



METOIKOS Projekt

Zirkuläre Migration und Integration Handbuch für politische Entscheidungsträger

Anna Triandafyllidou
European University Institute

Mit Beiträgen von Ayse Caglar, Camilla
Devitt, Krystyna Iglicka, Katarzyna Gmaj,
Carmen Gonzalez- Enriquez, Nick Mai,
Thanos Maroukis



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

Zirkuläre Migration und Integration
Handbuch für politische Entscheidungsträger

ANNA TRIANDAFYLLIDOU
EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

MIT BEITRÄGEN VON AYSE CAGLAR, CAMILLA DEVITT,
KRYSTYNA IGLICKA, KATARZYNA GMAJ, CARMEN
GONZALEZ ENRIQUEZ, NICK MAI, THANOS MAROUKIS

METOIKOS PROJEKT

This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s). If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or other series, the year and the publisher.

© 2011 Anna Triandafyllidou

Printed in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
www.eui.eu/RSCAS/Publications/
www.eui.eu
cadmus.eui.eu

Das METOIKOS Forschungsprojekt

Muster zirkulärer Migration in Süd- und Mitteleuropa: Herausforderungen und Chancen für Migranten und politische Entscheidungsträger

Das METOIKOS Projekt befasst sich mit den Mustern zirkulärer Migration in drei Regionen Europas: Südosteuropa und dem Balkan (Griechenland, Italien und Albanien); dem südwestlichen Europa und dem Maghreb (Spanien, Italien und Marokko) und Mitteleuropa (Polen, Ungarn und der Ukraine). Insbesondere untersucht METOIKOS die Beziehungen zwischen verschiedenen Formen der zirkulären Migration und Prozessen der Integration (im Zielland) und der Reintegration (im Herkunftsland). Es identifiziert die wichtigsten Herausforderungen und Chancen der zirkulären Migration für die beteiligten Herkunftsländer, Zielländer und die Migranten (und deren Familien) und entwickelt ein neues begriffliches Instrumentarium für die Analyse der zirkulären Migration und der Integration. Das Projekt erarbeitet Empfehlungen für lokale, regionale und nationale Entscheidungsträger (ein Handbuch für politische Entscheidungsträger, welches in zehn europäischen Sprachen zur Verfügung stehen wird), hinsichtlich der Gestaltung der zirkulären Migration und einer angemessenen (Re-) Integrationspolitik. Weiterhin werden drei regionale Workshops (zu Spanien, Italien und Marokko, zu Griechenland, Italien und Albanien, und zu Polen, Ungarn und der Ukraine) veranstaltet. Zusätzlich wird das Projekt Online-Diskussionen fördern, mit dem Ziel der Sensibilisierung für die Herausforderungen und Chancen der zirkulären Mobilität innerhalb der euro-mediterranen Region und der Nachbarstaaten der Europäischen Union.

Das METOIKOS Projekt ist am Robert Schuman Centre for Advanced Studies angesiedelt und wird durch Prof. Anna Triandafyllidou (anna.triandafyllidou@eui.eu) koordiniert.

Das Projekt wird durch den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen, Gemeinschaftsmaßnahmen 20008 gefördert.

Die EUI und das RSCAS sind für die von den Autoren vertreten Meinungen nicht verantwortlich.

Das **Robert-Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)**, wird von Stefano Bartolini seit September 2006 geleitet und beherbergt ein umfangreiches Post-Doc-Programm. Es wurde 1992 mit dem Ziel der Förderung interdisziplinärer und vergleichender Forschung gegründet und konzentriert sich auf die zentralen Themen des Integrationsprozesses und der europäischen Gesellschaft. Das Centre führt umfangreiche Forschungsprogramme und -projekte durch und beherbergt eine Reihe von Arbeitsgruppen und Ad-hoc-Initiativen. Die Forschungsagenda konzentriert sich auf mehrere Kernthemen und entwickelt sich entlang der sich verändernden Agenda der europäischen Integration und der Erweiterung der Europäischen Union ständig weiter. Eines der zentralen bearbeiteten Themen ist die Migration.

