

Programm Migration

Die Zirkulär- Bewilligung

Das brachliegende Potenzial der Drittstaatenmigration

Philipp Lutz

Nicolas Solenthaler

Noah Sutter

Autoren

Philipp Lutz

Philipp Lutz ist Post-Doc in Politikwissenschaft an der Universität Genf und Fellow beim nationalen Forschungsprogramm 'nccr on the move'. Von 2015 bis 2019 war er zudem Programmleiter Migration bei foraus und engagiert sich seitdem in dessen Review-Board. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der vergleichenden Migrationspolitik und dem politischen Verhalten.

Nicolas Solenthaler

Nicolas Solenthaler arbeitet als Projektleiter am Institute of Science, Technology and Policy an der ETH Zürich und hat einen Joint-Masterabschluss in Comparative and International Studies der ETH sowie der Universität Zürich. Zudem ist er Vorstandsmitglied im neutralen bildungspolitischen Verein Discuss it. Seine Forschungsinteressen liegen in den Feldern der Vergleichenden Politischen Ökonomie und Public Policy.

Noah Sutter

Noah Sutter studiert im Master Volkswirtschaftslehre an der Universität Oxford und war bis Sommer 2019 Forschungsassistent am Lehrstuhl für Macroeconomics and Financial Markets an der Universität Zürich, wo er an Forschungen zu wirtschaftshistorischen und polit-ökonomischen Fragestellungen beteiligt war.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary

1	Einleitung	6
2	Policy-Kontext	8
2.1	Zirkulärmigration als Norm statt Ausnahme	8
2.2	Zirkuläre Migration als Katalysator für Entwicklung	10
2.3	Migrationspolitik verhindert Zirkularität	11
3	Die Zirkulär-Bewilligung: Flexibilisierung des Aufenthalts-/ Niederlassungsstatus	15
3.1	Vorteile für Migranten, deren Herkunftsländer und die Schweiz	18
4	Schlussfolgerungen	22
	Endnotes	25

Executive Summary

Deutsch Migration verbindet Gesellschaften und Volkswirtschaften. Durch diese Transnationalität wirken Migrantinnen und Migranten als Katalysatoren für Entwicklung und Wohlstand von Herkunfts- und Zielländern. In der Schweiz verhindert gegenwärtig die restriktive Einwanderungspolitik für Drittstaatsangehörige die Ausschöpfung dieses Entwicklungspotenzials: Die auf Migrationskontrolle ausgerichtete Zulassung macht die Zirkulation zwischen der Schweiz und anderen Ländern unattraktiv. Die foraus-Autoren schlagen deshalb eine sogenannte «Zirkulär-Bewilligung» vor, welche es ermöglicht, das Entwicklungspotenzial zirkulärer Migrationsformen besser auszuschöpfen. Der Schlüssel dazu besteht in der Flexibilisierung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen für Drittstaatsangehörige. Ein temporärer Aufenthalt im Ausland soll nicht mit dem automatischen Verlust des Aufenthaltsrechts in der Schweiz einhergehen. Wir schlagen vor, die Möglichkeit der Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung über eine deutlich längere Zeitspanne zu schaffen. Damit können institutionelle Hürden für Zirkulärmigration beseitigt werden und Migrierende erhalten mehr Autonomie. Die Schweiz profitiert von einem erweiterten Pool an qualifizierten Fachkräften mit Bezug zur Schweiz und einer verbesserten Übereinstimmung von Migrationsbewegungen mit der Konjunktur und dem inländischen Bedarf. Die Herkunftsländer profitieren von verstärkten Rückflüssen und Beiträgen ihrer ausgewanderten Staatsangehörigen. Die Zirkulär-Bewilligung ermöglicht so eine win-win-win-Situation für die Schweiz, die beteiligten Herkunfts- und Zielländer von Migrierenden sowie den Migrierenden selbst, indem das Potenzial transnationaler Lebensentwürfe besser ausgeschöpft wird. Die Lösung einer Flexibilisierung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung verspricht damit einen bedeutsamen Nutzen, ohne die Einwanderungsregeln zu lockern. Sie stellt daher ein einfach umsetzbares Instrument dar und ist politisch realistisch. ●

Français La migration relie les sociétés et les économies nationales entre elles. Par le biais de cette transnationalité, les migrant·e·s font office de catalyseurs pour le développement et le bien-être des pays d'origine et de destination. En Suisse, aujourd'hui, la politique d'immigration restrictive pour les ressortissant·e·s d'États tiers empêche l'exploitation de ce potentiel de développement : les permis placés sous le signe du contrôle de l'immigration rendent la circulation entre la Suisse et les autres pays peu attrayante. Les auteur·e·s du foraus proposent donc une « autorisation circulaire » permettant une meilleure exploitation du potentiel de développement des formes de migrations circulaires. La clé de cette solution réside dans la flexibilisation des autorisations de séjour et d'établissement pour les ressortissant·e·s d'États tiers. Un séjour temporaire à l'étranger ne devrait pas engendrer la perte automatique du droit de séjour en Suisse. Nous proposons de créer la possibilité de renouveler l'autorisation de séjour pour une période bien plus longue. Ainsi, les obstacles institutionnels à la migration circulaire seraient écartés et la population migrante obtiendrait plus d'autonomie. Notre pays bénéficierait d'un pool élargi de spécialistes qualifiés qui ont un lien avec la Suisse et d'une meilleure adéquation des mouvements migratoires avec la conjoncture et les besoins du pays. Les pays d'origine profiteraient de flux financiers et de contributions plus importants de la part de leurs ressortissant·e·s émigrés. Le permis circulaire serait à l'avantage de tou·te·s : de la Suisse, des pays d'origine et de destination des migrant·e·s, ainsi que de ces dernier·ère·s personnellement, car il permettrait une meilleure exploitation du potentiel des projets de vie transnationaux. En effet, la solution d'une flexibilisation promet un avantage significatif sans assouplir les règles de l'immigration. Il s'agit donc d'un instrument facile à mettre en place et politiquement réaliste. ●

English Migration connects societies and economies. Through this transnationality, migrants act as catalysts for the development and well-being of both their countries of origin and destination. Today in Switzerland, the restrictive immigration policy imposed on third-country nationals (Non-EU/EFTA citizens) hinders the use of this development potential. The policy is focused on migration control and thereby disincentivizes circular migration. The foraus authors therefore propose a so-called «circular permit», which would allow for better use of the development potential of more circular forms of migration. The key is to make residence and settlement permits for third-country nationals more flexible. A temporary stay abroad should no longer lead to the automatic loss of residence rights in Switzerland. We propose the possibility to renew residence permits over a significantly longer period. This could eliminate the institutional obstacles to circular migration and give migrants greater autonomy. Switzerland would benefit from a wider pool of qualified workers with links to Switzerland as well as migratory movements that are more in line with economic cycles and Switzerland's needs. Countries of origin would benefit from larger contributions from their emigrated citizens. Thus, the circular permit would create a win-win-win situation for Switzerland, for the countries of origin and destination, as well as for the migrants themselves, by making better use of the potential of transnational lives across international borders. Therefore, this flexibilisation offers meaningful benefits without liberalising immigration rules. The circular permit is easy-to-implement and politically realistic. ●

1. Einleitung

Migration ist ein gesellschaftliches Phänomen, das eng verbunden ist mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung von Staaten.

