rückkehr und ohne Integration) wird von Österreich aufgrund seiner Erfahrungen abgelehnt. Abgesehen davon, dass eine freiwillige Rückkehr trotz zeitlicher Befristung der Zulassung nicht realisierbar ist, gilt es insbesondere zu bedenken, dass gerade befristet Beschäftigte Gefahr laufen, unter ihrer Qualifikation beschäftigt und Opfer von Lohn- und Sozialdumping zu werden, mit den entsprechenden Auswirkungen sowohl für sie selbst als auch für den Arbeitsmarkt insgesamt.“²⁶

Ähnlich wurde auch im Rahmen der Vorbereitung der Subsidiaritätsrüge Österreichs bezüglich des Vorschlags der Europäischen Kommission für die Saisoniers-Richtlinie²⁷ die Sorge geäußert, dass die im Vorschlag

24 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16. Mai 2007 zu Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, KOM(2007) 248 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010).

25 Parlament, *EU-Arbeitsprogramm zu Migration, Asyl, innere Sicherheit*, Pressemitteilung, Parlamentskorrespondenz Nr. 383, 25. Mai 2010, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0383/ (Zugriff am 10. November 2010).

26 Parlament, *Stellungnahme zum Stockholmer Programm*, 21. Oktober 2009, verfügbar auf http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npof/docs/austria/2009/com20090262/com20090262_nationalrat_opinion_de.pdf (Zugriff am 22. Oktober 2010).

27 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, KOM(2010) 379 endgültig,

vorgesehenen multisaisonalen Bewilligungen zirkuläre Migration fördern könnten – wie dies auch im Entwurf der Kommission hervorgehoben wird. Anders als die Darstellung der Europäischen Kommission, welche den temporären Charakter zirkulärer Migrationen hervorhebt,²⁸ befürchtet Österreich, dass durch die geplanten multisaisonalen Bewilligungen ein Einstieg zu einem Daueraufenthalt ermöglicht wird.²⁹

Diese Haltung wurde von Johann Bezdeka vom Bundesministerium für Inneres im Interview bestätigt: „Wir stehen etwas reserviert dazu, weil zirkuläre Migration unter dem Gesichtspunkt, jemand kommt befristet nach Österreich und fährt dann wieder nach Hause, schon in der Vergangenheit nicht funktioniert hat. Warum sollte es zukünftig funktionieren?“³⁰ Er wies darauf hin, dass das Konzept derzeit sehr vage sei, eine klare Definition, die aktuell noch nicht gegeben ist, sei die Grundvoraussetzung für die Entwicklung neuer Maßnahmen. Kritisch betrachtet wurde auch, dass die Konzepte der Europäischen Kommission zu zirkulärer Migration sich nicht ausreichend mit der Rückkehrkomponente auseinandersetzen: was passiert, wenn die Menschen ihre Pläne ändern und nicht mehr in ihr Herkunftsland zurückkehren oder ihre Familienangehörige nachholen. Werden Integrationsmaßnahmen vernachlässigt unter der falschen Annahme, dass diese nicht notwendig seien, wird Österreich erneut mit großen Herausforderungen konfrontiert sein – eine Erfahrung die Österreich bereits mit dem Gastarbeitermodell gesammelt hat.³¹ Ingrid Nowotny vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz bestätigt diese Haltung im Gespräch und betont zusätzlich, dass in erster Linie das ausländische Arbeitskräftepotenzial in Österreich ausgeschöpft werden solle, bevor

13. Juli 2010, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 7. September 2010).

28 Rat der Europäischen Union, *Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, 12208/10, 15. Juli 2010, verfügbar auf <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st12/st12208.de10.pdf> (Zugriff am 6. September 2010).

29 Parlament, *EU-Unterausschuss beschließt Subsidiaritätsrüge*, Pressemitteilung, Parlamentskorrespondenz Nr. 678, 14. September 2010, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0678 (Zugriff am 15. September 2010).

30 Johann Bezdeka, Leiter der Abteilung II-B Fremdenpolizei, Zivil- und Katastrophenschutz, Österreichisches Bundesministerium für Inneres, 24. September 2010.

31 Ibid.

neue, vor allem niedrigqualifizierte Arbeitskräfte, angeworben werden.³² Ein „Kompromiss“ der Interessen sei hier laut Nowotny die Beschäftigung von Saisonniers. Diese können bis zu sechs bzw. bei Verlängerung zwölf Monate in Österreich arbeiten, dann müssen sie für mindestens zwei Monate wieder ausreisen, bevor sie wieder einer Beschäftigung in Österreich nachgehen können. Obwohl das Saisonniers Modell schlechte Lohn- und Arbeitsbedingungen verfestige, sei doch der Bedarf gegeben, „weil ganze Branchen sonst nicht mehr funktionieren könnten“.³³

Die Meinungen der VertreterInnen der Arbeiterkammer, der Landwirtschaftskammer und der Wirtschaftskammer in Österreich, ob ein zirkuläres Modell für Migration sinnvoll wäre, divergieren: Margit Kreuzhuber von der Wirtschaftskammer ist der Auffassung, dass man sich Modelle zur zirkulären Migration näher ansehen solle. Ihrer Meinung nach kommt es vor allem auf die tatsächliche Umsetzung an; es gilt hier Modelle zu schaffen, die sowohl für die MigrantInnen als auch für den österreichischen Arbeitsmarkt und die österreichische Wirtschaft von Vorteil sind. Die Herkunftsländer können von dem im Ausland erworbenen zusätzlichen Know How der MigrantInnen profitieren.³⁴ Ähnlich sieht Johann Zimmermann von der Landwirtschaftskammer die Vorteile eines zirkulären Modells, da besonders Drittstaatsangehörige die Möglichkeit zur Planung ihres Arbeitsaufenthalts über mehrere Saisonen hinweg hätten.³⁵ Konträr zu diesen Ansätzen steht die Position der Arbeiterkammer. Bereits 2007 hat die Arbeiterkammer das Konzept der zirkulären Migration in ihrer Stellungnahme „Issues on Circular Migration“³⁶ deutlich abgelehnt, mit der Begründung, dass es sich um die Einführung eines europaweiten Saisonniermodells handle. Laut Johannes Peyrl von der Arbeiterkammer müssten in erster Linie

32 Ingrid Nowotny, Stellvertretende Leiterin der Sektion IV Arbeitsmarkt, Österreichisches Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 17. September 2010.

33 Ibid.

34 Margit Kreuzhuber, Referentin für Migration und Integration, Wirtschaftskammer Österreich, 9. September 2010.

35 Johann Zimmermann, Referenz für Sozial- und Steuerpolitik, Österreichische Landwirtschaftskammer, 9. September 2010.

36 Johannes Peyrl, *Zirkuläre Migration – „Issues Paper on Circular Migration“*, 20. September 2007, verfügbar auf www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=24&vID=43 (Zugriff am 18. Oktober 2010).

die Arbeitsbedingungen der Saisoniers verbessert werden, dadurch würde sich ein zirkuläres Modell vorerst erübrigen.³⁷

2.3. Rechtliche Rahmenbedingungen, Voraussetzungen, Kriterien und Durchführung

Im folgenden Kapitel werden die Grundzüge des österreichischen Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts dargestellt. Dabei werden in erster Linie jene Aspekte beleuchtet, die für temporäre und allenfalls zirkuläre Migrationsformen eine Rolle spielen könnten, wie beispielsweise die Unterscheidung zwischen verschiedenen Aufenthaltsberechtigungen aufgrund der Dauer des (geplanten) Aufenthalts, der Rückkehr nach Ablauf der Aufenthaltsberechtigung und der Frage nach der Doppelstaatsbürgerschaft. Weiters wird der Rechtsstellung von Saisoniers, Studierenden, ForscherInnen, Rotationskräften und innerbetrieblich entsandten Drittstaatsangehörigen ein besonderes Augenmerk geschenkt, da diese Personengruppen explizit in der Definition der Europäischen Kommission erwähnt werden und/oder auf diese im Rahmen der Interviews verwiesen wurden.

2.3.1. Überblick über das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht

Wichtigste Regelungsinstrumente sind das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), das Fremdenpolizeigesetz (FPG), das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG), die jährliche Niederlassungsverordnung des Bundesministeriums für Inneres und die Verordnungen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die befristete Beschäftigung von AusländerInnen. Das vorangehende Fremden- und Asylgesetz wurde 2005 neu kodifiziert und erlassen (Fremdenrechtspaket 2005). Das AuslBG sowie das Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG) wurden in diesem Zusammenhang ebenfalls novelliert. Kennzeichnend für das Fremdenrechtspaket 2005 ist die Unterscheidung zwischen einem Aufenthalt von Fremden von bis zu sechs Monaten, welches im FPG geregelt ist, und einem Aufenthalt von mehr als sechs Monaten, welcher vom NAG abgedeckt wird.³⁸

37 Johannes Peyrl, Experte für Migrationsrecht, Arbeiterkammer Wien, 7. September 2010.

38 Österreichisches Bundesministerium für Inneres, *Fremdenwesen, Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter*, Pressemitteilung, 10. Juni 2009, verfügbar auf www.bmi.

Bei der Vergabe von Einreise- und Aufenthaltsberechtigungen wird aufgrund der Dauer des geplanten Aufenthaltes in Österreichs zwischen verschiedenen Arten von Berechtigungen unterschieden: Visa, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen und Aufenthaltstitel.

a) Visa

Bei einem kurzfristigen Aufenthalt von bis zu sechs Monaten werden Visa vergeben. Die Bedingung für die Erteilung der Visa und der Einreise werden im Fremdenpolizeigesetz geregelt. Visa sind grundsätzlich nicht verlängerbar und werden für die ein- oder mehrmalige Einreise erteilt.³⁹ Die Gültigkeitsdauer beträgt höchstens sechs Monate.⁴⁰ Visa können im Zusammenhang mit zirkulärer Migration von Drittstaatsangehörigen in der saisonalen Beschäftigung als multi-saisonale Bewilligungen eine Rolle spielen, da sie für eine beschränkte Zeit (eine Saison) erteilt werden, aber auch zu einer Wiedereinreise im darauffolgenden Jahr (in der nächsten Saison) berechtigen (vgl. Bünthe/Müller 2011: 31f.). Das nationale Visum (Visum D), das auch zu Erwerbszwecken erteilt werden kann, lässt insbesondere die Beschäftigung als Saisonnier (kurzfristig beschäftigte Fremde und ErntehelferInnen) zu.⁴¹ Allerdings sind diese nicht als multisaisonale Visa konzipiert, da die Gültigkeitsdauer nur sechs Monate beträgt und diese jedes Jahr neu beantragt werden müssen. Eine weniger wichtige Rolle spielt das Visum D auch für Studierende aus Drittstaaten, die sich allenfalls im Rahmen eines Austauschprogrammes für bis zu sechs Monaten in Österreich aufhalten.⁴²

b) Aufenthaltstitel

Das NAG unterscheidet zwischen fünf Arten von Aufenthaltstitel: Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen, Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“, Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt - EG“ und Aufenthalts-

www.bmi.gv.at/cms/BMI/aus_dem_innen/files/Fremdenwesen.pdf (Zugriff am 28. September 2010). Vgl. auch § 1 Abs 2 Z 3 NAG.

39 § 20 Abs 4 FPG.

40 § 20 Abs 3 FPG.

41 § 24 FPG.

42 Österreichischer Austauschdienst, *Leitfaden zu den Einreisebedingungen für ausländische Studierende*, Januar 2011, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/allg_infos_neu/Leitfaden_Studi_dt.pdf (Zugriff am 26. August 2011).

titel „Daueraufenthalt - Familienangehöriger“.⁴³ Aufenthaltsbewilligungen haben einen temporären Charakter. Sie werden „für einen vorübergehenden befristeten Aufenthalt“⁴⁴ erteilt und können grundsätzlich eine Gültigkeitsdauer bis zu einem Jahr haben.⁴⁵ Mit Ausnahme der Aufenthaltsbewilligung – Sozialdienstleistende⁴⁶ sind alle Aufenthaltsbewilligungen verlängerbar. Niederlassungsbewilligungen sind zwar auch befristet, sie begründen aber eine „nicht bloß vorübergehende befristete Niederlassung“.⁴⁷ Die Befristung beträgt auch ein Jahr, eine Ausnahme bildet nur die Niederlassungsbewilligung – „Schlüsselkraft“, die bis zu 18 Monate gültig sein kann. Der wesentliche Unterschied zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen ist, dass eine unbefristete Niederlassung nur begründet werden kann bzw. der Aufenthaltstitel – Daueraufenthalt - EG⁴⁸ nur erworben werden kann, wenn der/die Drittstaatsangehörige zuvor in Österreich fünf Jahre niedergelassen war.⁴⁹ Aufenthaltsbewilligungen können zwar bis zur Hälfte der Zeit angerechnet werden,⁵⁰ können aber niemals alleine einen Daueraufenthaltsstatus begründen. Selbst wenn der/die InhaberIn mehrere Jahre in Österreich gelebt hat, bleibt der temporäre Charakter des Aufenthaltes erhalten. Ebenso ist der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft an die Niederlassung gebunden.

Die letzte Novelle des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes schwächt zwar diese terminologische Unterscheidung zwischen Niederlassungs- und Aufenthaltstitel ab, aber die migrationspolitische Abgrenzung bleibt weiter erhalten. In Zukunft berechtigten neben den Niederlassungsbewilligungen der Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte“, der Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ und der Aufenthaltstitel „Blaue Kar-

43 Für eine detaillierte Beschreibung der Aufenthaltstitel im Einzelnen siehe: IOM Wien, *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Austria*. Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk, 2009, IOM, Wien, verfügbar auf <http://www.emn.at/studien> (Zugriff am 30. August 2011).

44 § 8 Abs 1 Z 5 NAG. Ebenso werden die Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“ für befristete Niederlassung erteilt.