Anna Triandafyllidou ist Professorin (in Teilzeit) am RSCAS, EUI, in Florenz und Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) in Athen. Weiterhin ist sie die wissenschaftliche Koordinatorin des METOIKOS Projekts. Ihre wichtigsten Forschungs- und Interessensgebiete liegen im Bereich der Migration, des Nationalismus und der Europäischen Integration. Seit 2002 unterrichtet sie am College of Europe in Bruges, Belgien als Gastprofessorin. Zu ihren aktuellen Veröffentlichungen zählen: *European Multiculturalism(s)* (mit T. Modood und N. Meer, 2011, Edinburgh University Press), *What is Europe?* (mit R. Gropas, 2012, Palgrave), *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Africa and Asia to Europe* (mit T. Maroukis, 2012, Palgrave).

Weitere Informationen:

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

European University Institute

Via delle Fontanelle, 19

50016 San Domenico di Fiesole (FI), Italy

Fax: + 39 055 4685 770

E-mail: anna.triandafyllidou@eui.eu

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Warum braucht es ein Forschungsprojekt zur zirkulären Migration?

Der Begriff der zirkulären Migration ist zu einem Schlagwort in der europäischen und internationalen Politik sowie in akademischen Kreisen geworden, nachdem die Europäische Kommission im Jahr 2007 eine Mitteilung über Mobilitätspartnerschaften veröffentlicht hat, in der sie Vorteile und Herausforderungen der zirkulären Migration sowie spezifische Vorschläge zu ihrer Umsetzung vorstellte. Zahlreiche Politiker auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU haben die Idee der ‚zirkulären‘ Migration mit großer Begeisterung aufgenommen und sie als Triple-Win Politik begrüßt, die offensichtlich in der Lage ist eine Antwort auf den Arbeitskräftemangel zu bieten – durch schnelle und flexible Reaktionen auf die Nachfrage nach Arbeitsmigranten – und gleichzeitig die Herausforderung der Integration der Migranten adressiert – indem zirkuläre Migration zu keiner dauerhaften Einwanderung führt und somit, wenn überhaupt, geringfügige Integrationsprobleme entstehen. Darüber hinaus wurde die zirkuläre Migration als eine Strategie verstanden, die brain drain vermeidet und dabei die brain circulation fördert.

Das METOIKOS-Projekt ist die erste empirische Studie zu zirkulären Migrationsprozessen, die auf Basis mehrerer ländervergleichender Fallstudien eine Typologie der zirkulären Migration entwickelt. Weiterhin werden im Rahmen des Projekts wesentliche, die zirkuläre Migration fördernde und einschränkende Faktoren identifiziert, sowie der Einfluss der Politik analysiert.

Methodologie

Das METOIKOS Projekt hat durch umfangreiche eigene empirische Analysen (10-15 Interviews mit politischen Entscheidungsträgern und 30-50 Interviews mit zirkulären Migranten in jedem Land, Durchsicht einschlägiger Statistiken, politischer Dokumente und wissenschaftlicher Literatur) in sechs Länderpaaren zirkuläre Migration grundlegend erforscht. Diese Länder sind:

- Italien-Albanien und Griechenland-Albanien,
- Italien-Marokko und Spanien-Marokko,
- Ungarn-Ukraine und Polen-Ukraine.

Das vorliegende Handbuch fasst die Erkenntnisse unseres Projektes zusammen, die für Entscheidungsträger, die in ihrer alltäglichen Arbeit mit zirkulärer Migration konfrontiert sind, von Relevanz sind. Spezielle Empfehlungen sind auch für Politiker auf europäischer und nationaler Ebene enthalten, um Zirkularität, unter Schutz der Rechte der Migranten und der Aufrechterhaltung der Rechtmäßigkeit dieser Migrationsform, zu erleichtern und für alle Beteiligten zu einem Gewinn werden zu lassen.