Migration ist eine nützliche Tätigkeit, welche die individuellen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten erweitert. Dies geschieht insbesondere durch zirkuläre Migration, bei der temporär und wiederholt migriert wird. Dadurch lassen sich Möglichkeiten in unterschiedlichen Ländern so nutzen, dass sich das individuelle Potenzial entfalten kann. Eine wirkungsvolle Migrationspolitik sollte daher bemüht sein, zirkuläre Migration zu ermöglichen. Das aktuelle Zulassungsregime der Schweiz für Drittstaatsangehörige setzt jedoch starke Anreize gegen eine solche Zirkularität, weil sie sich stark an der Vorstellung eines linearen Migrationsprozesses orientiert. Dies führt zu vermeidbaren Kosten und vernachlässigtem Nutzen für alle Beteiligten.

International lässt sich hingegen ein wachsendes Interesse an der Rolle der Migration in der Entwicklungszusammenarbeit und der

Wirtschaftskooperation von Staaten feststellen.¹ Dabei gewinnt das Konzept der zirkulären Migration zunehmend an Aufmerksamkeit und deren Entwicklungspotenzial stösst auf wachsende Anerkennung. So ist eines der erklärten Ziele des UN-Migrationspakts die Stärkung von Mobilitätsprogrammen, welche die zirkuläre Migration zu fördern vermögen.² Dadurch besteht ein ausgewiesenes Interesse an Policy-Vorschlägen, welche das Potenzial zirkulärer Migration wirkungsvoll zu gestalten vermögen.

In diesem Policy-Paper skizzieren die foraus-Autoren ein neues Modell, wie die Schweizer Migrationspolitik reformiert werden kann, um das Entwicklungspotenzial von zirkulärer Migration in Zukunft besser auszuschöpfen. Mit einer sogenannten Zirkulär-Bewilligung kann dies substanziell besser gelingen, ohne die Drittstaatenmigration grundsätzlich zu liberalisieren und ohne dass die problematischen Folgen der Gastarbeiter-Politik («Saisonniers») sich wiederholen würden. Die Idee einer Zirkulär-Bewilligung für Drittstaatsangehörige flexibilisiert deren Aufenthaltsstatus, stärkt die Politikkohärenz, erhöht den Entwicklungsbeitrag der Schweiz, erweitert den Fachkräftepool, stärkt die Verbundenheit mit der Schweiz und dies ohne Änderung der Einwanderungskriterien. Die Schweiz als Migrationsland ist dank ihrer engen Vernetzung und ihrem hohen Grad an internationaler Mobilität dazu prädestiniert, diese innovative Flexibilisierung der Zulassungspolitik ins Auge zu fassen. Unser Modell zeigt auf, wie migrationspolitische und entwicklungspolitische Ziele sinnvoll miteinander verknüpft werden können.

Im Folgenden wird das Konzept der Zirkulärmigration im Detail erläutert und dargelegt, welche Rolle diese für die Wirkung von Migration hat. Danach wird die Rolle der Zulassungspolitik diskutiert und demonstriert, wo gegenwärtig das Entwicklungspotenzial zu wenig ausgeschöpft wird. Schliesslich wird das Modell der «Zirkulär-Bewilligung» präsentiert und deren Vorteil für die Schweiz, die Herkunftsstaaten und die Migrierenden erläutert. ●

2. Policy-Kontext

Im öffentlichen Diskurs werden oft Zerrbilder der Migrationsrealität wiedergegeben.

2.1 Zirkulärmigration als Norm statt Ausnahme

Eine dieser verzerrenden Vorstellungen ist, dass Migration eine einmalige lineare Bewegung von Herkunftsland A zum Ziel-land B darstellt.³ Eine solche Form von Migration trifft jedoch nur auf eine kleine Minderheit der internationalen Wanderungsbewegungen zu. Das Ziel der permanenten Niederlassung entspricht der Motivation eines geringen Teils der Migrierenden.⁴ Viel häufiger findet Migration temporär und wiederholt statt, die Forschung spricht dabei von Zirkulärmigration. Zirkuläre Formen der Migration sind als transnationale Mobilität im weiteren Sinne zu verstehen, die den wiederholten Aufenthalt in einem Land einschliessen. Während meist die Einwanderung im Zentrum der öffentlichen Diskussion steht, geht vergessen, dass allein im Jahr 2017 über 29'000 Drittstaatsangehörige aus der Schweiz ausgewandert sind.⁵ Die gewöhnlichen Migrationsstatistiken ver-

mögen jedoch das Ausmass der Zirkulärmigration nicht abzubilden. Eine kürzlich publizierte Studie hat gezeigt, dass zwei Drittel der Zugewanderten weniger als ein Jahr in der Schweiz bleiben und ganze 80% weniger als zwei Jahre im Land verbringen.⁶ Die dauerhafte Niederlassung in der Schweiz ist eher die Ausnahme als die Regel: Nur 34% der im Jahr 2008 eingewanderten Personen richten sich auf einen längerfristigen Aufenthalt ein.⁷ Auch Zahlen aus anderen Ländern weisen in diese Richtung. Studien zu Australien und Neuseeland – beide Staaten erfassen auch Ein- und Ausreisen der jeweils eigenen StaatsbürgerInnen – suggerieren, dass zirkuläre Migration, beispielsweise unter Angehörigen der chinesischen Diaspora, in Australien sehr häufig ist.⁸ Zirkuläre Migration und permanente Mobilität ist damit ein Normalfall internationaler Wanderungsbewegungen.

Box 1

Was ist Zirkulärmigration?

Unter dem Begriff der zirkulären Migration werden internationale Mobilitätsformen zusammengefasst, welche die wiederholte Migration zwischen zwei oder mehreren Ländern beinhalten. Zirkulärmigration ist damit weder die Rückkehr ins Herkunftsland noch das

tägliche Pendeln über internationale Grenzen, sondern der wiederkehrende Aufenthalt und die Niederlassung in mehr als einem Land. Die Vielfalt und Nützlichkeit von solchen Migrationsformen werden in den folgenden zwei Beispielen aufgezeigt.

Beispiel 1

Ein türkischer Chemie-Ingenieur mit Anstellung bei einem Basler Pharmakonzern zieht für ein Jahr nach Berlin, um dort ein neues Start-Up-Projekt

zu betreuen. Danach möchte er aus persönlichen Gründen seine berufliche Karriere in der Schweiz fortführen.