45 § 20 NAG.

46 § 66 NAG.

47 § 8 Abs 1 Z 1 NAG.

48 Der Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – EG“ ersetzt den früheren Niederlassungsnachweis und wurde im Rahmen der Umsetzung der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG eingeführt.

49 § 45 Abs 1 NAG.

50 § 45 Abs 1a NAG.

te EU“ zur Niederlassung. Die Aufenthaltsbewilligungen bleiben in der alten Form erhalten.⁵¹

Die Verlängerbarkeit der Aufenthaltstitel ist auch unter dem Aspekt des Rechts auf Privat- und Familienlebens zu beleuchten. Grundsätzlich müssen bei der Verlängerung eines Aufenthaltstitels alle allgemeine Erteilungsvoraussetzungen vorliegen: insbesondere Unterhalt, ortsübliche Unterkunft, keine gerichtliche Verurteilung, Nachweis einer Beschäftigung im Falle einer Niederlassungsbewilligung – „Schlüsselkraft“ bzw. Studiennachweis bei Studierenden. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, wird keine Bewilligung erteilt, und die Person muss ausreisen. Eine Ausnahme ist, wenn die Nicht-Verlängerung des Titels das Recht auf Privat- und Familienleben im Sinne des Artikels 8 Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzen würde.⁵² Der temporäre Charakter der Aufenthaltsbewilligungen ist demnach zweifach abgeschwächt: sie sind verlängerbar und aus humanitären Erwägungen sogar dann, wenn nicht alle Erteilungsvoraussetzungen vorliegen.

Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen sind zweckgebunden. Ob eine Person eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung braucht, ist daher nicht nur von der (geplanten) Dauer des Aufenthaltes bzw. von der Intention temporär oder endgültig zuzuwandern abhängig, sondern vom beabsichtigten Zweck, der vor der Einreise deklariert werden muss. Auf dieser Weise sollte der oben beschriebene Umstieg von einem temporären Aufenthalt auf dauerhafte Niederlassung verhindert werden (Kutscher/Völker/Witt 2010: 8). Insbesondere sind für Studierende, ForscherInnen, Betriebsentsandte, Rotationskräfte, Volontäre, PraktikantInnen usw. Aufenthaltsbewilligungen vorgesehen. Im Bereich der Arbeitsmigration haben derzeit nur hochqualifizierte Drittstaatsangehörige die Perspektive sich in Österreich niederzulassen.⁵³ Hinsichtlich Studierender und ForscherInnen zeigen die Gesetzesänderungen der letzten Jahre, dass Niederlas-

51 Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, verfügbar auf http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_38/BGBLA_2011_I_38.pdf (Zugriff am 8. April 2011).

52 In Österreich hat das EMRK Verfassungsrang und ist unmittelbar anwendbar (Öhlinger 1997: 78).

53 Voraussichtlich wird ab 1. Mai 2012 mit Inkrafttreten der Verordnung über Mangelberufe auch für bestimmte Fachkräfte die Möglichkeit eröffnet mit einer Rot-Weiß-Rot Karte nach Österreich zuzuwandern (Änderung des AuslBG 2011).

sung erleichtert werden. Das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009, das am 1.1.2010 in Kraft getreten ist, erleichtert beispielsweise den Umstieg von ForscherInnen und deren Familienangehörigen von einer Aufenthaltsbewilligung auf eine Niederlassungsbewilligung.⁵⁴ Ähnlich wird auch die Niederlassung von Studierenden nach Abschluss ihres Studiums in der neuesten Regierungsvorlage 2011 gefördert, wenn sie ihr Studium (größtenteils) in Österreich abgeschlossen haben.⁵⁵

Grundsätzlich ist ein Umstieg von einer Aufenthaltsbewilligung auf eine Niederlassungsbewilligung im Rahmen eines Zweckänderungsverfahrens möglich,⁵⁶ allerdings nur wenn der/die Drittstaatsangehörige die Voraussetzungen der beantragten Bewilligung erfüllt. Drittstaatsangehörige, die bereits eine Aufenthaltsbewilligung in Österreich besitzen, sind gegenüber denen die eine Erstbewilligung beantragen nicht bessergestellt, außer, dass das Zweckänderungsverfahren in Österreich beantragt werden kann und nicht im Herkunftsland gestellt werden muss, wie es bei Erstanträgen der Fall ist.

In Bezug auf zirkuläre und/oder temporäre Migration von in Österreich ansässigen Drittstaatsangehörigen, ist darauf hinzuweisen, inwiefern die Möglichkeit der persönlichen Abwesenheit aus Österreich während der Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels („outward mobility“) möglich ist. Es gibt keine Programme oder Maßnahmen, welche die Ausreise und die Wiedereinreise von in Österreich aufhältigen/niedergelassenen Drittstaatsangehörigen fördern. Grundsätzlich muss man bedenken, dass Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen eine relativ kurze Gültigkeitsdauer haben, die wenig Spielraum für die Aus- und Einreise zulassen, um beispielsweise einer selbständigen Geschäftstätigkeit nachzugehen oder einen anderen Beruf im Herkunftsland (oder einem anderen Drittland) auszuüben, wie dies in der Definition der Europäischen Kommission vorgesehen ist. Es ist lediglich vorgesehen, dass kurzfristige Inlands- und Auslandsaufenthalte, insbesondere zu Besuchszwecken den Aufenthalt oder die Niederlassung nicht un-

54 Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009, Regierungsvorlage, Materialien, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00330/fname_167909.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).

55 Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, Regierungsvorlage, Materialien, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01078/fname_206974.pdf (Zugriff am 8. April 2011).

56 § 26 NAG.

terbrechen.⁵⁷ Entsprechend der Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) gehen der permanente Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – EG“ (§ 45) und der „Daueraufenthalt – Familienangehöriger“ (§ 48) verloren, wenn sich der/die Drittstaatsangehörige/r länger als zwölf aufeinander folgende Monate außerhalb des EWR-Gebietes aufhält. Eine Ausnahme wird nur aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen gewährt, wie einer schwerwiegenden Erkrankung, der Einberufung zur Wehrpflicht oder zum Zivildienst.

2.3.2. Staatsbürgerschaft

Die Erlangung der Staatsbürgerschaft und die Möglichkeit der Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft können zirkuläre Migration fördern, da Drittstaatsangehörige dadurch ohne zeitliche Beschränkung in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, um zum Beispiel einer Beschäftigung nachzugehen. Die österreichische Staatsbürgerschaft kann durch Abstammung – wenn ein Elternteil ÖsterreicherIn ist – oder durch Verleihung erlangt werden.⁵⁸ Drittstaatsangehörige können nach zehn Jahren Aufenthalt in Österreich die Staatsbürgerschaft erwerben, wenn sie alle Erteilungsvoraussetzungen erfüllen.⁵⁹ Ein Recht auf die Staatsbürgerschaft erwirbt man nach fünfzehn Jahren Aufenthalt. Doppel- und Mehrfachstaatsbürgerschaft ist in Österreich grundsätzlich nicht vorgesehen. Ausländische Staatsangehörige können die österreichische Staatsbürgerschaft nur dann erlangen, wenn sie auf ihre vorangehende Staatsbürgerschaft verzichten, es sei denn dies ist nicht möglich oder zumutbar.⁶⁰ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn das Ausscheiden aus dem Staatsverband mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist oder wenn es vom Ableisten des Militärdienstes abhängig gemacht wird (Schumacher/Peyrl 2007: 264). Verschiedene AutorInnen weisen darauf hin, dass Österreich europaweit eines der streng-

57 § 2 Abs 7 NAG.

58 § 6 StBG.

59 § 10 StBG. In bestimmten Fällen kann Staatsbürgerschaft auch nach sechs Jahren erworben werden, wenn die AntragsstellerIn EU-BürgerIn, anerkannter Flüchtling ist, in Österreich geboren wurde etc.

60 § 10 Abs 3 und § 20 StBG.

sten Staatsbürgerschaftsgesetze hat⁶¹ (vgl. Goodman 2010; Schumacher/Peyrl 2007: 264).

2.3.3. Rückkehr

Es gibt keine besonderen Rückkehrprogramme in Österreich, welche die Rückreise von ArbeitsmigrantInnen, Studierenden usw. nach Ablauf des Aufenthaltstitels fördern. Es wird vorausgesetzt, dass Drittstaatsangehörige nach Ablauf der Aufenthaltsberechtigung, ausreisen. Insbesondere können Fremde ohne Aufenthaltstitel von der Fremdenpolizei ausgewiesen werden.⁶² Bei Nichtausreise kann die Ausweisung in Form einer Abschiebung durchgesetzt werden.⁶³ Weiters, können Drittstaatsangehörige im Rahmen der Freiwilligen Rückkehrprogramme bei ihrer Rückreise unterstützt werden, wenn sie bedürftig sind.⁶⁴

2.3.4. Einige Personengruppen im Detail

In der Definition, die in der Mitteilung der Europäischen Kommission zu Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften⁶⁵ enthalten ist, wird auf SaisonarbeiterInnen, ForscherInnen, Studierende, PraktikantInnen und Sozialdienstleistende verwiesen. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Experteninterviews auch Rotationskräfte bzw. betriebsinterne Entsendungen erwähnt. Es wird daher kurz auf diese Personengruppen eingegangen:

61 Siehe auch: *Einspruchsbegründung des Bundesrates betreffend der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005*, 26. Januar 2006, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01286/fname_056036.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).

62 § 53 FPG.

63 § 46 FPG.

64 Eine ausführliche Beschreibung der Freiwilligen Rückkehrprogramme siehe Kratzmann; Petzl und Temesvári 2010.

65 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16. Mai 2007 zu Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, 16. Mai 2007, KOM(2007) 248 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010).

a) Saisonniers

Für Drittstaatsangehörige besteht die Möglichkeit, dass sie als „befristet zugelassene Ausländer“⁶⁶ oder „Erntehelfer“⁶⁷ nach Österreich kommen. Diese decken klassische saisonale Beschäftigungsformen in der Land- und Forstwirtschaft bzw. im Winter- und Sommertourismus ab. Voraussetzung für die Aufnahme der Beschäftigung ist für Drittstaatsangehörige eine Sicherungsbescheinigung,⁶⁸ welche vom/von der ArbeitgeberIn zu beantragen ist, sowie ein Visum D. Die Sicherungsbescheinigung⁶⁹ ist eine Art Vor-Beschäftigungsbewilligung, da dieselben Kriterien erfüllt werden müssen wie für eine Beschäftigungsbewilligung, mit der Ausnahme der Aufenthaltsberechtigung. Sie stellt eine Garantie für den/die ArbeitgeberIn dar, dass die Beschäftigungsbewilligung nach Einreise der/des ArbeitnehmerIn erteilt wird (Schumacher/ Peyrl 2007: 253). Für Personen, die nicht der Visumpflicht unterliegen, muss der/die ArbeitgeberIn neben der Beschäftigungsbewilligung eine Unbedenklichkeitsbescheinigung⁷⁰ beantragen. Diese wird erteilt, wenn „keine fremdenpolizeilichen Einwände gegen den Aufenthalt des Fremden bestehen.“⁷¹

Beschäftigungsbewilligungen, die in einem Jahr erteilt werden, sind zahlenmäßig beschränkt (Kontingente). Die Höchstzahl der Bewilligungen wird durch zwei Verordnungen festgesetzt: Einerseits wird ein Rahmenkontingent in der jährlichen Niederlassungsverordnung, die vom Bundesministerium für Inneres erlassen wird, bestimmt. Andererseits ist der/die BundesministerIn für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ermächtigt, im Falle eines vorübergehenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs, welcher aus dem im Inland verfügbaren Arbeitskräftepotenzial nicht abgedeckt werden kann, innerhalb des Rahmenkontingents jeweils mit Verordnung zahlenmäßige Kontingente für die befristete Zulassung von Arbeitskräften festzulegen. Für 2010 waren in der Niederlassungsverordnung jeweils

66 § 5 AuslBG.

67 Ibid.

68 § 11 AuslBG.

69 Die Sicherungsbescheinigung ist eine Art „Vor-Beschäftigungsbewilligung“, die vor der Einreise zu beantragen ist und die Voraussetzung für die Erteilung eines Visums ist (§ 11 AuslBG iVm § 24 FPG).

70 Eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ist für AusländerInnen auszustellen, die zur sichtvermerkfreien Einreise berechtigt sind und als SaisonarbeiterInnen tätig werden möchten.

71 § 31 Abs 2 FPG.

7.500 Beschäftigungsbewilligungen für befristet beschäftigte Fremde und für ErntehelferInnen vorgesehen. In der Praxis werden allerdings viel mehr Bewilligungen erteilt (Schumacher/Peyrl 2007: 76): „Im Ergebnis erteilen wir etwa 60.000 Saisonbewilligungen im Jahr“, wie auch Ingrid Nowotny vom Bundesministerium für Arbeit Soziales und Konsumentenschutz betont.⁷² Da das Rahmenkontingent nur im gewichteten Jahresdurchschnitt nicht überschritten werden darf, kommt es insgesamt über das Jahr verteilt zu wesentlich höheren Zahlen an Bewilligungen.⁷³

Um die dauerhafte Niederlassung von Saisoniers zu verhindern, sind die Beschäftigungsbewilligungen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten zu erteilen⁷⁴ (Vgl. Volksanwaltschaft 2008: 201; Schumacher/Peyrl 2007: 76). Die Bewilligung kann einmal um höchstens sechs Monate durch Verordnung verlängert werden, wenn der Arbeitskräftebedarf des/der ArbeitgeberIn weiter besteht und nicht anderweitig abgedeckt werden kann.⁷⁵ Außerdem darf die Bewilligung innerhalb von vierzehn Monaten nur für eine Gesamtdauer von zwölf Monaten erteilt werden.⁷⁶ Durch diese Beschränkungen kann das österreichische System für saisonale Beschäftigung als Migration mit bei der temporärem Charakter bezeichnet werden; und da in Praxis sehr häufig dieselben Personen (die „Stammsaisoniers“) für die Folgesaison engagiert werden, hat die saisonale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen faktisch auch eine zirkuläres Element.