Definitionen

Zirkuläre Migration wird im Rahmen dieses Forschungsprojekts als **internationale, temporäre, sich wiederholende und aus ökonomischen Motiven veranlasste Migration definiert. Eine Typologie der zirkulären Migration** muss mindestens drei Dimensionen berücksichtigen:

- Erstens, die legale oder irreguläre Form dieser Migration – und in Folge dessen den regulierten oder nicht regulierten Charakter dieses Phänomens.

- Zweitens, das Bildungs- und Qualifikationsniveau der Migranten (geringe/mittlere Qualifikationen vs. Hochqualifizierten). Und,
- drittens, die Zeitdauer jedes einzelnen Aufenthalts und der Rückkehr (kurze, mittlere oder längerfristige Zirkularität).

Eine Typologie der zirkulären Migration

Wir haben drei Haupttypen **legaler zirkulärer Migration** identifiziert:

1. Saisonale legale Arbeitsmigration (Wohnsitz der Migranten im Herkunftsland) – spontan oder reguliert

Tritt hauptsächlich in der Landwirtschaft auf und wird durch bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und bestimmten Herkunftsländern und/oder durch spezifische Genehmigungen geregelt. Sie können die Form organisierter Programme (wie im Fall zwischen Marokko und Spanien) oder allgemeiner rechtlicher Bestimmungen zur saisonalen Migration haben (wie im Fall zwischen Albanien und Griechenland). Saisonale Aufenthalte haben eine Höchstdauer von sechs Monaten und die Arbeitsgenehmigungen sind in der Regel nur für einen Wirtschaftssektor und einen Arbeitgeber gültig. Daneben kommt dieser Typus auch auf der Grundlage besonderer Kurzzeitvisa vor.

2. Zirkuläre legale Arbeitsmigration (Wohnsitz der Migranten im Herkunftsland) – spontan

Hochqualifizierte Personen oder Geschäftsleute. Die beteiligten Personen können zwischen zwei Ländern zirkulär migrieren für die sie eine (dauerhafte) Aufenthaltsgenehmigung oder sogar einen Reisepass oder Personalausweis besitzen (z.B. Migranten mit gleichem ethnischen Hintergrund wie im Fall der in Griechenland lebenden Albaner mit griechischer Abstammung). Sie neigen dazu sich wegen der Art ihrer Beschäftigung (z.B. IT-Experten, Ökonomen), ihrem Status als Geschäftsleute die Außenhandel oder ein zwischen den beiden Ländern agierendes Unternehmen betreiben, oder aufgrund von zwei Teilzeitjobs mit jeweils einem in jedem Land (z.B. ukrainische Ärzte und Akademiker, die sowohl in der Ukraine und in Polen erwerbstätig sind) nur für ein paar Wochen oder Monate in jedem Land (Herkunfts- und Zielland) aufzuhalten.

Dies ist vermutlich die Kategorie der sich wiederholenden und temporären Migration, die der von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung von Mai 2007 beschriebenen Konzeption zirkulärer Migration am nächsten kommt.

3. Zirkuläre legale Arbeitsmigration (Wohnsitz der Migranten im Zielland) – spontan

Personen mit **niedrigen oder mittleren Qualifikationen**, die als dauerhafte Einwanderer im Zielland leben aber während einer bestimmten Phase Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden (z.B. wegen der aktuellen Wirtschaftskrise) oder aber geringbeschäftigt sind (befristete oder unsichere Beschäftigungsverhältnisse). Diese Personen zirkulieren zwischen Ziel- und Herkunftsland um:

- Instandhaltungsarbeiten in privaten Haushalten oder
- landwirtschaftliche Arbeiten zu verrichten.