Beispiel 2

Eine mexikanische Studentin absolviert an einer Schweizer Universität ein Master-Studium. Sie erhält die Möglichkeit, ein Auslandsjahr in den USA zu

verbringen, möchte aber danach in die Schweiz zurückkehren, um ihr Studium abzuschliessen.

Zirkuläre Formen von Migration und die Lebensgestaltung über mehrere Länder hinweg haben über die Zeit an Bedeutung zugenommen. Moderne Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten haben deren Möglichkeiten erweitert und deren Kosten reduziert. Entgegen verbreiteter Vorstellungen findet Migration häufig wiederholt statt und führt zur Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben von mehr als einem Land.

2.2 Zirkuläre Migration als Katalysator für Entwicklung

Zirkuläre Formen internationaler Mobilität und transnationale Lebensweisen sind nicht nur eine wachsende gesellschaftliche Realität, sondern auch eine Form der Migration mit einem enormen Potenzial für die Entwicklung der beteiligten Länder. Dies steht dem verbreiteten Zerrbild entgegen, dass MigrantInnen durch Abwanderung der Entwicklung ihres Herkunftslandes unvermeidbaren Schaden zufügen, indem sie dem Land wertvolle Ressourcen entziehen. Tatsächlich führt Migration jedoch zu einer verstärkten Vernetzung von Staaten und Gesellschaften sowie wertvollen Rückflüssen in Entwicklungsländer. So kann einerseits durch Migration erworbenes Humankapital – also neue Ideen und Fähigkeiten – in andere Länder transferiert und dort produktiv genutzt werden, andererseits fördert die Nachfrage der Diaspora sowie die persönlichen Beziehungen den Handel und Direktinvestitionen und nicht zuletzt stellen sogenannte Remissen (Geldüberweisungen in Herkunftsländer) wichtige Entwicklungsgelder dar.⁹

Migration führt zu einer verstärkten Vernetzung von Staaten und Gesellschaften sowie wertvollen Rückflüssen in Entwicklungsländer.

Als Beispiel für den produktiven Einfluss von Auswanderern kann beispielsweise die Rolle von im Ausland ausgebildeten und tätigen indischen IngenieurInnen beim Aufbau des indischen Technologiesektors gesehen werden.¹⁰ Heute ist die südindische Stadt Bangalore einer der

wettbewerbsfähigsten und grössten Technologiestandorte der Welt. Je enger der Kontakt mit dem Herkunftsland, desto eher finden Investitionen und Geldüberweisungen statt.¹¹ Zirkuläre Migration ist somit ein wirkungsvoller Kanal, um Ressourcen (Human- und Finanzkapital) dorthin fliessen zu lassen, wo sie ihr Potenzial verwirklichen können. Dadurch werden negative Effekte durch *Brain-Drain* (Verlust an Ressourcen durch Abwanderung) oder *Brain-Waste* (Verlust an Ressourcen durch fehlendes Ausschöpfungspotenzial) vermieden und stattdessen *Brain-Circulation* zum gegenseitigen Vorteil ermöglicht. Wenn MigrantInnen intensive Beziehungen zwischen mehreren Ländern aufrechterhalten, können die Vorteile der Migration für die beteiligten Länder maximiert werden.

2.3 Schweizer Migrationspolitik verhindert Zirkularität

Migrationsbewegungen haben in erster Linie strukturelle Ursachen, doch die Rahmenbedingungen, wie Mobilität stattfindet, werden von der Migrationspolitik gestaltet. Das Schweizer Regime in Bezug auf Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen ist primär auf das Ziel der Migrationskontrolle ausgerichtet und orientiert sich an einem linearen Migrationsprozess. Dies ist unter anderem an der Hierarchie von verschiedenen Bewilligungen erkennbar, bei denen eine längere Aufenthaltsdauer mit mehr Rechten verbunden ist. Auch das Einbürgerungsverfahren basiert auf diesem Prinzip, indem die Einbürgerung nicht nur einen verfestigten Aufenthaltsstatus, sondern auch einen ununterbrochenen Aufenthalt in Gemeinde, Kanton und Land voraussetzt. MigrantInnen, welche nicht dem linearen Migrationsprozess folgen, verlieren dadurch schnell bereits erhaltene Aufenthaltsrechte und verirken sich die weitere Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus. Diese Ausrichtung und Ausgestaltung der Schweizer Migrationspolitik geht einher mit nicht-intendierten Nebeneffekten für zirkuläre Migration, wie wir im Folgenden erläutern.

So unterschiedlich die Bedingungen zum Erhalt spezifischer Aufenthaltsbewilligungen und der damit verbundenen Rechte sind, so haben doch alle etwas gemeinsam: Der Status ist ungleich schneller verloren als erlangt. Selbst eine Niederlassungsbewilligung C – ein beinahe bedingungsloses und unbeschränktes Aufenthaltsrecht¹² – erlischt bereits nach sechsmonatigem Aufenthalt im Ausland. Dies,

obwohl sie erst nach fünf bis zehn Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz beantragt werden kann. Zwar kann ein entsprechendes Gesuch auf einen vierjährigen Auslandsaufenthalt ohne Verlust des C-Status gestellt werden¹³, dies ist aber einerseits mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden, andererseits fehlt oft die Kenntnis von dieser Regelung.¹⁴

Restriktive Einwanderungsbestimmungen reduzieren die Einwanderung sowie die Auswanderung, respektive Rückwanderung und drängen MigrantInnen in die dauerhafte Niederlassung.

Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben also gegenüber den DoppelbürgerInnen den Nachteil einer erschwerten Zirkulärmigration. Wer nach zehnjährigem Aufenthalt eine C-Bewilligung erhalten hat, setzt diese gewonnenen Rechte nicht leichtfertig aufs Spiel, genauso wie jemand nach acht Jahren Aufenthalt die Schweiz nicht verlässt, wenn ihm aus zwei weiteren Jahren Aufenthalt die Möglichkeit der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erwächst.¹⁵ Nebst dem Risiko, das Aufenthaltsrecht oder die Niederlassungsbewilligung zu verlieren, führt ein Auslandsaufenthalt dazu, dass verschiedene Wartezeiten bis zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung oder des Bürgerrechts deutlich verlängert werden, indem die Jahre von Neuem gezählt werden. Diese Nachteile gelten insbesondere für Drittstaatsangehörige, welche nicht über Freizügigkeitsrechte verfügen.¹⁶ Im Bezug auf die oben erwähnten Beispiele in der Infobox bedeutet dies, dass das Start-Up-Projekt des türkischen Chemie-Ingenieurs und die Ausbildungspläne der mexikanischen Studentin mit potenziell hohen Kosten einhergehen, da beide den Wunsch haben, in die Schweiz zurückzukehren.