Nach einer Regierungsvorlage über die Änderung des AuslBG könnten diese Migrationsformen in Zukunft aktiver gesteuert werden. Der Entwurf sieht vor, dass sich Drittstaatsangehörige, die zwischen 2006 und 2010 mindestens vier Monate als Saisoniers beschäftigt waren, bis 30. April 2012 beim Arbeitsmarktservice für eine weitere Beschäftigung registrieren können. Für diese registrierten Drittstaatsangehörigen dürfen Beschäftigungsbewilligungen im jeweiligen Wirtschafts-zweig mit einer Geltungsdauer von längstens sechs Monaten, pro Kalenderjahr für die Gesamtdauer

72 Ingrid Nowotny, Stellvertretende Leiterin der Sektion IV Arbeitsmarkt, Österreichisches Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 17. September 2010.

73 § 5 Abs 1a AuslBG.

74 § 5 Abs 3 AuslBG.

75 Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen von Erntehelferkontingenten sind mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Wochen zu erteilen und nicht verlängerbar (§5 Abs 3a AuslBG).

76 § 5 Abs 4 AuslBG.

von insgesamt zehn Monaten, erteilt werden, die Arbeitsmarktprüfung entfällt in diesen Fällen.⁷⁷ Wenn auch der Kreis der Betroffenen und die zeitliche Ausgestaltung dieser Regelung beschränkt sind, kann sie als gesteuerte Migration mit zirkulären Ansätzen interpretiert werden.

Eine Zirkularität wird auch für „Neue-EU BürgerInnen“⁷⁸ gefördert, in dem ihnen eine Beschäftigungsbewilligung bis zu einer Gesamtdauer von neun Monaten erteilt werden kann, wenn sie schon in den vorangegangenen drei Jahren jeweils im Rahmen eines Kontingents in der Wirtschaftszweig Land- und Forstwirtschaft beschäftigt waren.⁷⁹

b) ForscherInnen

Wie bereits erwähnt, sind für ForscherInnen temporäre Aufenthaltsbewilligungen vorgesehen. Die Gültigkeitsdauer der Bewilligung beträgt höchstens zwei Jahre und ist verlängerbar.⁸⁰ Der temporäre Charakter der Aufenthaltsbewilligung ist jedoch durchbrochen, da ForscherInnen nach zwei Jahren Aufenthalt quotenfrei auf eine Niederlassungsbewilligung umsteigen können, die wiederum die Erlangung eines permanenten Aufenthaltstitels (Daueraufenthalt – EG) ermöglicht.⁸¹ Außerdem besteht für ForscherInnen auch die Möglichkeit, mit einer Niederlassungsbewilligung – „Schlüsselkraft“, die mit einer Daueraufenthaltsperspektive verbunden ist, nach Österreich zu kommen, wenn sie die Voraussetzungen für den Aufenthaltstitel erfüllen, insbesondere, wenn die Einkommensgrenze (2011: EUR 2.520) erreicht wird.

c) Studierende

Die Aufenthaltsbewilligung „Studierende“ wird für höchstens ein Jahr erteilt, auch diese kann verlängert werden. Neben den allgemeinen Ertei-

77 Ausländerbeschäftigungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, Änderung, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/I_01077/index.shtml (Zugriff am 8. April 2011)

78 Österreich hat die Übergangsregelung im Bereich der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit sowohl hinsichtlich der EU-8 als auch der EU-2 vollständig ausgeschöpft. BürgerInnen der EU-8 brauchen bis zum 1. Mai 2011 und der EU-2 bis zum 1. Januar 2014 eine Beschäftigungsbewilligung bevor sie einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen.

79 § 5 Abs 3 AuslBG.

80 § 67 NAG.

81 § 43 Abs 4 NAG.

lungsvoraussetzungen, müssen Drittstaatsangehörige den Studienerfolg nachweisen.⁸² Nach Abschluss des Studiums müssen Studierende allerdings entweder ausreisen oder einen anderen Aufenthaltstitel (insbesondere eine Niederlassungsbewilligung – „Schlüsselkraft“) erlangen. Die Niederlassung wird insofern unterstützt, dass Studierende keinen Quotenplatz brauchen.⁸³ Die letzte Regierungsvorlage, die mit 1. Juli 2011 in Kraft treten soll, sieht weitere Erleichterungen vor, um die Niederlassung von Studierenden in Österreich nach Abschluss des Studiums zu fördern: Studierende erhalten eine sechsmonatige Frist nach Abschluss ihres Studiums, um in Österreich Arbeit zu suchen⁸⁴ und das gesetzlich vorgeschriebene Einstiegsgehalt wurde gesenkt.⁸⁵ Ähnlich wie bei ForscherInnen wird dadurch auch hier der temporäre Charakter der Aufenthaltsbewilligung beschränkt und die Option zum langfristigen Aufenthalt geöfnet.

d) Sozialdienstleistende

Die Aufenthaltsbewilligung – „Sozialdienstleistende“ ist ein temporärer Aufenthaltstitel, da dieser nicht verlängerbar ist und für höchstens ein Jahr erteilt werden kann. Eine Zweckänderung ist nur sehr beschränkt aufgrund einer Familienzusammenführung zulässig. Die Bewilligung ist für Personen vorgesehen, die bei einer überparteilichen und gemeinnützigen Organisati-

82 § 64 NAG.

83 § 41 Abs 5 NAG. Als größte Hürde wird allerdings nicht der Quotenplatz, sondern das hohe Einstiegsgehalt, das Schlüsselkräfte mindestens verdienen müssen, wahrgenommen. Siehe auch Die Presse, *Akademiker: Österreich will die gut Qualifizierten nicht*, 17. August 2010, verfügbar auf http://diepresse.com/home/bildung/universitaet/588229/Akademiker_Oesterreich-will-die-gut-Qualifizierten-nicht (Zugriff am 8. Oktober 2010).

84 Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden soll, Regierungsvorlage, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01078/fname_206972.pdf (Zugriff am 8. April 2011).

85 Das vorgeschriebene Einkommen ist variabel und richtet sich nach der Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 108 ASVG. Für Studierende wird in Zukunft 45vH statt 60vH der Höchstbeitragsgrundlage als Mindesteinkommen festgesetzt. Regierungsvorlage, Ausländerbeschäftigungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, Änderung, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01077/fname_206868.pdf (Zugriff am 6. September 2010).

on tätig sind, keine Erwerbszwecke verfolgen und einen Aus- oder Fortbildungscharakter nachweisen können.⁸⁶

e) PraktikantInnen und Volontäre

PraktikantInnen und Volontäre⁸⁷ aus Drittstaaten können mit einem nicht verlängerbaren Visum D nach Österreich kommen; in diesem Falle handelt es sich um temporäre Migration.

f) Rotationskräfte

Die Bezeichnung „Rotationskraft“ impliziert zwar eine gewisse Zirkularität, dies ist aber irreführend. Die Aufenthaltsbewilligung Rotationskraft unterscheidet sich hinsichtlich zirkulärer Migration nicht von anderen temporären Aufenthaltsbewilligungen.⁸⁸ Dieser Aufenthaltstitel ist für leitende oder qualifizierte Angestellte, MitarbeiterInnen, die in einem konzerninternen Aus- und Weiterbildungsprogramm teilnehmen, oder für VertreterInnen ausländischer Interessenvertretungen in einem internationalen Unternehmen vorgesehen, die für eine befristete Dauer nach Österreich kommen. Eine mögliche Wiedereinreise nach Österreich nach Rückkehr ins Herkunftsland ist nicht vorgesehen, es muss eine neue Aufenthaltsbewilligung beantragt werden.

g) Betriebsentsandte

Ähnlich verhält es sich mit Betriebsentsandten. Dies sind Drittstaatsangehörige, die von einer/m ausländischer ArbeitgeberIn ohne Betriebsitz im Inland zur Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen für einen befristeten Zeitraum nach Österreich entsendet werden.

2.4. Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Es bestehen keine Abkommen Österreichs mit Drittstaaten zur Förderung zirkulärer und/oder temporärer Migration. Es wurden jedoch Sozialabkom-

86 § 66 NAG.

87 Volontäre sind Drittstaatsangehörige, die ausschließlich zum Zwecke der Erweiterung und Anwendung von Kenntnissen zum Erwerb von Fertigkeiten für die Praxis ohne Arbeitspflicht und ohne Entgeltanspruch (Volontäre) bis zu drei Monaten im Kalenderjahr beschäftigt werden (§ 3 Abs 5 AuslBG).

88 § 58 NAG.

men abgeschlossen, die hinsichtlich der Portabilität von Versicherungsleistungen für temporäre und zirkuläre Migration eine Rolle spielen können.

Es bestehen mit sechzehn Drittstaaten Sozialabkommen,⁸⁹ einschließlich der Türkei, Kroatien und Serbien.⁹⁰ Diese Abkommen regeln unter anderem die Gleichbehandlung Staatsangehöriger der Vertragsparteien, die Berücksichtigung, der im anderen Land zurückgelegten Versicherungszeiten, Berechnung der Pensionen und auch den Transfer der Geldleistungen in andere Länder, etc.⁹¹ Da aber der sachliche und persönliche Geltungsbereich dieser Abkommen sehr unterschiedlich ist, kann im Rahmen dieser Studie nicht näher darauf eingegangen werden, inwieweit diese zirkuläre Migration tatsächlich fördern.

Weiters hat Österreich mit über achtzig Ländern Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen,⁹² unter anderem mit Hauptherkunftsländern ausländischer Erwerbstätiger wie Türkei, Serbien oder Kroatien. Allerdings sind diese Abkommen nicht in ein Konzept der zirkulären Migration eingebettet.

89 Australien, Bosnien und Herzegowina, Chile, Israel, Kanada (Sonderregelungen für die Provinz Québec), Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Philippinen, Serbien, Tunesien, Türkei, USA.

90 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Zwischenstaatliche Sozialversicherung*, verfügbar auf www.bmask.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0088 (Zugriff am 7. September 2010).

91 Im Sozialversicherungsrecht wird grundsätzlich keine Unterscheidung zwischen EU-BürgerInnen und Drittstaatsangehörige gemacht. Einzige Ausnahmen bilden ausländische ErnehelverInnen, deren Tätigkeit nicht pensionsversichert ist (§5 (1) 13 Sozialversicherungsgesetz). In der Praxis können Saisoniers auch keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend machen (Schumacher/Peyrl 2007: 76).

92 Bundesministerium für Finanzen, *Österreichs Doppelbesteuerungsabkommen*, 28. Juli 2011, verfügbar auf www.bmf.gv.at/Steuern/Fachinformation/Internationales-Steuer_6523/DiesterreichischenID_6527/_start.htm (Zugriff am 18. August 2011).

3. STATISTIKEN ZU TEMPORÄRER UND ZIRKULÄRER MIGRATION

3.1. Allgemeiner Kontext

Obwohl das (politische) Interesse an temporärer und besonders zirkulärer Migration groß ist, sind kaum Informationen über das tatsächliche statistische Ausmaß und die Häufigkeit dieser Phänomene vorhanden. So gibt es, unter anderem, keine globalen Schätzungen über die Anzahl von MigrantInnen, die in zirkuläre Migrationsformen eingebunden sind (UN 2006: 69; Newland 2009b: 2). Dies liegt vor allem in mangelnden statistischen Abbildungsmöglichkeiten von temporären und zirkulären Migrationsformen begründet, auf die in der Literatur vielfach verwiesen wird (vgl. Hugo 2003; Newland 2009a; Zimmermann 2009). Vor diesem Hintergrund identifiziert die Internationale Organisation für Migration die Entwicklung von Statistiken über Rückkehrmigration und zirkuläre Migration in ihrem World Migration Report 2008 (IOM 2008a: 562) als eine der neuen Herausforderungen für die Sammlung von Daten über Migration.

Die Datensammlung über temporäre und zirkuläre Migrationsformen gestaltet sich aufgrund verschiedener Ursachen als schwierig. Um nur einige Punkte aufzugreifen, sei darauf verwiesen, dass zum einen das Problem der statistischen Erfassung von temporären und zirkulären Migrationsformen eng mit den zugrunde liegenden definitorischen Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden ist. Die Unschärfe des Begriffs, welche bereits in Kapitel 1.3.1 beleuchtet wurde, findet in einer unzulänglichen statischen Erfassung ihre Fortsetzung (Fassmann 2008: 21). Kuptsch (2010) geht sogar so weit, zu behaupten, dass keine der vorhandenen Definitionen von zirkulärer Migration geeignet ist, um diese zum Zweck der Datensammlung anzuwenden.

Hinzu kommt, dass nationale administrative Datenerfassungssysteme oft vor allem darauf ausgerichtet sind, eher ‚traditionelle‘ MigrantInnengruppen (Newland 2009b) darzustellen, die Gegenstand der nationalen Migrationspolitik waren und sind. Administrative Statistiken beziehen sich somit vorwiegend auf binäre Migrationsmodelle (O’Neil 2003) be-

ziehungsweise auf das alte sogenannte „permanente Niederlassungs-Paradigma“ (Hugo 2003) und können somit wenig über aktuelle Trends und Dynamiken aussagen. Darüber hinaus wird in den administrativen Migrationsstatistiken mancher Länder die intendierte Aufenthaltsdauer von MigrantInnen bei deren Einreise und nicht die tatsächliche Aufenthaltsdauer herangezogen. In diesem Zusammenhang betont Newland (2009a), dass bereits jetzt Zirkulation mehr die Regel als die Ausnahme von Migrationsmustern zwischen dem Norden und dem Süden ist, dass diese Tatsache allerdings in den gesammelten Migrationsstatistiken der meisten Länder nicht abgebildet wird.

Skaliotis und Thorogood (2007) verweisen darüber hinaus auf die Schwierigkeit, den üblichen Wohnort von MigrantInnen, die in zirkuläre Migrationsformen eingebunden sind, zu definieren sowie diesbezügliche Änderungen festzustellen, was sich ebenfalls auf die Datensammlung negativ auswirkt. Kuptsch (2010) und Tamas (2009) betonen, dass sich existierende Migrationsstatistiken, falls so detailliert darstellbar vorhanden, eher auf temporäre und nicht auf zirkuläre Migrationsformen beziehen. So lassen vorhandene Daten darauf schließen, dass Migrationsmuster zunehmend temporärer Natur sind (OECD 2008), erlauben aber keine Rückschlüsse darüber, in welchem Ausmaß diese temporären Migrationsformen repetitiv oder zirkulär sind.

Weiters muss bei der Betrachtung von Statistiken über temporäre und zirkuläre Migration im bedacht werden, dass es sich bei vielen Darstellungen um eine Momentaufnahme handelt. Es kann also sein, dass sich in der gesamten Wohnbevölkerung Personen befinden, die potentielle temporäre und zirkuläre MigrantInnen sind. In einem ähnlichen Zusammenhang wird von Constant und Zimmermann (2007: 3) die Nichtverfügbarkeit von geeigneten Längsschnittdaten bemängelt. Weiters kann aber eigentlich erst schlussendlich am Ende eines Lebens rückblickend festgestellt werden, ob jemand ein temporäre(r) bzw. zirkuläre(r) MigrantIn ist/war. Für eine exakte Erfassung zirkulärer Wanderungen wäre deshalb zum Beispiel die Erhebung von Wanderungsbiographien in Erwägung zu ziehen (Fassmann 2008: 21). Diese sind allerdings nicht Inhalt einschlägiger amtlicher Statistiken, sondern bedürfen kostenintensiverer Erhebungen.

Trotz des Mangels an hinreichenden Statistiken wird angenommen, dass im Sinne des Modells des migratorischen Übergangs (Zelinsky 1971), die räumliche Mobilität, welche zunehmend durch zirkuläre Formen ge-

kennzeichnet ist, weiter zunehmen wird. Weiters wird in der Literatur betont, dass bestehende Wanderungsformen sogar zurückgehen und durch zirkuläre Migrationsformen substituiert werden könnten, wie Fassmann (2008: 25) erklärt. Temporäre und zirkuläre Migrationsformen werden also zunehmend die zukünftige Migrationsrealität prägen.

3.2. Statistische Darstellung von temporärer und zirkulärer Migration in Österreich

Für die statistische Darstellung von temporären und zirkulären Wanderungsformen im Rahmen dieser Studie wurde eine Analyse der Meldungsdaten des Zentralen Melderegisters (ZMR) (bzw. seines Bevölkerungsspiegeregisters POPREG) als am geeignetsten befunden. Eine diesbezügliche Analyse wurde für die vorliegende Studie von Stephan Marik-Lebeck, Migrationsexperte in der Bevölkerungsabteilung der Bundesanstalt Statistik Austria, vorgenommen (siehe 3.3). Es handelt sich bei dieser Darstellung um die Skizzierung einer administrativen Realität, die sich auf An- und Abmeldungen vom Zentralen Melderegister bezieht. Außenwanderungen von Personen, die sich bei ihrem Wegzug nicht abmelden bzw. von Personen, die nie im Melderegister verzeichnet waren, können in diesem Rahmen nicht abgebildet werden.⁹³

Analog zu den in Kapitel 1.3.1 beschriebenen Arbeitsdefinitionen, wurden dabei jene Personen als temporäre MigrantInnen betrachtet, die zumindest zweimal über die österreichische Grenze migriert sind. Dies umfasst zum Beispiel in Österreich geborene Personen, die das Land zumindest einmal verlassen haben und wieder zurückgekommen sind, sowie Personen, die im Ausland geboren wurden und zumindest einmal nach Österreich zugezogen sind, dann wieder verzogen sind und sich in diesem Rahmen registriert, de-registriert bzw. wieder registriert haben. Als zirkuläre MigrantInnen gelten hingegen Personen, die zumindest einen weiteren

93 Weiters kann es bei der Registrierung eines weiteren Zuzugs ein und derselben Person zu administrativen Schwierigkeiten kommen: So bekommt zwar eine Person bei mehrmaliger Anmeldung immer dieselbe Personenidentifikationsnummer, welche Rückschlüsse über das Wanderungsverhalten ex-post zulassen, allerdings stellt die Schreibweise von ausländischen Namen ein nicht unerhebliches Problem dar, sodass unterschiedliche Schreibweisen unterlaufen können und somit auch unterschiedliche Personenidentifikationsnummern verzeichnet werden. Ist dies der Fall, werden zirkuläre Wandermuster von diesen Personen nicht vollständig erfasst.

Wanderungszyklus angebrochen haben, d.h. die österreichische Grenze im Rahmen von Wanderungsbewegungen mindestens dreimal passiert haben.

Weitere administrative Datenquellen, wie zum Beispiel Statistiken über Aufenthaltstitel und Saisoniers erlauben kaum Rückschlüsse über die tatsächliche Aufenthaltsdauer und zirkuläre Migrationsmuster und sind somit für die Darstellung von temporärer und zirkulärer Migration weniger geeignet. Statistiken über Aufenthaltstitel und Saisoniers werden im Folgenden gemäß den EMN Studienspezifikationen dennoch kurz dargestellt und bezüglich ihrer Darstellungsmöglichkeiten von temporären und zirkulären Migrationsmustern diskutiert, da dies für die Erstellung des EU Syntheseberichts wichtig erscheint. Qualitative Forschungen über aktuelle temporäre und zirkuläre Migrationsformen in Österreich waren zum Zeitpunkt des Verfassens der Studie nicht vorhanden.

3.2.1. Aufenthaltstitel

Die Fremdenstatistik des Bundesministeriums für Inneres enthält alle Personen, deren Aufenthalt sich nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz richtet,⁹⁴ und erlaubt eine Darstellung aller in einem Jahr erteilten und aufrechten Aufenthaltstitel nach Erteilungszwecken.

Wie in Tabelle 1 ersichtlich, verfügten am 31. Dezember 2010 eine Anzahl von 460.983 Drittstaatsangehörigen über einen Aufenthaltstitel.⁹⁵ Der Großteil (207.533; 45%) der Aufenthaltstitel waren Aufenthaltstitel für den Zweck „Daueraufenthalt EG“ und „Daueraufenthalt – Familienangehöriger“, der zur Dokumentation eines unbefristeten Niederlassungsrechts dient; Eine Anzahl von 106.150 (23%) waren ehemalige Niederlassungsnachweise, die ein unbefristetes Aufenthaltsrecht dokumentieren und nunmehr den Aufenthaltstiteln „Daueraufenthalt-EG“ und „Daueraufenthalt-Familienangehöriger“ entsprechen. Niederlassungsbewilligungen, die für eine nicht bloß vorübergehende befristete Niederlassung erteilt werden, stellten 75.110 (16%) aller Aufenthaltstitel dar. Insgesamt 51.592 (11%)

94 Für weitere Informationen siehe Österreichisches Bundesministerium für Inneres, *Hinweise zur Asyl-, Fremden-, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik*, Version 1.13, 9. August 2011, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Hinweise_zur_Asyl_Fremden_und_Nagstatistik.pdf (Zugriff am 18. August 2011).

95 Unter aufrechten Aufenthaltstitel verstehen sich alle zum jeweiligen Stichtag im Bundesstatistischen Fremdeninformationssystem gespeicherten Titel.

stellten zusammen die Aufenthaltstitel „Familienangehöriger – Österreicher“ und „Familienangehöriger“, die für eine befristete Niederlassung vergeben werden mit der Möglichkeit, anschließend einen Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – Familienangehöriger“ zu erhalten. Den Großteil der Aufenthaltstitel stellten also Aufenthaltstitel für einen längerfristigen Aufenthalt in Österreich dar.

Aufenthaltsbewilligungen, die für einen vorübergehenden befristeten Aufenthalt erteilt werden, machten hingegen nur 20.598, also nur 4% aller aufrechten Aufenthaltstitel und somit nur einen kleinen Anteil aller bestehenden Aufenthaltstitel aus.

Tabelle 1: Aufrechte Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen nach Zweck und Geschlecht, 31.12.2010

Aufenthaltstitel	Männlich	Weiblich	Gesamt (%)
Aufenthaltsbewilligung	10.013	10.585	20.598 (4%)
Niederlassungsbewilligung	36.371	38.739	75.110 (16%)
Familienangehörige – Ö	6.556	6.362	12.918 (3%)
Familienangehörige	15.916	22.758	38.674 (8%)
Daueraufenthalt EG	97.248	88.202	185.450 (40%)
Daueraufenthalt – Fam Ang	9.466	12.617	22.083 (5%)
Ehem. Niederlassungsnachweis	56.913	49.237	106.150 (23%)
Gesamt	232.483	228.500	460.983 (100%)

Quelle: Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik 2010

Tabelle 2 zeigt, dass mehr als die Hälfte der Personen mit aufrechten Aufenthaltsbewilligungen (12.125; 58,9%) Studierende waren. Einen weiteren größeren Aufenthaltswert stellen Sonderfälle unselbständiger Erwerbstätigkeit dar (3.02; 14,7%). Solche Sonderfälle umfassen zum Beispiel PfarrerInnen und Priester, AustauschlehrerInnen oder besondere Führungskräfte. Familiengemeinschaft stellte bei 2.091 (10,2%) der aufrechten Aufenthaltstitel den Aufenthaltswert, Schulbesuch in 1.831 (8,9%) der Fälle. Über weitere aufrechte Aufenthaltsbewilligungen verfügten zu einem geringeren Anteil KünstlerInnen (534; 2,6%), ForscherInnen (425; 2,1%), Rotationsarbeitskräfte (315; 1,5%), besonderer Schutz (57; 0,3%) und Selbständige (25; 0,1%).⁹⁶

96 In 2006 wurden 6.613, in 2007 5.699, in 2008 5.879 und in 2009 eine Anzahl von 5.532 Erstaufenthaltstitel erteilt.

Tabelle 2: Aufrechte Aufenthaltsbewilligungen nach Erteilungsgrund, 31.12.2010

Aufenthaltsbewilligungen	Anzahl
besonderer Schutz (§ 69a/1/4)	15
besonderer Schutz (§ 69a Abs. 1 Z 1 NAG)	22
besonderer Schutz (§ 69a Abs. 1 Z 2 NAG)	7
besonderer Schutz (§ 69a Abs. 1 Z 3 NAG)	13
Betriebsentsandter	146
ehemals-Ausbildung, § 7 Abs. 4 Z 1 FrG	1
ehemals-Privat-quotenfrei, § 19 Abs. 5 FrG	11
Familiengemeinschaft (mit § 69a)	4
Familiengemeinschaft (besondere Führungskraft)	10
Familiengemeinschaft (mit Forscher)	145
Familiengemeinschaft (mit Künstler)	116
Familiengemeinschaft (mit Rotationsarbeitskraft)	277
Familiengemeinschaft (mit Sonderfälle unselbst. Erwerb.)	964
Familiengemeinschaft mit Studierenden	487
Familiengemeinschaft (Wissenschaft)	88
ForscherIn	425
Humanitäre Gründe	1
KünstlerIn (Arbeitsmarktzug. nur m. Arbeitsmarktdokument)	303
KünstlerIn (nur selbst. Erwerb. Zulässig)	231
Rotationsarbeitskraft	315
SchülerIn	1831
Selbständige/r	25
Sonderfälle unselbständiger Erwerbstätigkeit	3036
Studierende/r	12.125
Gesamt	20.598

Quelle: Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik 2010

Allerdings können viele dieser Aufenthaltsbewilligungen nur wenig über die tatsächliche und beabsichtigte Aufenthaltsdauer von Drittstaatsangehörigen aussagen, da sie - mit Ausnahme der Aufenthaltsbewilligung Sozialdienstleistende - wenn alle Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sind, verlängerbar sind. So kann sich beispielsweise ein(e) KünstlerIn oder ForscherIn theoretisch ein Leben lang, oder zumindest bis zur Pensionierung mit einer Aufenthaltsbewilligung in Österreich aufhalten. Weiters handelt es sich bei diesen Daten um Bestandsdaten, die nicht personenbezogen sind und somit keine Verknüpfung über mehrere Zeitpunkte hinweg erlauben.

Demnach kann auf dieser Datenbasis die durchschnittliche Aufenthaltsdauer nicht nachskizziert werden.⁹⁷

3.2.2. Saisonniers

Auch die statistische Darstellung von Beschäftigten aus Drittstaaten in der Saisonarbeit erweist sich als schwierig, da die vorhandenen Daten keine Aussagen über die tatsächlich für diesen Bereich bewilligten Personen zulassen. So werden, wie in Kapitel 2.3.4. ausgeführt, jährlich Rahmenkontingente für beschäftigungsbewilligte SaisonarbeiterInnen vergeben. Diese Kontingente beliefen sich für das Jahr 2010 auf ca. 7.500 Kontingentplätze für Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Forstwirtschaft und 7.500 Kontingentplätze für Erntearbeit. Diese Zahlen beziehen sich allerdings nur auf einen gewichteten jährlichen Durchschnitt und nicht auf die tatsächlich zu vergebenden Plätze. Wie bereits oben erwähnt, werden im Endergebnis tatsächlich etwa 60.000 Saison-Beschäftigungsbewilligungen jährlich vergeben (Nowotny,⁹⁸ Schumacher/Peyrl 2007: 76). Allerdings lässt auch diese Zahl keine Aussagen darüber zu, wie viele Personen, von diesen Bewilligungen Gebrauch gemacht haben, da eine Person durchaus mehr als eine Bewilligung pro Jahr erhalten kann.