Restriktive Einwanderungsbestimmungen reduzieren daher nicht nur die Einwanderung, sondern auch die Auswanderung, respektive Rückwanderung und drängen MigrantInnen in die dauerhafte Niederlassung.¹⁷ Dadurch verbleiben Zugewanderte oft häufiger

und länger in der Schweiz, als sie sich eigentlich wünschen würden. Solche Lock-in-Effekte reduzieren die flexible Reaktion von Migrationsbewegungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunfts- als auch Zielländern.¹⁸ In anderen Worten, Möglichkeiten im Herkunftsland werden nicht wahrgenommen und stattdessen eine geringere Ausschöpfung des eigenen Potenzials im Zielland aufgrund migrationsrechtlicher Risiken akzeptiert. Wenn beispielsweise eine Person arbeitslos wird, ist es weniger wahrscheinlich, dass die Person in ihr Herkunftsland zurückkehrt oder in ein anderes Land weitermigriert, wenn ein erhebliches Risiko besteht, nicht mehr in die Schweiz zurückkehren zu können. Ebenso erschweren Lock-in-Effekte das Zusammenleben mit der Familie, welches nicht nur im Recht angelegt ist, sondern auch positive Integrationsfolgen erzeugt, indem es Personen ein stabiles soziales Umfeld ermöglicht. Umgekehrt gilt dementsprechend: je sicherer und dauerhafter der Aufenthaltsstatus, desto eher dürften Zugewanderte die Schweiz wieder verlassen. Empirische Studien zeigen darüber hinaus, dass die politische Unterbindung von zirkulärer Migration zu einem Anstieg irregulärer Migration führt und somit die staatliche Migrationskontrolle unterläuft.¹⁹ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die gegenwärtige Migrationspolitik für Drittstaatsangehörige eine Reihe vermeidbarer Kosten für die beteiligten Länder erzeugt, indem sie die natürliche Zirkularität von Migrationsbewegungen verhindert.

Zirkuläre Migration kann einen wichtigen Entwicklungsbeitrag leisten.

Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass zirkuläre Migration einen wichtigen Entwicklungsbeitrag leisten kann.²⁰ Verschiedene politische Bemühungen zur Förderung zirkulärer Migration basieren auf Beschränkungen der Rechte und Freiheiten von Migrierenden, mit der Idee, diese dadurch zur Rückkehr zu motivieren. In diese Kategorie fallen beispielsweise spezifische Rekrutierungsabkommen, mit denen Arbeitskräfte angeworben werden, die wenige Rechte erhalten und möglichst bald wieder zurückkehren sollen. Diese

«Gastarbeiter»-Modelle haben oftmals nicht die gewünschte Wirkung und werden dafür kritisiert, dass sie die Ausbeutung von ArbeitsmigrantInnen begünstigen.²¹ Der Grund für die Ineffektivität dieser Ansätze besteht darin, dass diese auf einem unrealistischen Verständnis von Migrationsprozessen basieren, da genau die restriktiven Einwanderungsbestimmungen Zirkularität unterbinden und damit kontraproduktiv für das Ziel der Zirkulärmigration sind.²² Nebst dem Gastarbeiter-Modell würde eine systematische Liberalisierung von Einwanderung die zirkuläre Migration stärken, indem die politischen Hürden reduziert werden. Ein solches Modell dürfte jedoch gegenwärtig auf wenig Unterstützung in der Bevölkerung stossen. Die Forschung besagt, dass der stärkste Anreiz zur Zirkulärmigration die Gewissheit auf zukünftige Rückkehr darstellt, dies aber in existierenden Modellen zur Zirkulärmigration kaum berücksichtigt wird.²³ Im Folgenden präsentieren wir ein neues Policy-Modell, das es ermöglicht, auf effektivere Weise zur Zirkulärmigration beizutragen, und dabei die Nachteile bislang existierender Modelle vermeidet. ●

3. Die Zirkulär-Bewilligung: Flexibilisierung des Aufenthalts-/ Niederlassungsstatus

Um das vorhandene Entwicklungspotenzial grenzüberschreitender Mobilität besser auszunutzen und zirkuläre Migration zu erleichtern, schlägt das Autorenteam die Einführung einer «Zirkulär-Bewilligung» vor.

Mit dieser soll der Aufenthalts-/Niederlassungsstatus von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz flexibilisiert werden. Grundidee ist hierbei, dass ein mehr als sechsmonatiger Auslandsaufenthalt keinen automatischen und unwiderruflichen Verfall der Aufenthaltsbewilligung nach sich zieht. Eine Rückkehr in die Schweiz soll vereinfacht möglich sein. Wie bei einem *multiple-entry visa* soll der Aufenthalt respektive die Niederlassung wiederholt möglich sein. Dadurch werden längere Unterbrüche beim Aufenthalt in der Schweiz möglich, ohne dass jemand die Möglichkeit einer Erneuerung des Aufenthaltstitels und der damit verbundenen Rechte verliert, wie die akkumulierte Aufenthaltszeiten zur Statusverbesserung oder die Ausbildungsanerkennung. Die Zirkulärbewilligung erleichtert die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, ohne dass die Voraussetzungen zur Einwanderung und zum Aufenthalt verändert werden. Konkret würde dies einerseits jene *Drittstaatsangehörige* (Nicht-EU-/EFTA-Bürger) betreffen, die zum jetzigen Zeitpunkt über einen

Schweizer *Aufenthalts- oder Niederlassungstitel B oder C* verfügen. Andererseits soll das gleiche auch für zukünftig neu ausgestellte Bewilligungen gelten. Dies betrifft somit nicht nur Hochqualifizierte, die über eine kontingentierte Arbeitsbewilligung in die Schweiz gekommen sind, sondern auch Personen, die beispielsweise via Ausbildungsplatz oder zwecks Familienzusammenführung einen Aufenthaltstitel erlangt haben. Somit umfasst die Zielgruppe diverse Personen mit unterschiedlichem Einreisegrund und verschiedenem Bildungsstand. Aufgrund der restriktiven Einbürgerungsbestimmungen der Schweiz fallen darunter auch Personen, welche in der Schweiz geboren wurden oder ihr ganzes Leben hier verbracht haben. All deren Möglichkeiten internationaler Lebensgestaltung sind erheblich eingeschränkt und sie können deshalb von einer Zirkulär-Bewilligung profitieren.

Personen, die über einen Aufenthaltstitel B oder C verfügten, sollen das Anrecht auf eine neue Aufenthaltsbewilligung haben, sofern sie über einen Arbeitsvertrag in der Schweiz verfügen.