Die jährlichen Statistiken des Arbeitsmarktservices⁹⁹ über Saisonniers wiederum beziehen sich auf den Bestand an bewilligungspflichtig-beschäftigten AusländerInnen mit Saison-Beschäftigungsbewilligung, genauer gesagt den Jahresdurchschnitt der einzelnen Kontingentsauslastungen zu Monatsende, und lassen somit ebenfalls keine exakte Darstellung der Gesamtanzahl an Personen, die eine Saison-Beschäftigungsbewilligung erhalten haben, zu. Beschäftigungsbewilligungen können zudem auch an in Österreich niedergelassene Drittstaatsangehörige erteilt werden, wenn sie beispielsweise als Aufenthaltstitel über eine „Niederlassungsbewilligung – beschränkt“ verfügen. Aus diesem Grund müsste man die Zahl der erteilten Sicherungsbescheinigungen bzw. der Unbedenklichkeitsbescheinigungen

97 Johann Bezdeka, Leiter der Abteilung II-B Fremdenpolizei, Zivil- und Katastrophenschutz, Österreichisches Bundesministerium für Inneres, 24. September 2010.

98 Ingrid Nowotny, Stellvertretende Leiterin der Sektion IV Arbeitsmarkt, Österreichisches Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 17. September 2010.

99 Für weitere Informationen siehe www.ams.at (Zugriff am 18. August 2011).

ebenfalls berücksichtigen, um die Zahl der für die Saisonarbeit tatsächlich eingereisten Beschäftigten aus Drittstaaten zu eruieren.

3.3. Darstellung von zirkulärer und temporärer Migration im bevölkerungsstatistischen Spiegelregister POPREG¹⁰⁰

Die Bundesanstalt Statistik Austria erstellt seit dem Berichtsjahr 1996 eine umfassende und kontinuierliche Wanderungsstatistik. Die Wanderungsstatistik erfasst alle Umzüge innerhalb Österreichs sowie Zuzüge aus dem Ausland nach Österreich bzw. Wegzüge von Österreich in das Ausland. Seit 2002 erfolgt die Speicherung aller Meldebewegungen im Zentralen Melderegister des Bundesministeriums für Inneres. Statistik Austria erhält vom ZMR vierteljährlich Bestandsdaten mit allen aufrechten Meldungen sowie Veränderungsmassen, die laufend in eine bevölkerungsstatistische Datenbank (POPREG) integriert werden. Somit erfasst die Wanderungsstatistik seit 2002 alle Umzüge, welche mit einer melderechtlichen Änderung des Hauptwohnsitzes verbunden sind.

In Österreich sieht das Meldegesetz¹⁰¹ eine verpflichtende Meldung ab einem Aufenthalt von mehr als drei Tagen vor. Dabei ist allerdings nicht festgelegt, dass es sich um eine Hauptwohnsitzmeldung handeln muss. Diese Einschränkung wird erst von der Wanderungsstatistik vorgenommen, welche nur die An- und Abmeldungen von Hauptwohnsitzen in Österreich aus dem ZMR übernimmt, welche eine Zeitspanne von mindestens 90 Tagen umfassen. Kürzer dauernde Aufenthalte werden im Meldewesen aufgrund der Vermengung mit touristischen Aufenthalten (Visa mit bis zu 90-tägiger Gültigkeit) nur unvollständig erfasst und sind daher in den statistischen Auswertungen des ZMR nicht enthalten. Nebenwohnsitzmeldungen werden statistisch nicht berücksichtigt, um jede Person in Österreich nur einmal zu erfassen. Für die Statistik gelten daher folgende Bedingungen: Meldet sich eine Person mit weniger als 90 Tagen durchgän-

100 Das folgende Kapitel enthält eine Zusammenfassung der Auswertung des bevölkerungsstatistischen Spiegelregister POPREG für die Darstellung von zirkulärer und temporärer Migration, welche von Stephan Marik-Lebeck vorgenommen wurde. Für eine ausführliche Darstellung und weitere Hintergrundinformationen, siehe das Hintergrundpapier zu diesem Bericht *„Zirkuläre und temporäre Migration in Österreich – Eine statistische Darstellung anhand des bevölkerungsstatistischen Spiegelregisters POPREG“*.

101 § 3 Meldegesetz (MeldeG).

giger Hauptwohnsitzmeldung in Österreich in das Ausland ab, wird diese in der Wanderungsstatistik nicht berücksichtigt. Diese Vorgangsweise steht im Einklang mit den UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken (UN 1998).

Die statistische Umsetzung der o.g. Bedingungen erfordert die Analyse der Zeitspanne zwischen zwei aufeinander folgenden Hauptwohnsitzmeldungen von ein und derselben Person. Diese Verknüpfung erfolgt im bevölkerungsstatistischen Spiegelregister POPREG anhand eines anonymisierten Personenidentifikators. Folgt eine Abmeldung aus Österreich auf eine vorgehende Anmeldung in Österreich, ergibt die dazwischen liegende Zeitspanne des Aufenthalts in Österreich. Tritt der umgekehrte Fall ein, lässt sich daraus die Dauer des Aufenthalts im Ausland ableiten.

Mit Stand November 2010 umfasst das bevölkerungsstatistische Spiegelregister POPREG alle Meldeinformationen für den Zeitraum zwischen dem 1. Jänner 2002 und dem 30. September 2010. Je nach der gewählten Zeitspanne für die Analyse der Aufenthaltsdauer sind somit Informationen mit unterschiedlichem Grad an Vollständigkeit verfügbar.

3.3.1. Aufenthaltsdauer von MigrantInnen in Österreich 2002-2009

Tabelle 3 bietet einen Überblick über die Anzahl der Zu- und Wegzüge nach einigen ausgewählten Zeitspannen für die Aufenthaltsdauer in Österreich für die Jahre 2002-2009. Für die grau unterlegten Bereiche liegen mit dem Datenbank-Stand 30. September 2010 bereits valide Informationen vor. In allen anderen Kategorien kann hingegen (noch) keine abschließende Aussage getroffen werden, da zum Beispiel noch nicht hinreichend Zeit vergangen ist, um die für eine korrekte Klassifikation notwendige Zeitdauer des Aufenthalts vor bzw. nach einer Meldung zu erreichen. Für das erste Berichtsjahr 2002 kann keine definitive Aufenthaltsdauer in Österreich vor einem Wegzug in das Ausland ermittelt werden, da das POPREG keine Informationen über allfällige Meldungen vor dem 1. Jänner 2002 enthält.

Tabelle 3: Zu- und Wegzüge nach Berichtsjahr und Aufenthaltsdauer in Österreich, 2002-2009

	Berichtsjahr	Insgesamt (=100%)	Kurzzeit-Migration				Langzeit-Migration			
			3-6 Monate		6-12 Monate		1-5 Jahre		>5 Jahre	
			Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Zuzüge aus dem Ausland	2002	109.384	11.411	10%	12.092	11%	21.390	20%	64.491	59%
	2003	113.677	14.520	13%	11.170	10%	22.094	19%	65.893	58%
	2004	124.983	14.866	12%	11.656	9%	25.993	21%	72.468	58%
	2005	117.407	15.532	13%	12.149	10%	41.694	36%	48.032	41%
	2006	99.891	14.577	15%	10.757	11%	74.557	75%	0	0%
	2007	106.504	13.324	13%	11.649	11%	81.531	77%	0	0%
	2008	109.791	14.251	13%	14.491	13%	81.049	74%	0	0%
	2009	107.849	15.132	14%	32.727	30%	59.990	56%	0	0%
Wegzüge in das Ausland	2002	74.212	10.069	14%	29.495	40%	34.648	47%	0	0%
	2003	71.868	13.343	19%	12.400	17%	46.125	64%	0	0%
	2004	71.756	15.032	21%	11.085	15%	45.639	64%	0	0%
	2005	70.050	15.007	21%	11.657	17%	43.386	62%	0	0%
	2006	78.079	16.278	21%	12.280	16%	33.183	42%	16.338	21%
	2007	73.888	12.928	17%	10.828	15%	25.177	34%	24.955	34%
	2008	76.739	13.767	18%	11.930	16%	25.223	33%	25.819	34%
	2009	88.359	14.507	16%	14.521	16%	29.518	33%	29.813	34%

Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik 2002-2009. Für die grau hinterlegten Bereiche liegen mit dem Datenbank-Stand 30. September 2010 (bereits) valide Informationen vor.

Die Ergebnisse zeigen, dass rund 10-15% aller Zugezogenen zwischen drei und sechs Monate in Österreich gemeldet sind. Weitere 10% machen Aufenthalte mit einer Länge von sechs bis zwölf Monaten aus, womit in Summe etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Zuzüge als Short-Term-Migration klassifiziert werden können. Im Gegenzug bleiben rund drei Viertel der Zugezogenen länger als ein Jahr in Österreich, wobei die (derzeit einzig verfügbaren) Ergebnisse für 2002-2004 zeigen, dass sich rund 60% auch länger als fünf Jahre in Österreich aufhielten. Die Zuwanderung nach Österreich ist also zu drei Fünftel sehr langfristig ausgelegt.

Etwas anders verhält es sich mit den Wegzügen. Hier erfolgte etwa ein Fünftel aller Abmeldungen nach einem Aufenthalt von drei bis sechs Monaten, ein weiteres Fünftel innerhalb eines Jahres. Rund zwei Drittel aller Weggezogenen hatte sich vor dem Wegzug länger als ein Jahr in Österreich aufgehalten, wobei sich laut den definitiven Ergebnissen für die Jahre 2007-2009 die Anteile von Aufenthalten von bis zu fünf Jahren und über fünf Jahren vor dem Wegzug in etwa mit jeweils einem Drittel die Waage hielten. Somit erfolgen Wegzüge zu einem höheren Anteil nach kürzeren Aufenthalten in Österreich.

Eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit zeigt, dass Angehörige der 2004 und 2007 beigetretenen EU-Staaten mit etwa 35-40% aller Zugezogenen im Durchschnitt für die Jahre 2003-2008 die höchsten Anteile von Aufenthalten bis zu einem Jahr aufweisen, während die zugezogenen österreichischen Staatsangehörigen zu 90% länger als ein Jahr in Österreich blieben. Aber auch die zugezogenen Drittstaatsangehörigen blieben zu etwa drei Viertel länger als ein Jahr in Österreich. Dies steht sicher auch im Zusammenhang mit den Aufenthalts- und Niederlassungsbestimmungen, welche einerseits überwiegend Erstaufenthaltstitel für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten vorsehen und andererseits auch mit den Restriktionen bei der Niederlassung dieser Gruppen in Österreich. Zu bedenken ist weiterhin, dass bei Drittstaatsangehörigen der Familiennachzug eine wichtige Rolle spielt, der tendenziell mit der Perspektive eines längeren Aufenthalts in Österreich geschieht.

Bei den Wegzügen zeigt sich ein ähnliches Bild. Knapp die Hälfte der weggezogenen Angehörigen der seit 2004 beigetretenen EU-Staaten war im Durchschnitt für die Jahre 2003-2008 vor dem Wegzug kürzer als ein Jahr in Österreich gemeldet. Im Gegensatz dazu lebten österreichische sowie Nicht-EU-Staatsangehörige in der Mehrzahl vor dem Wegzug länger als ein Jahr in Österreich. Bemerkenswert war auch, dass sich die Wegzüge von EU- und Nicht-EU-Staatsangehörigen zahlenmäßig etwa die Waage hielten (jeweils 35% aller Wegzüge). Im Verhältnis zu der deutlich kleineren in Österreich lebenden Bevölkerung aus den EU-Staaten unterstreicht dies die wesentlich höhere EU-Binnenmobilität, die allerdings auch durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen (Niederlassungsfreiheit) erst ermöglicht wird.

3.3.2. Zirkuläre Migrationsformen in Österreich 2002-2009

Durch das Vorliegen eines exakten Meldedatums bei An- und Abmeldungen ist es möglich, die Dauer zwischen einer Meldung und der darauf folgenden Meldung derselben Person zu bestimmen. Dies ermöglicht sowohl die Berechnung der Aufenthaltsdauer einer Person im Bundesgebiet (Zeitspanne zwischen einer Anmeldung und Abmeldung im Bundesgebiet, inkl. allfälliger Wohnsitzwechsel innerhalb Österreichs) als auch der Abwesenheitsdauer zwischen einer Abmeldung und einer darauffolgenden neuerlichen Anmeldung, für die keine aufrechte Meldung im Bundesgebiet vorliegt. Letzteres kann auch als Aufenthaltsdauer im Ausland zwischen zwei

Meldungen in Österreich betrachtet werden. Zudem bietet die Verknüpfung mehrerer Wanderungsbewegungen von ein und derselben Person die Möglichkeit, Informationen über temporäre und zirkuläre Wandermuster zu gewinnen.

Die Analyse aufeinander folgender Wohnsitzan- und -abmeldungen einzelner Personen ermöglicht es, unabhängig von der Aufenthaltsdauer in Österreich, die Teilmenge jener Zuzüge zu bestimmen, auf die nach einiger Zeit wiederum ein Wegzug anschließt, welcher den Aufenthalt in Österreich beendet. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die verfügbare Zeitreihe an Informationen für zu Anfang des Berichtszeitraums zugewanderte Personen wesentlich länger ist als für zum Ende des Berichtszeitraums zugewanderte Personen. Daher ist der Anteil der Mehrfachwanderungen in den länger zurückliegenden Berichtsjahren sowohl bei den Zuzügen als auch bei den Wegzügen deutlich höher als bei kürzer zurückliegenden Jahren.

In Summe der Jahre 2002-2009, für die eine Wanderungsstatistik aus dem bevölkerungsstatistischen Datenbanksystem POPREG verfügbar ist, folgte auf die Hälfte der Zuzüge aus dem Ausland zumindest noch ein Wegzug aus Österreich (Tabelle 2). Anders gesprochen: nur die Hälfte der seit 2002 nach Österreich zugewanderten Personen blieb bis zum 1.1.2010 ununterbrochen in Österreich mit Hauptwohnsitz gemeldet. Insgesamt 28% aller Zugezogenen verließen hingegen Österreich wieder und blieben seither im Ausland, während weitere 10% der Zugezogenen zwar vorübergehend wieder ins Ausland abwanderten, danach jedoch ein zweites Mal nach Österreich zuwanderten. Nicht ganz die Hälfte dieser mehrfach nach Österreich zugewanderten Personen (insgesamt knapp 5% aller Zugezogenen) wies sogar zwei oder mehr zirkuläre Außenwanderungsbewegungen (Zuzug nach Österreich > Wegzug in das Ausland > Zuzug nach Österreich > Wegzug in das Ausland) auf.

71% der Wegzüge in das Ausland waren hingegen endgültig, das heißt es folgte bis zum 1.1.2010 keine weitere Meldung in Österreich. Bei rund 30% aller Wegzüge war im Berichtszeitraum kein Zuzug nach Österreich registriert worden, entweder weil dieser vor 2002 stattgefunden hatte oder es sich um im Inland geborene Personen handelte, die auswanderten. Weitere 41% der Weggezogenen waren im Berichtszeitraum erst nach Österreich gezogen und schlossen daher mit dem Wegzug in das Ausland einen Wanderungszyklus ab. Bei insgesamt 29% folgte mindestens ein weiterer Zuzug nach Österreich, wobei 10% danach auch wieder ins Ausland verzogen.

Tabelle 4: Außenwanderungen 2002-2009 nach Anzahl weiterer Außenwanderungen derselben Person

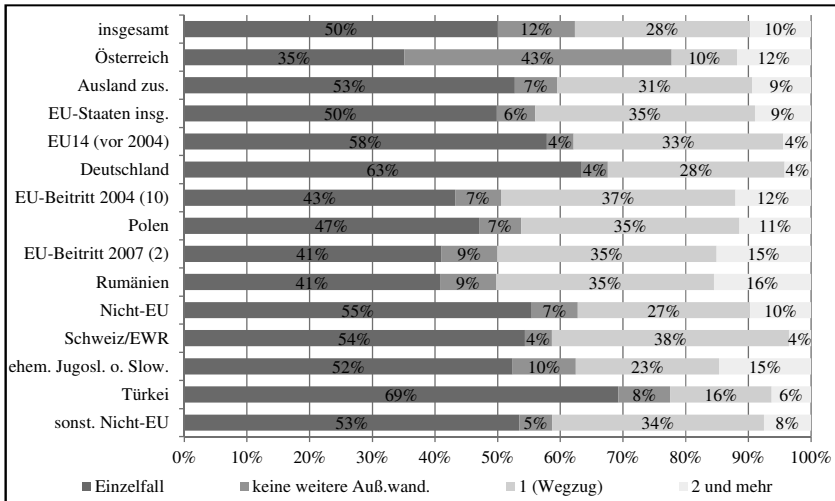
Berichtsjahr	Gesamt	Anzahl weiterer Außenwanderungen derselben Person				
		Einzelfall	letzte (von mehreren)	1	2	3 und mehr
Zuzüge aus dem Ausland						
2002-2009	880.059	50%	12%	28%	5%	5%
2002	108.125	52%	3%	29%	8%	8%
2003	111.869	48%	8%	29%	7%	8%
2004	122.547	47%	10%	30%	6%	6%
2005	114.465	45%	11%	33%	6%	5%
P	98.535	44%	13%	33%	6%	5%
2007	106.659	48%	14%	31%	4%	3%
2008	110.074	52%	17%	28%	3%	1%
2009	107.785	65%	23%	11%	0%	0%
Wegzüge in das Ausland						
2002-2009	597.868	30%	41%	18%	5%	5%
2002	74.831	58%	7%	21%	6%	9%
2003	71.996	36%	26%	22%	7%	9%
2004	71.721	28%	33%	23%	8%	9%
2005	70.133	25%	41%	20%	7%	7%
2006	74.432	24%	46%	19%	6%	5%
2007	71.928	24%	48%	19%	5%	3%
2008	75.638	24%	54%	17%	4%	1%
2009	87.189	26%	66%	7%	0%	0%

Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik 2002-2009

Je nach Staatsangehörigkeit ergaben sich mitunter erhebliche Unterschiede: Unter den Zugezogenen wiesen österreichische Staatsangehörige mit 78% den höchsten Anteil an Einzelfällen (d.h. es gab im Berichtszeitraum keine weitere Wanderungsbewegung dieser Person mit dem Ausland) bzw. mit dem Zuzug abgeschlossenen Außenwanderungsbewegungen auf. Hingegen war der Anteil mehrfacher Wanderungen mit jeweils 50% unter den zugezogenen Staatsangehörigen der 2004 und 2007 beigetretenen EU-Staaten am höchsten. Anders als bei den ÖsterreicherInnen entfielen jeweils etwas über 40% der Zuzüge auf Einzelfälle und nur knapp 10% schlossen mit einem Zuzug ab. Bei diesen beiden Gruppen war auch der Anteil der Personen, welche insgesamt mehr als zweimal nach Österreich zogen mit 15% bzw. 12% am höchsten. Deutlich niedriger war hingegen der Anteil der Mehrfachmigration bei den Angehörigen der „alten“ EU-Staaten. So waren 62% der in den Jahren 2002-2009 zugewanderten EU-14-BürgerInnen auch am 1.1.2010 in Österreich gemeldet, bei deutschen Staatsangehörigen sogar 67%. Dies deutet auf eine gegenüber den seit 2004 beigetretenen EU-Staaten andere Struktur der Migration (Hochqualifizier-

te, Studierende) hin. Im Beobachtungszeitraum zugewanderte Drittstaatsangehörige blieben zu 62% zumindest bis zum 1.1.2010 in Österreich. In besonderem Ausmaß traf dies auf türkische Staatsangehörige (77% der Zugezogenen) zu, während die Mehrfach-Migrationen bei Zugezogenen aus den jugoslawischen Nachfolgestaaten (38%) sowie den übrigen Drittstaaten (42%) deutlich häufiger war.

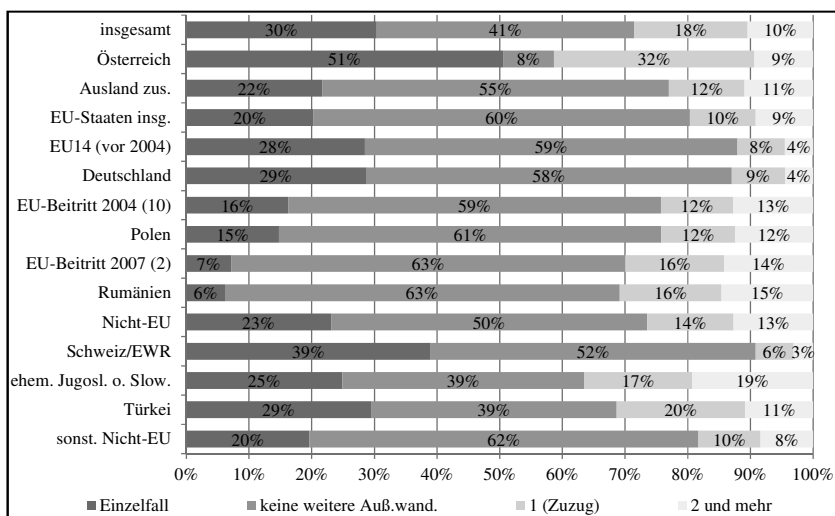
Abbildung 1: Anzahl weiterer Außenwanderungen nach einem Zuzug 2002-2009 nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik 2002-2009

Bei den Weggezogenen war der Anteil der Einzelfälle bei den österreichischen Staatsangehörigen relativ am niedrigsten: 59% der in den Jahren 2002 bis 2009 Weggezogenen verzeichneten bis zum 1.1.2010 keinen neuerlichen Zuzug nach Österreich. Deutlich häufiger war der Anteil der dauerhaft im Ausland Gebliebenen bei Angehörigen der „alten“ EU-Staaten mit einem Anteil von 88%. Höhere Anteile von später wieder nach Österreich Zurückgekehrten gab es vor allem bei Angehörigen der jugoslawischen Nachfolgestaaten (36%) sowie der Türkei (31%).

Abbildung 2: Anzahl weiterer Außenwanderungen nach einem Wegzug 2002-2009 nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik 2002-2009

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieses Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammen und zieht Schlussfolgerungen für zukünftige Optionen bezüglich temporärer und zirkulärer Migration in Österreich aber auch im Allgemeinen.

Die Unterscheidung zwischen temporärem Aufenthalt und langfristiger Niederlassung ist ein wichtiges Merkmal des österreichischen Fremdenrechts und je nach Aufenthaltszweck werden unterschiedliche Aufenthaltsberechtigungen für Drittstaatsangehörige erteilt. Gesteuerten Migrationsprogrammen, welche zirkuläre Migration von Drittstaatsangehörigen fördern, steht die Österreichische Regierung hingegen kritisch gegenüber. Es bestehen deshalb keine spezifischen Abkommen und Programme mit Drittstaaten zur Förderung zirkulärer und/oder temporärer Migration und es sind keine Maßnahmen in diese Richtung geplant.

Für diesen Zugang sind die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem „Gastarbeitersystem“ der 1960/70er Jahre ausschlaggebend, vor allem, da es aus mehreren Gründen schwierig war, ein Rotationssystem und temporär angelegte Migration aufrecht zu erhalten. Unter anderem hatten ArbeitgeberInnen Interesse daran, eingearbeitete Arbeitskräfte langfristig zu beschäftigen, und ausländische ArbeitnehmerInnen etablierten sich mit zunehmendem Aufenthalt in Österreich, holten ihre Familien nach bzw. bekamen Kinder in Österreich. Somit funktionierte das Rotationssystem nur beschränkt, der temporäre Aufenthalt verwandelte sich oftmals in einen Daueraufenthalt, was im Grunde nicht vorgesehen war. Die Schlussfolgerung, dass temporär und zirkulär angedachte Migration unter bestimmten Umständen dauerhaft werden kann – ein Sachverhalt auf den auch die Europäische Kommission hingewiesen hat¹⁰² –, trägt zur aktuellen Skepsis

102 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16. Mai 2007 zu Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM(2007) 248 endgültig, 16. Mai 2007, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010)

der österreichischen Politik gegenüber Programmen, die zirkuläre Migration fördern, bei.

Das tatsächliche statistische Ausmaß von temporärer und zirkulärer Migration in Österreich ist wie auch in anderen Ländern nur schwer zu bestimmen. Durch das Heranziehen des Bevölkerungsregisters POPREG ist man allerdings in der Lage *de facto* stattfindende temporäre und zirkuläre Wandermuster ex-post darzustellen und somit zumindest eine administrative Wirklichkeit derartiger Wandermuster, die spontan oder gesteuert auftreten, aufzuzeichnen. Zudem erlaubt die nationale Definition von Migration (welche als Minimumaufenthaltsdauer für die Definition von Migration drei Monate heranzieht) bereits eine Darstellung von kurzzeitigen Aufenthalten ab drei Monaten. So hat eine Auswertung des Bevölkerungsregisters POPREG für die Jahre 2002 bis 2009 gezeigt, dass die Zuwanderung nach Österreich zu drei Fünftel langfristig ausgelegt. In Summe konnten etwa nur ein Fünftel bis ein Viertel der Zuzüge als Kurzzeit-Migration mit einem Aufenthalt von bis zu einem Jahr klassifiziert werden. Bezüglich zirkulärer Wanderungsformen konnte festgestellt werden, dass im selben Zeitraum in Summe 10% der Zugezogenen zwar vorübergehend wieder ins Ausland abwanderten, danach jedoch ein zweites Mal nach Österreich zuwanderten. Somit sind temporäre und zirkuläre Migrationsformen integrativer Bestandteil der Wanderungsbewegungen nach Österreich, wenn auch in geringerem Ausmaß.

Eine der grundlegenden Herausforderungen für weitere Diskussionen und Debatten über temporäre und zirkuläre Migration ist – nicht nur in Österreich, sondern allgemein – das Fehlen von einheitlichen Definitionen und Konzepten. Abgrenzungskriterien (zum Beispiel Aufenthaltsdauer, Wiederholungscharakter) für temporäre bzw. zirkuläre Migration sind oft nicht genau festgelegt. Unterschiedlich ist auch, ob politische EntscheidungsträgerInnen, wenn sie von zirkulärer Migration sprechen, ein spontan und natürlich auftretendes Phänomen meinen oder einen Belang politischen Eingreifens. Besonders der Begriff zirkuläre Migration unterliegt hier einer „konzeptionellen Unschärfe“ (Fassmann 2008: 20). Eine Begriffsklärung würde der Analyse der Phänomene sowie der Festlegung der Ausrichtung unterschiedlicher Mechanismen der Migrationssteuerung zugutekommen.

Darüber hinaus wäre es wichtig, weitergehende Forschungen zu temporären und zirkulären Wanderungen durchzuführen, um das derzeitige li-

mitierte Wissen über diese Migrationsmuster, die zum Teil vor allem spontan und abseits von geregelten Programmen ablaufen, weiter auszubauen. Es wären hier auch die Auswirkungen von zirkulärer Migration auf das Geschlechterverhältnis (Ardovino/Brown 2008) – zum Beispiel durch neue Einflüsse im Zielland und die Übernahme traditionell „männlicher“ Rollen von Frauen, die durch die Migration zum Hauptversorger der Familie werden können – zu untersuchen sowie die Potentiale zirkulärer Migration demographischen Realitäten und Arbeitsmangel in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten in Europa entgegenzuwirken (Hönekopp/Mattila 2008).