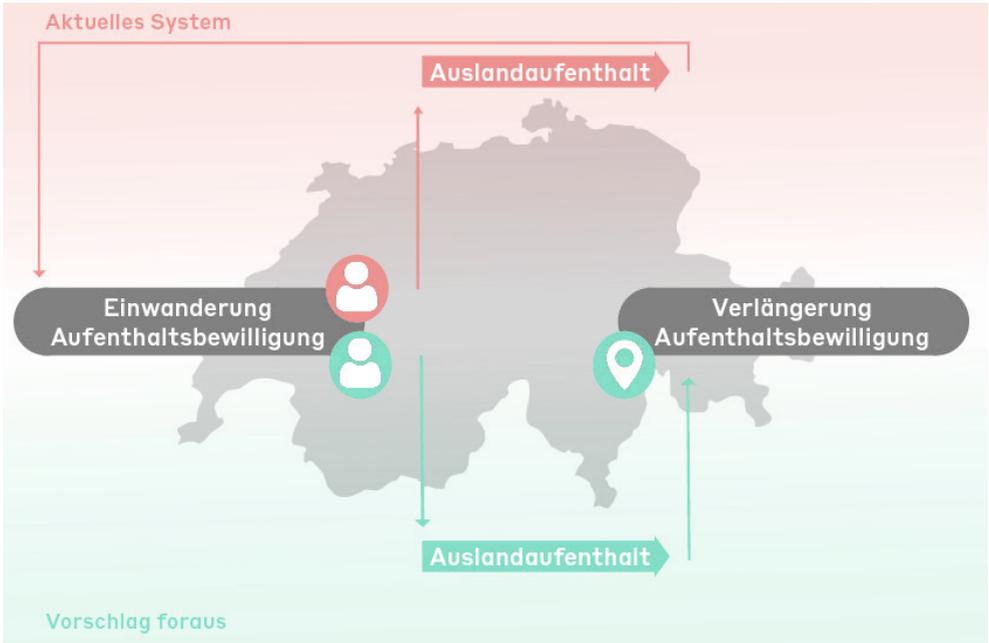
Diesen Personen soll ein langfristiger Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ermöglicht werden, auch wenn sie die Schweiz verlassen haben. Unter der Bedingung, dass ein gültiger Arbeitsvertrag vorhanden ist, soll es Drittstaatsangehörigen möglich sein, erneut einen Aufenthaltsstatus zu erlangen. Die bestehende Regulierung sieht vor, dass eine Niederlassungsbewilligung erlischt, wenn der Besitzer sich länger als ein halbes Jahr im Ausland aufhält. Auf Gesuch hin kann diese aber bis zu maximal vier Jahren verlängert werden (Ausländergesetz AuG, Art. 61, Abs. 2). In der entsprechenden Botschaft zum Gesetz werden die internationale berufliche Mobilität sowie Weiterbildung und die Integration im Herkunftsland als Gründe angeführt.²⁴ Diese Regulierung zur Verlängerung soll angepasst und ausgeweitet werden: Personen, die über einen Aufenthaltstitel B oder

C verfügt, sollen das Anrecht auf eine neue Aufenthaltsbewilligung haben, sofern sie über einen Arbeitsvertrag in der Schweiz verfügen. Diese Verlängerungslogik gilt auch für weitere Aufenthaltsgründe im Rahmen des Ausländergesetzes.²⁵ Personen, welche zu Studienzwecken zugelassen sind, können ihr Gesuch durch einen nach wie vor vorhandenen Studienplatz an einer Schweizer Universität verlängern. Personen, welche zwecks Familienzusammenführung eine Aufenthaltsbewilligung besitzen, können eine Verlängerung aufgrund der noch immer vorhandenen Familieneinheit erhalten. Dies unterstreicht die Verlängerungslogik des Policy-Vorschlags: früher gewährte Rechte sollen auch nach einem Auslandsaufenthalt bei Weiterbestehen der gleichen Gründe weiterexistieren, jedoch nicht erweitert werden. Somit wäre es beispielsweise für frühere Studierende nicht möglich, ihre Aufenthaltsrechte aufgrund des Vorhandenseins einer Anstellung wiederzuerlangen. Dieses Modell verlängert die Verlängerungsmöglichkeit und hebt die gegenwärtig bestehenden Lock-In Effekte auf.

Drittstaatsangehörige, die *einmal* zwecks Erwerbsarbeit über einen Aufenthalts- oder Niederlassungstitel B oder C verfügten, erhalten somit einen langfristigen Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt, wie dies für EU-/EFTA-Bürger bereits gegeben ist. Dank ihres Status als Inländer können sie sich vereinfacht auf Stellen in der Schweiz bewerben oder zwecks Stellensuche für drei Monate in die Schweiz einreisen.²⁶ Diese Regelung hat eine Gültigkeit von fünf bis zehn Jahren nach Verlassen der Schweiz. Eine vergleichbare Politikmassnahme wurde bereits umgesetzt: Studierende aus Drittstaaten können seit der Annahme eines Postulats von Jacques Neiryck im Jahr 2002 nach ihrem Abschluss an einer Schweizer Universität oder Fachhochschule während sechs Monaten in der Schweiz bleiben, um eine Arbeitsstelle zu finden.²⁷ Sie gelten während dieser Zeit als Inländer und sind somit nicht benachteiligt durch einen diskriminierenden Arbeitsmarktzugang. Der vorliegende Vorschlag der Autoren geht in dieselbe Richtung, indem der Inländer-Status verlängert wird und unter der Bedingung eines gültigen Arbeitsvertrages der Aufenthaltsstatus erneuert werden kann.

Die Zirkulär-Bewilligung ist zudem vereinbar mit dem Prinzip des Inländervorranges bei der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen. Bei der Zulassung als solches ändert sich mit unserem

Vorschlag nichts. Dank der neuen Bewilligung lässt sich der Status eines Inländers nach erfolgter Zulassung über längere Zeit erhalten, wenn die Person temporär ins Ausland zieht. Dieser Status wird daher nur zeitlich über den ersten Aufenthalt in der Schweiz hinaus verlängert, nicht aber auf weitere Personengruppen ausgeweitet.



Graphik 1: Die Zirkulär-Bewilligung

3.1 Vorteile für Migranten, deren Herkunftsländer und die Schweiz

Der langfristige Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige durch die Flexibilisierung des Aufenthaltsregimes²⁸ bietet Vorteile für MigrantInnen, deren Herkunftsländer und die Schweiz. Nebst der Ermöglichung einer solchen win-win-win-Situation vermeidet die Zirkulär-Bewilligung gewichtige Nachteile alternativer Policy-Instrumente zur Förderung der Zirkulärmigration.

Migrierende erlangen mit der Zirkulär-Bewilligung grössere Freiheit in Bezug auf Mobilität sowie Lebensgestaltung und können

die Verbindung zu mehreren Ländern (insbesondere ihrem Herkunftsland) einfacher aufrechterhalten, indem sie freier hin- und zurückreisen können. Eine spätere Rückkehr und ein wiederholter mittel- bis langfristiger Aufenthalt in der Schweiz werden dadurch nicht verunmöglicht, sind aber von der Erfüllung der Verlängerungsanforderungen abhängig.

Die Drittstaatsangehörige können ihre in der Schweiz erworbenen Fähigkeiten, ihr Wissen und Netzwerk in ihrem Herkunftsland nutzen.