Zusätzlich erscheint eine Verbesserung der Datensammlung generell wichtig. Als konkreter Vorschlag für die Weiterentwicklung der Datenerhebung über temporäre und zirkuläre Migration kann angemerkt werden, dass bestehende administrative Datenerhebungssysteme verbessert, verknüpft und ausgeweitet werden könnten. Für die spezifische österreichische Situation weist Marik-Lebeck in dem Hintergrundpapier zu dieser Studie darauf hin, dass für eine weitere Analyse der österreichischen Melderegisterdaten eine Verknüpfung mit den Daten des Fremdeninformationssystems sowie den Arbeitsgenehmigungen von Bedeutung wäre, da somit eine Analyse der temporären und zirkulären Migrationsströme auch nach rechtlichen und - entsprechend der gesetzlich definierten Aufenthaltszwecke – indirekt auch sozio-ökonomischen Kategorien möglich wäre.

Weiters müsste der Blick nationaler Datenerfassungssysteme über traditionelle MigrantInnengruppen (Mazzucato 2009) und über das alte sogenannte „permanente Niederlassungs-Paradigma“ (Hugo 2003) hin ausgeweitet werden, um aktuelle Trends und Dynamiken vor allem bezüglich temporärer und zirkulärer Wanderungen besser erfassen zu können. Darüber hinaus beziehen sich wie von O’Neill (2003) betont aktuelle Migrationsstatistiken zu sehr auf administrative Statistiken und Volkszählungsdaten. Auch die Betrachtung von Absichten von MigrantInnen bei der Einreise, die von vielen Ländern für die statistische Erfassung von internationaler Migration herangezogen wird, alleine kann das tatsächliche Migrationsverhalten über die Zeit nicht getreu darstellen. Um diese Wanderungsformen besser zu verstehen (inklusive der zugrundeliegenden Migrationsentscheidung, Formen der Wanderung und Ablauf der Rückkehr) und das tatsächliche Migrationsverhalten besser widerzuspiegeln, wäre das Heranziehen unterschiedlicher Quellen (qualitative Forschungsergebnisse, Längsschnitterhebungen, Migrationsbiographien etc.) wichtig.

Abgesehen vom Fehlen einheitlicher Definitionen und Konzepte sowie der Notwendigkeit weiterer Erforschung und Verbesserung der statistischen Datenerhebung über temporären und zirkulären Wanderungsbewegungen, bestehen ebenfalls Herausforderungen in der Gestaltung und Umsetzung von gesteuerten Migrationsprogrammen. Vor allem zirkuläre Migration wird auf europäischer Ebene zunehmend in Bezug auf effektives Migrationsmanagement sowie als potentieller Beitrag zu Entwicklung und Verhütung von Brain Drain diskutiert, und reflektiert auch neue Formen der Mobilität (auch geknüpft an einen wachsenden Bedarf an flexiblen Arbeitskräften). Wenn man die Etablierung von Programme für temporäre und zirkuläre Migration in EU Mitgliedsstaaten in Erwägung ziehen würde, könnten Erfahrungswerte vergangener Programme – wie zum Beispiel jene der „Gastarbeitersysteme“ der 1960/70er in Österreich und Deutschland – hilfreich sein, da die verheißungsvolle „Wunderwaffe“, wie Skeldon (2010: 22) zirkuläre Migration bezeichnet, nicht zwangsläufig immer zur „triple-win“-Situation für alle Beteiligten führen muss (Wiesbrock/Schneider 2009).

Weiters könnte man nicht nur aus den historischen Erfahrungen lernen, sondern auch aus aktuellen Erkenntnissen, welche von EU Mitgliedsstaaten mit derlei Programmen gemacht wurden, sowie von wissenschaftlichen Ergebnissen. Laut Angenendt (2007: 4) müssten zum Beispiel vor einer tatsächlichen Migration einige Eckpfeiler entschieden werden, um den Erfolg dieser Programme zu sichern; dazu gehören beispielsweise das Festlegen der Ziele (entwicklungspolitischer Ansatz; Migrationsmanagement); eine Festlegung des Ablaufs und der Aufenthaltsdauer (mehrfache oder einmalige Wanderungen für wie lange) sowie das Anbieten von Integrationsangeboten auch für temporäre Zuwanderer.

Als Alternative und/oder Ergänzung zur Etablierung von gesteuerten Migrationsprogrammen könnten zudem die freiwillige und spontane zirkuläre Migration von MigrantInnen erleichtert werden, indem Anreize genereller Art, wie zum Beispiel eine Erleichterung der Portabilität von Pensionen oder von Sozialversicherungsrechten, oder die Beibehaltung der Validität von Aufenthaltstiteln nach Perioden der Abwesenheit, geschaffen werden.

ANNEX

Annex 1: Quellennachweise

Agunias, Dovelyn R. und Newland, Kathleen

2007 Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. *Insight*, April 2007, Migration Policy Institute, Washington D.C., verfügbar auf www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf (Zugriff am 8. Oktober 2010).

Angenendt, Steffen

2007 Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? *SWP-Aktuell*, Nr. 27, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, verfügbar auf www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3911 (Zugriff am 13. Oktober 2010).

Ardovino, Michael und Brown, Marcia

2008 *A brief Literature Review on the Impact of Circular Migration: Brain gain, social capital, and transnational networks on international development*. USAID, Washington D.C., verfügbar auf http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM014.pdf (Zugriff am 6. September 2010).

Bauer, Werner T.

2008 *Zuwanderung nach Österreich*. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien, verfügbar auf www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/8_Migration/zuwanderungnachoesterreich.pdf (Zugriff am 19. Oktober 2010).

Bedford, Richard D.

2009 *Circular Migration: Reflections on an Enduring Debate*. Paper presented at the conference 'Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility', Malmö, 15 – 16. Oktober 2009, verfügbar auf www.se2009.eu/polopoly_fs/1.16135!menu/standard/file/bakgrundsdokument2_090222_webb.pdf (Zugriff am 17. November 2010).

1973 A transition in circular mobility: population movement in the New Hebrides, 1800-1970, In: *The Pacific in Transition: Geographical Perspectives on Adaptation and Change*. (Brookfield H. C., Hg.). Edward Arnold, London, S.187-227.

Bundesministerium für Inneres Österreich

2011 *Hinweise zur Asyl-, Fremden-, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik*, Version 1.13, August 2011, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/

- files/ Hinweise_zur_Asyl_Fremden_und_Nagstatistik.pdf (Zugriff am 30. September 2010).
- 2009 *Start der Umsetzung der Rot-Weiss-Rot Card. Weitere Vorgangsweise bei der Neuregelung des humanitären Aufenthaltes*, Pressemitteilung, 26. Januar 2009, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/636.pdf (Zugriff am 26. September 2010).
- 2009 *Fremdenwesen, Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter*, Pressemitteilung, 10. Juni 2009, verfügbar auf www.bmi.gv.at/cms/BMI/aus_dem_inneren/files/Fremdenwesen.pdf (Zugriff am 28. September 2010).
- Bünthe, Rudolf und Müller, Wolfgang
- 2011 *A closer look at the seasonal sector: Germany's seasonal workers programme*. In: *Temporary and circular migration: opportunities and challenges*. (McLoughlin, Sheena und Münz, Rainer, Hg.). Working Paper No. 35 of the European Policy Centre, Brüssel, verfügbar auf www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf (Zugriff am 10. September 2010).
- Chapman, Murray und Prothero, Ralph M. (Hg.)
- 1985 *Circulation in Third World Countries*. Routledge und Kegan Paul, London.
- Constant, Amelie und Zimmermann, Klaus F.
- 2007 *Circular Migration: Counts of Exits and Years away from the Host Country*. Discussion Paper No. 2999 of the Institut zur Zukunft der Arbeit, verfügbar auf <http://ftp.iza.org/dp2999.pdf> (Zugriff am 6. September 2010).
- Dayton-Johnson, Jeff et al.
- 2007 *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System*. OECD, Paris. www.oecd-bookshop.org/oecd/display.asp?k=5L4MJZ7DQVJG&lang=fr (Zugriff am 21. September 2010).
- European Migration Network (EMN)
- 2010 *Asylum and Migration Glossary*. EMN, Brüssel, verfügbar auf <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do> (Zugriff am 19. November 2010).
- Fargues, Philippe
- 2008 *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?* CARIM Analytic and Synthetic Notes, Circular Migration Series, Demographic and Economic Module. CARIM-AS 2008/40. European University Institute, San Domenico di Fiesole.
- Fassmann, Heinz
- 2008 *Entwicklungspotentiale einer zirkulären Migration in Europa*. *Geographische Rundschau* 6, S. 20-25.
- Gächter, August
- 2008 *Migrationspolitik in Österreich seit 1945*. Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12, Zentrum für soziale Innovation, Wien, verfügbar auf www.zsi.at/at-tach/p1208vukovic.pdf (Zugriff am 28. September 2010).

Gächter, August und Recherche-Gruppe

2004 Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis EUODAC-Abkommen. In: *Gastarbeiteri – 40 Jahre Arbeitsmigration* (H. Gürses et al., Hg.). Mandelbaum, Budapest, S. 47.

Goodman, Sara Wallace

2010 *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. EU-DO Citizenship Observatory, Florenz, verfügbar auf <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation Policies in Europe.pdf> (Zugriff am 10. November 2010).

Heckmann, Friedrich; Hönekopp, Elmar und Currel, Edda

2009 *Guest Worker Programs and circular migration: what works?* Immigration Paper Series, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C.

Hönekopp, Elmar und Mattila, Heikki (Hg.)

2008 *Permanent or circular migration? Policy choices to address demographic decline and labour shortages in Europe*. IOM Regional Mission for Central and South Eastern Europe, Budapest, verfügbar auf http://publications.iom.int/bookstore/free/Permanent_or_CircularMigration.pdf (Zugriff am 24. November 2010).

Hugo, Graeme

2003 *Circular Migration: Keeping Development Rolling?* Migration Policy Institute, Washington D.C., verfügbar auf www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=129 (Zugriff am 20. September 2010).

1977 Circular Migration. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 13(3), S. 57-66.

Internationale Organisation für Migration (IOM)

2010 *World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change*. IOM, Genf.

2008a *World Migration Report 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. IOM, Genf.

2008b *Public consultation launched by the European Commission, Direction General Justice Liberty, aiming to contribute to the development of a definition of the European Union's priorities in the area of freedom, security and justice for the period 2010-2014: Response of the International Organization for Migration (IOM)*. IOM.

2006 *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*. IOM Migration Research Series, Nr. 22, IOM, Genf.

2005 *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*. IOM, Genf.

Internationale Organisation für Migration in Wien (IOM Wien)

2009 *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Austria*. Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk, IOM, Wien, verfügbar auf <http://www.emn.at/studien> (Zugriff am 30. August 2011).

2006 *Immigration and Integration in Austria*. Annual EMN Policy Report 2006, IOM Wien, Wien, verfügbar auf <http://www.emn.at/politikberichte> (Zugriff am 30. September 2010).

- Kratzmann, Katerina; Petzl, Elisabeth und Temesvári, Mária
 2010 *Programme und Strategien in Österreich zur Förderung der Unterstützten Rückkehr und Reintegration in Drittländern*. Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk, IOM, Wien, verfügbar auf <http://www.emn.at/studien> (Zugriff am 30. August 2011).
- Kuptsch, Christiane
 2010 *Circular migration and integration: Squaring the circle?* Unpublished material presented at the conference 'Population, Integration and Law: Implications for Immigration Policy', San Diego, 29 – 30. März 2010, verfügbar auf <http://migration.ucdavis.edu/rs/files/2010/kuptsch-circular-migration-and-integration.pdf> (Zugriff am 21. September 2010).
- Kutscher, Norbert; Völker, Tamara und Witt, Wilhelm
 2010 *Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht: Leitfaden zum NAG idF BGBl I 2005/157 mit den Durchführungsverordnungen NLV, NAG-DV und IV-V*. MANZ'sche Wien, Wien.
- Matuschek, Helga
 1985 Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. *Journal für Sozialforschung*, 25(2), S. 159-198.
- Mazzucato, Valentina
 2009 *The development potential of circular migration: Can circular migration serve the interests of countries of origin and destination?* Paper presented at the conference 'Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility', Malmö, 15.-16. Oktober 2009, verfügbar auf www.se2009.eu/polopoly_fs/1.16135!menu/standard/file/bakgrundsdokument2_090222_webb.pdf (Zugriff am 17. November 2010).
- McLoughlin, Sheena und Münz, Rainer (Hg.)
 2011 *Temporary and circular migration: opportunities and challenges*. Working Paper No. 35 of the European Policy Centre, Brüssel, verfügbar auf www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf (Zugriff am 10. September 2010).
- Münz, Rainer; Zuser, Peter und Kytir, Josef
 2003 Grenzüberschreitende Wanderungen und ausländische Wohnbevölkerung: Struktur und Entwicklung. In: *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozio-ökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*. (Fassmann, Heinz und Stacher, Irene, Hg.). ICMPD, Wien.
- Newland, Kathleen
 2009a *Circular Migration and Human Development*. UNDP Human Development Research Paper 2009/42, UNDP, verfügbar auf http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_42.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).
 2009b *The Paradox of Permanency: An Incentive-based Approach to Circular Migration Policy in the European Union*. Paper presented at the conference 'Labour Migration and its

Development Potential in the Age of Mobility', Malmö, 15. – 16. Oktober 2009, verfügbar auf www.se2009.eu/polopoly_fs/1.16135!menu/standard/file/bakgrunds-dokument2_090222_webb.pdf (Zugriff am 17 November 2010).