Die Drittstaatsangehörige können ihre in der Schweiz erworbenen Fähigkeiten, ihr Wissen und Netzwerk in ihrem Herkunftsland nutzen. Dadurch können sie die Entwicklung in ihrem Herkunftsland positiv beeinflussen, wenn sie dies wollen. Dieses Engagement wird dadurch vereinfacht, dass die MigrantInnen mehr Planungssicherheit haben und ihnen die Rückkehr in die Schweiz über einen Zugang zum Arbeitsmarkt offensteht. Personen, welche ihr Potenzial in der Schweiz nur in geringem Masse ausschöpfen können oder andere wichtige Gründe haben, die Schweiz zu verlassen, wird dies vereinfacht. Damit ist die Zirkulär-Bewilligung in Bezug auf die Freiheit des Einzelnen ein grosser Fortschritt und bringt gleichzeitig instrumentelle Vorteile für die Nutzung individueller und gesellschaftlicher Potenziale.

Die Vorteile für die *Ziel- und Herkunftsländer* der Drittstaatsangehörigen rühren vor allem vom entwicklungspolitischen Potenzial der Zirkulärmigration her. Dies ist einerseits der Transfer von Know-How und Humankapital durch langfristigen Kontakt mit MigrantInnen in der Schweiz und die erleichterte Mobilität von Personen mit Erfahrung in einem Hocheinkommensland mit einem dynamischen Arbeitsmarkt, wie es die Schweiz ist. Andererseits sind es finanzielle Mittel, welche meist in die Herkunftsländer zurückfliessen (Remissen). Und zuletzt darf auch nicht vergessen werden, dass eine Diaspora in hochentwickelten Volkswirtschaften sowohl den Handel als auch

die Direktinvestitionen positiv beeinflussen.²⁹ Trotz des anerkannten Entwicklungspotenzials von zirkulärer Migration für die beteiligten Länder bleibt diese im gegenwärtigen migrationspolitischen Regime ausgerechnet Personen aus Entwicklungsländern vorenthalten. Die Zirkulär-Bewilligung erleichtert es diesen, das Potenzial der Migration für ihre Entwicklung besser zu nutzen.

Die Schweiz profitiert wiederum von einem erweiterten, meist hochqualifizierten Arbeitskräftepool, der aus Personen besteht, die über Erfahrungen in der Schweiz verfügen und mit der Schweizer Gesellschaft vertraut sind. Dies ist vor allem für den Fachkräftemangel in einigen Sektoren relevant. ArbeitgeberInnen in der Schweiz können so auf bereits bekannte und bewährte Arbeitskräfte zurückgreifen. Ebenso erleichtert das neue Regime es, Arbeitskräfte in verschiedenen Ländern zu beschäftigen, beispielsweise innerhalb multinationaler Konzerne. Insgesamt führt die Flexibilisierung dazu, dass die Migrationspolitik besser auf den internationalen Arbeitsmarkt und den intensivierten Wettbewerb um Talente ausgerichtet ist. Indem die Drittstaatenmigration stärker auf die wirtschaftliche Konjunktur und Arbeitsmöglichkeiten in der Schweiz reagiert, dürfte sich die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen erhöhen und deren Fiskalbilanz verbessern. Da sich das Modell stärker an den Präferenzen von Migrierenden orientiert und eher der Migrationswirklichkeit entspricht, dürfte dessen Einführung zu weniger irregulären Einreisen und Aufenthalten führen. Zudem dürfte die Massnahme auch zu einem stärkeren Verbundenheitsgefühl mit der Schweiz beitragen und die Bereitschaft, in eine Zukunft in der Schweiz zu investieren, erhöhen. Dies, weil Drittstaatsangehörige wissen, dass sie, wenn sie über eine Arbeitsstelle verfügen, zurückkehren können. Ausserdem stärkt diese Anpassung die Politikkohärenz, indem sie sowohl die Effektivität der Schweizer Migrations- und Entwicklungspolitik erhöht als auch deren politischen Zielsetzungen aufeinander abstimmt. Diese kumulierten Vorteile für die Schweiz dürften nicht zuletzt die Akzeptanz der Drittstaatenmigration in der Bevölkerung verbessern und dadurch die Unterstützung für die Schweizer Migrationspolitik erhöhen.

Durch verschiedene Vorteile für alle Beteiligten an der Migration ermöglicht die Zirkulär-Bewilligung eine win-win-win-Situation mit Vorteilen für Herkunfts- und Zielländer, die Schweiz sowie die

Migrierenden. Gleichzeitig werden Nachteile alternativer Policy-Instrumente vermieden.

Ein verbreitetes Instrument zur Förderung der Zirkulärmigration sind Rekrutierungsabkommen mit Herkunftsstaaten, welche temporäre Migration ermöglichen und durch eine erzwungene Rückkehr ins Herkunftsland die Zirkularität sicherstellen sollen. Dass diese staatlichen Präferenzen jedoch meist nicht der Migrationsrealität entsprechen und sich kaum konsequent durchsetzen lassen, zeigt die Erfahrung mit dem Saisonierstatut, welches nicht nur das Ziel der Vermeidung permanenter Niederlassung verfehlte, sondern auch zur Prekarisierung von Migrierenden führte.³⁰ Positive Anreize durch den Abbau migrationspolitischer Hürden sind daher ungleich wirkungsvoller um zirkuläre Migration zu stärken, da sie auf freiwilligen Mobilitätsentscheidungen beruhen und die natürliche Mobilität ermöglichen, was dem Versuch, mit staatlichem Zwang die Mobilitätspräferenzen zu verändern, gegenübersteht. Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Zirkulärmigration stellt der Abbau der Mobilitätshürden durch eine Liberalisierung der Drittstaaten-einwanderung dar. Eine solche systematische Ausweitung der Einwanderungsmöglichkeiten dürfte allerdings auf starken politischen Widerstand stossen. Existierende Beschränkungen der Einwanderung dienen dem politischen Ziel der Migrationskontrolle. Generelle Liberalisierungsbemühungen sind aus diesem Grund in der Vergangenheit gescheitert.³¹ Die bisherigen politischen Lösungsansätze versuchten mehr Zirkulärmigration entweder durch Zwang zu erreichen und verfehlen dadurch das Entwicklungsziel und schränken Migrierende in der persönlichen Autonomie ein, oder durch die Erleichterung im Rahmen einer Zulassungsliberalisierung, welche jedoch politisch kaum mehrheitsfähig ist. Die Zirkulär-Bewilligung vermeidet diese beiden Nachteile. Sie baut Mobilitätshürden ab und ermöglicht dabei mehr Zirkulärmigration, ohne die Zulassungs- und Aufenthaltskriterien als solches zu liberalisieren. Damit bietet unser Reformvorschlag sowohl hinsichtlich der Effektivität in der Zielerreichung als auch der politischen Realisierungschancen gewichtige Vorteile. ●

4. Schlussfolgerungen

Menschen, die migrieren, sind transnationale Akteure und leisten dadurch einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und zum Wohlstand der involvierten Staaten.

Trotz der zunehmenden politischen Akzeptanz dieses Entwicklungspotenzials erschwert die auf Migrationskontrolle ausgerichtete Einwanderungspolitik der Schweiz zirkuläre Formen der Migration. Die restriktiven Einwanderungsbestimmungen für Drittstaatsangehörige beschränken nicht nur die Einwanderung, sondern reduzieren ebenfalls die Auswanderung. Dadurch wird in erster Linie die Zirkularität von Migrationsbewegungen verhindert und nicht notwendigerweise die Netto-Zuwanderung reduziert. Unser neues Policy-Modell ermöglicht eine deutliche Stärkung der Zirkulärmigration, indem das bestehende Regime von Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz durch die Schaffung einer *Zirkulär-Bewilligung* dahingehend modifiziert wird, dass ein mehr als sechsmonatiger Auslandsaufenthalt keinen automatischen und unwiderruflichen Verfall der Aufenthaltsbewilligung nach sich zieht. Eine derartige Flexibilisierung erleichtert Zirkulärmigration und damit den bilateralen Handel, Investitionen und Geldüberweisungen. Diese

Ressourcenflüsse stellen eine wertvolle Ergänzung der staatlichen Entwicklungshilfe dar. Mit einer Flexibilisierung der Drittstaatenbewilligung erhöht die Schweiz nicht nur die Potenzialausschöpfung der Drittstaatenmigration, sondern stärkt auch ihre Politikkohärenz. MigrantInnen agieren als transnationale Agenten von Entwicklung in mehr als einem Land.

Unser Modell vermeidet die negativen Konsequenzen bisheriger Modelle zur Zirkularität: Prekarisierung von Migrierenden durch die Beschränkung ihrer Rechte (z.B. Saisoniers) und politische Hürden gegenüber von Einwanderungsliberalisierungen (z.B. Lockerung der Einwanderungskriterien). Die Zirkulär-Bewilligung weitet den Arbeitskräftepool aus, ohne dass eine allgemeine Liberalisierung der Drittstaatenmigration vollzogen wird. Dies deshalb, weil die Zirkulär-Bewilligung nur Drittstaatsangehörige betrifft, die nach dem zurzeit bestehenden Migrationsregime entweder bereits einen Aufenthaltsstatus erteilt erhalten haben oder diesen in Zukunft nach den bestehenden Regulierungen erhielten.

Die Ermöglichung von zirkulärer Migration erleichtert die Auswanderung und Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, jedoch nicht deren Einwanderung.

Es gibt somit keinen Systemwechsel bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen. Der Entscheid zum erneuten Aufenthalt bzw. der wiederholten Niederlassung wird schlussendlich von der Nachfrage des Arbeitsmarktes, von den Ausbildungsangeboten und den Familienstrukturen gesteuert. Die Ermöglichung von zirkulärer Migration erleichtert die Auswanderung und Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, jedoch nicht deren Einwanderung. Die vorgeschlagene Flexibilisierung des Migrationsregimes hat nicht nur Vorteile für MigrantInnen und deren Herkunftsländer, sondern auch für die Schweiz. Die Drittstaatenmigration orientiert sich so stärker an der wirtschaftlichen Konjunktur in der Schweiz, der Pool

an qualifizierten Arbeitskräften mit Bezug zur Schweiz erhöht sich, die wirtschaftlichen Beziehungen mit Drittstaaten werden gestärkt und der entwicklungspolitische Beitrag der Schweiz ist kohärenter und wirkungsvoller. Indem die Zirkulär-Bewilligung negative Folgen der Drittstaatenmigration reduziert, dürfte sich dadurch auch deren Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen, da weniger permanente Niederlassung unter ungünstigen ökonomischen Bedingungen entstehen und das positive Potenzial besser ausgeschöpft wird.

Die Zirkulär-Bewilligung ist sowohl technisch als auch politisch gut umsetzbar. Die vorgeschlagene Massnahme lässt sich einfach in das bestehende Migrationsregime einbinden und widerspiegelt dessen Logik der Bewilligungsvergabe. Drittstaatsangehörige können bei Vorhandensein der ursprünglichen Zulassungsgründe ihren Aufenthaltstitel erneuern. Dieser Prozess existiert bereits und benötigt einen geringen administrativen Aufwand. Dass es sich bei der Zirkulär-Bewilligung um eine wenig kostenintensive und unbürokratische Massnahme handelt, dürfte auch für die politische Unterstützung vorteilhaft sein. Frühere politische Debatten haben gezeigt, dass der Bundesrat das Nutzenpotenzial zirkulärer Migration anerkennt. Das vorgeschlagene Modell führt zu keiner generellen Liberalisierung des Arbeitsmarktes oder der Lockerung der Aufenthaltskriterien, sondern zu einer Flexibilisierung in zeitlicher Dimension, indem der langfristige Zugang von Drittstaatsangehörigen institutionalisiert wird. Dadurch vermeidet unser Modell den Nachteil früherer Versuche zur Stärkung zirkulärer Migration. Die Zirkulär-Bewilligung wäre nicht nur im Hinblick auf die eingangs erwähnte Politikkohärenz zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik, sondern auch in Bezug auf die Freiheit des Einzelnen ein bedeutsamer Gewinn. ●

Endnotes

1 Die Sustainable Development Goals (SDG's) richten einen besonderen Fokus auf die Erleichterung von regulärer und sicherer Migration, um Entwicklungsziele zu erreichen.

2 "[to d]evelop flexible [...] labour mobility schemes for migrants, [...] including [...] circular [...] programmes in areas of labour shortages, by providing flexible [...] permit options, such as for permanent and temporary work, multiple-entry study, business, visit, investment and entrepreneurship" Objective 5, Clause 21, lit. d), UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration

3 Meeus, B. (2012) How to 'Catch' Floating Populations? Research and the Fixing of Migration in Space and Time. *Ethnic and Racial Studies*, 35(10): 1775–93.

4 Zufferey, J. (2018) Migrationsverläufe von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz: eine kontinuierliche Mobilität?. Neuchâtel: NCCR on the move.

5 <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiserive/statistik/auslaenderstatistik/monitor.html>

6 Zufferey, J. (2018) Migrationsverläufe von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz: eine kontinuierliche Mobilität?. Neuchâtel: NCCR on the move.

7 <https://indicators.nccr-onthemove.ch/wie-lange-moechten-die-migrantinnen-in-der-schweiz-bleiben/?lang=de>

8 Bedford, R. and Ho, E. (2008) Asian Transnational Families in New Zealand: Dynamics and Challenges. *International Migration*, 46(4).

9 Leblang, D. (2010) Familiarity Breeds Investment: Diaspora Networks and International Investment. *The American Political Science Review*, 104(3): 584–600.

10 Kapur, D. (2010) Diaspora, development and democracy, the domestic impact of international migration from India. Princeton, NJ: Princeton University Press.