O'Neil, Kevin

2003 Using Remittances and Circular Migration to Drive Development. *Insight*, June 2003, Migration Policy Institute, Washington D.C., verfügbar auf www.migration-information.org/USfocus/display.cfm?ID=133 (Zugriff am 7. September 2010).

OECD

2008 *International Migration Outlook 2008*. OECD, Paris.

1994 *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*. OECD, Paris.

Öhlinger, Theo

1997 *Verfassungsrecht*. WUV Universitätsverlag, Wien.

Parlament der Republik Österreich

2010 *EU-Arbeitsprogramm zu Migration, Asyl, innere Sicherheit*, Pressemitteilung, Parlamentskorrespondenz Nr. 383, 25. Mai 2010, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0383/ (Zugriff am 10. November 2010).

2010 *EU-Unterausschuss beschließt Subsidiaritätsrüge*, Pressemitteilung, Parlamentskorrespondenz Nr. 678, 14. September 2010, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0678/ (Zugriff am 15. September 2010).

2009 Stellungnahme zum Stockholmer Programm, 21. Oktober 2009, verfügbar auf http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npol/docs/austria/2009/com20090262/com20090262_nationalrat_opinion_de.pdf (Zugriff am 22. Oktober 2010).

Peyrl, Johannes

2011 *Zirkuläre Migration – „Issues Papes on Circular Migration“*. 20. September 2009, Österreichische Bundesarbeiterkammer, Brüssel, verfügbar auf www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=24&vID=43 (Zugriff am 18. Oktober 2010).

Schneider, Jan und Parusel, Bernd

2011 *Circular and Temporary Migration Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in Germany Research Study in the Framework of the European Migration Network (EMN)* Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, verfügbar auf <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do?sessionId=CFDAD5725F5BD0C92EFC88CC6C1DFD0&fileID=1337> (Zugriff am 5. Mai 2011).

Schumacher, Sebastian und Peyrl, Johannes

2007 *Fremdenrecht: Asyl – Ausländerbeschäftigung – Einbürgerung – Einwanderung – Verwaltungsverfahren*. OGB Verlag, Wien.

Schwedisches Justizministerium

- 2010 *Sweden's Committee for Circular Migration and Development*. Fact Sheet, Ju 10.08e, September 2010, Stockholm, verfügbar auf www.sweden.gov.se/content/1/c6/15/26/50/d3ec05c1.pdf (Zugriff am 1. Oktober 2010).

Skaliotis, Michail und Thorogood, David

- 2007 *Document II/5 – Migration statistics and globalisation: challenges for the European Statistical System*. Demographic and Migration Statistics, Eurostat. Paper presented at the 93rd DGINS conference 'The ESS response to globalisation – are we doing enough?', Budapest, 20. – 21. September 2007, verfügbar auf http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/93rd_dgins_conference/SESSION%20II%20DOC%205.PDF (Zugriff am 13. September 2010).

Skeldon, Ronald

- 2010 *Managing Migration for Development: Is Circular Migration the Answer? The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 11(1), S. 21-33.
- 1977 *The evolution of migration patterns during the urbanization of Peru. Geographical Review*, 67(4), S. 394-411.

Tamas, Kristof

- 2009 *Implementation of circular migration programmes*, presented at the Seventeenth OSCE Economic and Environmental Forum, Part 1: Migration management and its linkages with economic, social and environmental policies to the benefit of stability and security in the OSCE region. Session 2 Interstate co-operation for temporary labour migration. verfügbar auf <http://www.osce.org/eea/35860> (Zugriff am 15. September 2010).

Vereinte Nationen (UN)

- 2006 *International migration and development: Report of the Secretary-General*, 18. Mai 2006, A/60/871, verfügbar auf www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/60/871 (Zugriff am 21. Oktober 2010).
- 1998 *Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1*. Statistical Papers Series M, Nr. 58, Rev. 1, para 34, verfügbar auf http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).

Volksanwaltschaft

- 2008 *Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2008*. Volksanwaltschaft, Wien, verfügbar auf <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/bfdtn/PB32-Hauptteil.pdf> (Zugriff am 6. September 2010).

Weltkommission für Internationale Migration

- 2005 *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien*. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Oktober 2005, verfügbar auf <http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf> (Zugriff am 22. Oktober 2010).

Wiesbrock, Anja und Schneider, Hildegard

- 2009 *Circular Migration and Mobility Partnerships*. Briefing paper prepared for the LIBE Committee of the European Parliament, Februar 2009, verfügbar auf www.europarl.europa.eu

europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file= 28798
(Zugriff am 6. September 2010).

Zapata-Barrero, Ricard; Faúndez García, Rocío und Sánchez Montijano, Elena
2009 *Temporary and circular labour migration: reassessing established public policies*. GRITIM Working Paper Series Nr. 1, Herbst 2009, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, verfügbar auf www.upf.edu/gritim/_pdf/GRITIM_UPF_WP_Series_1_Zapata_Faundez_Sanchez.pdf (Zugriff am 15. Oktober 2010).

Zelinsky, Wilbur

1971 The hypothesis of the mobility transition. *Geographical Review*, 61(2), S. 219-249.

Zimmermann, Klaus F.

2009 *Towards a Circular Migration Regime*. Paper presented at the conference 'Labour Migration and its Development Potential in the Age of Mobility', Malmö, 15. – 16. Oktober 2009, verfügbar auf www.se2009.eu/polopoly_fs/1.16135!menu/standard/file/bakgrundsdokument2_090222_webb.pdf (Zugriff am 21. September 2010).

Zeitungsartikel

Die Presse

2010 *Akademiker: „Österreich will die gut Qualifizierten nicht“*. Nasila Berangy, 17. August, verfügbar auf http://diepresse.com/home/bildung/universitaet/588229/Akademiker_Oesterreich-will-die-gut-Qualifizierten-nicht (Zugriff am 8. Oktober 2010).

Wiener Zeitung

2010 *Visumshürden für Ansiedlungen*. Sophia Freynschlag, 24. Februar, verfügbar auf www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/60826_Visum-Huerden-fuer-Ansiedlungen.html (Zugriff am 8. Oktober 2010).

Gesetzgebung und Rechtsprechung

Österreichische Gesetzgebung und Rechtsprechung

Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975 in der Fassung von BGBl. I Nr. 25/2011.

Fremdenpolizeigesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung von BGBl. I Nr. 135/2009.

Meldegesezt, BGBl. Nr. 9/1992 in der Fassung von BGBl. I Nr. 33/2006.

Niederlassung- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung von BGBl. I Nr. 135/2009.

Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. Nr. 329/1985 in der Fassung von BGBl. I Nr. 38/2011.

Ausländerbeschäftigungsgesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977. Änderung, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01077/index.shtml (Zugriff am 8. April 2011) und

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden, Regierungsvorlage, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01078/fname_206972.pdf (Zugriff am 8. April 2011).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011. Regierungsvorlage, Materialien, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01078/fname_206974.pdf (Zugriff am 8. April 2011).

Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009, Vorblatt, Regierungsvorlage, Materialien, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00330/fname_167909.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).

Einspruchsbegründung des Bundesrates betreffend der Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_01286/fname_056036.pdf (Zugriff am 21. Oktober 2010).

Fremdenrechtsnovelle 2003. Vorblatt, Regierungsvorlage, Materialien, verfügbar auf www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/I/I_01172/fname_000786.pdf (Zugriff am 8. Oktober 2010).

Verwaltungsgerichtshof (VwGH), 23. November 2001, Geschäftszahl 2001/19/0061.

EU Gesetzgebung

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristigaufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109: DE:HTML> (Zugriff am 8. Oktober 2010).

Policy Dokumente

Rat der Europäischen Union

2010 *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*. 2010/C 115/01, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF> (Zugriff am 6. September 2010).

2010 *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, Vorschlag der Kommission, 12208/10, 15. Juli 2010, verfügbar auf <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st12/st12208.de10.pdf> (Zugriff am 6. September 2010).

2009 *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl. Vermerk des Vorsitzes an den Rat*, 13440/08, verfügbar auf <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf> (Zugriff am 6. September 2010).

Europäische Kommission

- 2011 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit*, KOM(2011) 292 endgültig, 24. Mai 2011, verfügbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 30. Juni 2011)
- 2011 *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Mitteilung zur Migration*, KOM(2011) 248 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 12. Juni 2011).
- 2010 *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, KOM(2010) 379 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 6. September 2010).
- 2009 *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger*, KOM(2009) 262 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010).
- 2008 *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente*, KOM(2008) 359 endgültig, 17. Juni 2008, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 6. September 2010).
- 2007 *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu Zirkuläre Migration und Mobilitätpartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, KOM(2007) 248 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 8. Oktober 2010).
- 2006 *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts*, KOM(2006) 735 endgültig, 30. November 2011, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 15. September 2010).
- 2005a *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien*, KOM(2005) 390 endgültig, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 11. Oktober 2010).
- 2005b *Mitteilung der Kommission – Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung*, KOM(2005) 669 endgültig, verfügbar auf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0669de01.pdf (Zugriff am 12. Oktober 2010).
- 2005c *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach*

Hampton Court, KOM(2005) 621 endgültig, verfügbar auf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0621de01.pdf (Zugriff am 8. Oktober 2010).

Webseiten

Arbeitsmarktservice

www.ams.at (Zugriff am 6. September 2010).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Österreich,

Zwischenstaatliche Sozialversicherung, verfügbar auf www.bmask.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0088 (Zugriff am 5. September 2011).

Bundesministerium für Finanzen Österreich,

2011 *Österreichs Doppelbesteuerungsabkommen*, 28. Juli 2011, verfügbar auf www.bmf.gv.at/Steuern/Fachinformation/InternationalesSteu_6523/DiesterreichischenD_6527/_start.htm (Zugriff am 18. August 2011).

Europäischer Pakt für Einwanderung und Asyl,

verfügbar auf www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf (Zugriff am 6. September 2010).

Weltkommission für Internationale Migration,

www.gcim.org (Zugriff am 6. September 2010).

Globales Forum für Migration und Entwicklung,

www.gfmd.org (Zugriff am 6. September 2010).

Annex 2: Interviewleitfaden - Beispiel

Name des / der Interview-TeilnehmerIn:

Bitten beschreiben Sie kurz Ihre Position und Ihre Haupttätigkeiten?
Seit wann sind Sie in dieser Position tätig?

1. Definitionen:

- 1.1. Wie würden Sie zirkuläre und temporäre Migration definieren? Sind dies mehrmalige Wanderung? In welchem Ausmaß ist temporäre und zirkuläre Migration zeitlich begrenzt? Können Sie Quellen für Ihre Definition angeben?
- 1.2. Welches Szenario kommt Ihrer Meinung nach bezüglich der zirkulären und temporären Migration in Österreich am Häufigsten vor?

2. Ansatz, Politik und Gesetzgebung:

- 2.1. Beschreiben Sie bitte Ihre Ansicht/die Ansicht Ihrer Institution zum österreichischen Zugang zum Thema zirkuläre und temporäre Migration.
- 2.2. Welche politischen Ansätze in Österreich bezüglich zirkulärer und temporärer Migration sind Ihnen bekannt? Anhand welcher Maßnahmen soll die Zirkularität gefördert werden?
- 2.3. Welche sind die wichtigsten Rechtsvorschriften bezüglich zirkulärer und temporärer Migration in Österreich?
- 2.4. Denken Sie, dass die Wirtschaftskrise Österreichs Ansatz zur zirkulären und temporären Migration beeinflusst und/oder verändert hat? Wenn ja, inwiefern?

3. Involvierte (Ziel)gruppen:

- 3.1. Welche MigrantInnen-(Ziel)gruppen sind in zirkuläre und temporäre Migration nach und von Österreich involviert? Betrifft sie EU-interne Migration oder Migration in Drittstaaten? Welches sind Ihre Charakteristiken (Alter, Geschlecht, Nationalität, etc.)?
- 3.2. Welche Interessensgruppen sind hauptsächlich in zirkuläre und temporäre Migration in Österreich involviert? In welcher Relation stehen Sie Ihrer Meinung nach zueinander?
- 3.3. In welchen Branchen spielt zirkuläre und temporäre Migration vor allem eine Rolle?

4. Daten:

- 4.1. Ist zirkuläre und temporäre Migration eine Strategie, mit der dem Mangel an Arbeitskräften in Österreich entgegengewirkt werden kann? Wenn ja, in welchen Branchen?
- 4.2. Welche Datenquellen bezüglich der Erfassung von zirkulärer und temporärer Migration sind Ihnen bekannt?
- 4.3. Wie könnten Datenerhebungssysteme zur Erfassung von zirkulärer und temporärer Migration verbessert werden? (Konsequenzen für EU-Datenerhebungsregeln)

5. Kooperationen mit Drittstaaten:

- 5.1. Gibt es in Österreich Kooperationen mit Drittstaaten bzw. Mobilitäts- und/oder Migrationspartnerschaften? Was für Erfahrungen gibt (gab) es bezüglich solcher Partnerschaften?
- 5.2. Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen zirkulärer Migration und Entwicklung?
- 5.3. Inwieweit wird das Thema Migration und Entwicklung in Österreich wahrgenommen? Kennen Sie konkrete Projekte dazu?
- 5.4. Welcher Ansatz besteht in Österreich bezüglich Brain Drain, Brain Gain und Brain Circulation? Gibt es Maßnahmen diesen Konsequenzen der Migration zu begegnen? Wenn ja, welche?

6. Bewährte Methoden / Empfehlungen:

- 6.1. Können Sie Bewährte Methoden in Hinsicht auf das Management von zirkulärer und temporärer Migration nennen?
- 6.2. Welche politischen Optionen sehen Sie für die Zukunft auf nationaler und auf EU-Ebene?
- 6.3. Haben Sie Empfehlungen bezüglich der Kooperation mit Drittstaaten?

7. Sonstiges:

Kommentare / Anmerkungen / Vorschläge