11 Vertovec, S. (2007) Circular Migration: the way forward in global policy?. Working paper 4, International Migration Institute, James Martin 21st Century School, University of Oxford.

12 Die C-Bewilligung kann von den Behörden entzogen werden bei Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder bei dauerhaftem Bezug von Sozialhilfe.

13 Kanton Zürich Sicherheitsdirektion (2017) Weisung. Erlöschen der Bewilligung. <https://ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migra>

[tionsamt/de/rechtliche_grundlagen/bewilligungen_einreiseundaufenthalt/_jcr_content/contentPar/downloadlist_3/downloaditems/er_schen_der_bewil.spooler.download-1494342540623.pdf/Erlöschen+der+Bewilligung_IW.pdf](https://www.beobachter.ch/niederlassung-c-der-status-kann-schnell-verloren-sein)

14 Siehe dazu Berichterstattung im Beobachter, <https://www.beobachter.ch/niederlassung-c-der-status-kann-schnell-verloren-sein>.

15 Zimmermann, K.F. (2014) Circular migration: Why restricting labor mobility can be counterproductive. *IZA World of Labor* 2014:1.

16 Die Einwanderung aus Drittstaaten ist grundsätzlich verboten und nur unter spezifischen Voraussetzungen ausnahmsweise gestattet. Zu diesen Ausnahmen zählen politische Verfolgung, Familienzusammenführung oder einen Arbeitsvertrag für den nachgewiesen wurde, dass keine europäische Fachkraft gefunden werden konnte. Plus weitere Voraussetzungen (Kontingente, qualifizierte Arbeit, persönliche Voraussetzungen etc.), siehe AuG Art. 18–24.

17 Massey, D.S., and Pren, K.A. (2016) Why Border Enforcement Backfired. *American Journal of Sociology*, 121(5): 1557–1600.

18 De Haas, H. (2005) International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts. *Third World Quarterly*, 26(8): 1269–1284.

Czaika, M. and de Haas, H. (2017) The Effect of Visas on Migration Processes. *International Migration Review*, 51(4): 893–926.

19 Massey, D.S., and Pren, K.A. (2016) Why Border Enforcement Backfired. *American Journal of Sociology*, 121(5): 1557–1600.

20 Hugo, G. (2013) What we know about circular migration and enhanced mobility. Migration Policy Institute, Policy Brief Nr.7.

21 Chin, R. (2007) The Guest Worker question in Postwar Germany. Cambridge: Cambridge University Press.

Lenard, P.T. and Straehle, C. (2010) Temporary labour migration Exploitation tool of development or both. *Policy and Society*, 29(4): 283–294.

22 Czaika, M. and de Haas, H. (2017) The Effect of Visas on Migration Processes. *International Migration Review*, 51(4): 893–926.

23 Doornik, J. (2012) Does Circular Migration Lead to "Guest Worker" Outcomes. *International Migration*, 51(1): 24–39.

24 Siehe BBl 2002 3808. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/3709.pdf>

- 25 Das Asylrecht bildet ein eigenständiges Gesetz und ist von diesem Policy-Vorschlag ausgenommen. Dies aus verschiedenen Gründen. Wenn eine geflüchtete Person für längere Zeit in ihr Herkunftsland zurückkehrt, dann bedeutet dies, dass der ursprüngliche Grund der Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung wegfällt. Wenn die Person in einen Drittstaat wandert, dann befindet sich dort in einem sicheren Drittstaat wodurch der Grund der Gewährung der Aufenthaltsbewilligung (Schutzbedarf durch die Schweiz) ebenfalls entfällt. Eine Flexibilisierung des Aufenthaltsstatus geflüchteter Personen kann daher nicht nach der gleichen Logik verlängert werden wie bei den restlichen Zuwanderungskategorien.
- 26 In gewissen Fällen dürfte dies die Ausstellung eines Job-Seeking Visums notwendig machen, wenn die Personen die Nationalität eines Staates besitzen, für den die Schweiz eine Visumpflicht kennt.
- 27 Siehe Postulat Neiryneck. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-visita/geschaeft?AffairId=20023263>
- 28 Diese Flexibilisierung der Aufenthalts-/Niederlassungstitel sollte nicht mit temporären Aufenthaltsbewilligungen verwechselt werden, welche Arbeitnehmende zur Rückkehr zwingen, wodurch diese zirkulär migrieren (Stichwort Saisonierstatut). In einem solchen Fall sind die befristeten Arbeitsmigranten abhängig vom Arbeitgeber und ihre Rechte gefährdet (allfällige Ausbeutung, Missbrauch, unmenschliche Arbeitsbedingungen). Unser Vorschlag dagegen soll Zirkulärmigration ermöglichen und nicht erfordern.
- 29 Genc, M. (2014) The impact of migration on trade. IZA World of labour, online: <https://wol.iza.org/uploads/articles/82/pdfs/impact-of-migration-on-trade.pdf>, retrieved 13.05.2019.
- 30 Castles, S. (1986) The Guest-Worker in Western Europe — An Obituary. *International Migration Review*, 20(4): 761-78.
- 31 Siehe Postulat von NR Glättli <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-visita/geschaeft?AffairId=20133015>
Der Bundesrat unterstützt die Idee von Zirkulärmigration, lehnt aber das Postulat ab mit der Begründung, dass die Liberalisierung der Drittstaatenmigration in der Gesamtsicht «nicht sinnvoll» sei. Unser Vorschlag ermöglicht Zirkularität ohne diesen Liberalisierungsschritt.

Zitieren:

Lutz, P., Solenthaler, N. und Sutter, N. (2020). Die Zirkulär-Bewilligung: Das brachliegende Potenzial der Drittstaatenmigration. Zürich: foraus – Forum Aussenpolitik.

Danksagung:

Die Idee für die Publikation ist im Rahmen des Policy Lab von foraus entstanden, das im März/April 2018 in Bern stattfand. Wir bedanken uns bei Prof. Dr. David Kaufmann und Dr. Stefan Schlegel für deren wertvolle Rückmeldungen auf frühere Versionen dieser Publikation. Ebenfalls schulden wir Anna Stünzi und Florian Egli vom foraus-Vorstand Dank für deren engagiertes Review. Wesentliche Unterstützung im Publikationsprozess haben wir zudem von Darja Schildknecht und Daniela Bühler von der foraus-Geschäftsstelle erfahren, die wir an dieser Stelle herzlich verdanken möchten.

Disclaimer:

Der vorliegende Policy Brief des Programms Migration gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus.

www.foraus.ch

Zürich | foraus – Forum Aussenpolitik | Badenerstrasse 431 | CH-8003 Zürich
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | Avenue de France 23 | CH-1202 Genève
bureau_romandie@foraus.ch

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

Bei foraus aktiv werden

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer. ●

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als AutorIn

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als GönnerIn

Unser Gönnerverein «Cercle des Donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die

foraus.ch/mitglied-werden