Daneben existieren zwei Typen **halb-legaler zirkulärer Migration**:

4. **Zirkuläre halb-legale Arbeitsmigration (Wohnsitz der Migranten im Herkunftsland) – diese kann, muss aber keinem, saisonalen Rhythmus folgen, mit legalem Aufenthaltsstatus und informeller Erwerbstätigkeit.** Diesen Typ trifft man in einer ganzen Reihe von Wirtschaftssektoren an, wobei insbesondere das Baugewerbe, haushaltsnahe Dienstleistungen, der Tourismus und die Gastronomie zu nennen sind. Bei dieser Form der saisonalen Migration besitzt der betreffende Migrant eine gültige Aufenthaltsgenehmigung und reist mit
- einem Touristenvisum für den Schengen-Raum,
 - einem besonderen kurzfristig gültigem Visum des jeweiligen Mitgliedstaats (z. B. für die Ukrainer in Polen),
 - einem besonderen nationalen Visum (z.B. für ungarntämmige Ukrainer in Ungarn), oder
 - einem sonstigen Dokument, welches den legalen Grenzübertritt ermöglicht (z. B. für die Ukrainer in Ungarn),

ein, aber das Beschäftigungsverhältnis ist irregulär und das jeweilige Visum umfasst keine Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit.

Die beteiligten Personen sind angelernte oder hochqualifizierte Personen, die arbeitslos sind und/oder mit ihren Einkünften im Herkunftsland nicht auskommen und aus verschiedenen Gründen (familiäre Gründe oder einfach aufgrund fehlender legaler Migrationsmöglichkeiten) nicht für längere Zeit auswandern möchten. Sie nutzen etablierte ethnische Netzwerke (z.B. zwischen Polen und der Ukraine oder zwischen Ungarn und der Ukraine) und beteiligen sich in dieser Weise an der zirkulären Migration. Sie arbeiten im Pflege- und Reinigungsbereich (Frauen) bzw. im Baugewerbe oder in der Landwirtschaft (Männer).

5. **Zirkuläre halb-legale Arbeitsmigration (Wohnsitz der Migranten im Zielland) – spontan.**

Die beteiligten Personen haben ein **niedriges oder mittleres Qualifikationsniveau**, die als dauerhafte Einwanderer im Zielland leben aber während einer bestimmten Phase Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden (z.B. wegen der aktuellen Wirtschaftskrise) oder aber geringbeschäftigt sind (befristete oder unsichere Beschäftigungsverhältnisse). Diese Personen zirkulieren zwischen Ziel- und Herkunftsland um:

- ein Kleingewerbe durch den Einkauf von Waren – in der Regel – im Zielland und dem Verkauf im Herkunftsland zu betreiben, wobei für diese informelle Form des Handels keine Genehmigung vorliegt.
- Verkehrsleistungen für Landsleute anzubieten (Transport persönlicher Habseligkeiten aus dem Zielland in das Herkunftsland). Auch dies ist eine Dienstleistung, die ohne entsprechende Genehmigung angeboten wird.

In beiden Fällen können Zollbeamte der beteiligten Länder (in Italien und Marokko zum Beispiel oder auch zwischen Albanien und Griechenland) die Migranten zu Geldstrafen

verurteilen oder Bestechungsgelder verlangen, um Ihnen die Ein- oder Ausreise zu genehmigen. Dennoch bleiben diese Geschäftsformen wirtschaftlich rentabel.

Zu guter Letzt existieren auch **irreguläre Formen zirkulärer Migration**:

6. **Irreguläre zirkuläre Migration:** Die Einreise erfolgt ohne die notwendigen Genehmigungen und eine Erwerbstätigkeit erfolgt im informellen Sektor im Rahmen saisonaler oder sonstiger befristeter Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, der Gastronomie, dem Tourismus, dem Reinigungssektor oder der privaten Pflege. Dies sind Bereiche, in denen auch einheimische Arbeitskräfte oftmals informell arbeiten.

Die Aufgabe der Politik zur Förderung zirkulärer Migration

Von den zuvor identifizierten sechs Typen zirkulärer Migration:

- **verlaufen nahezu alle spontan,**
- **sind ökonomische Notwendigkeiten der Auslöser,**
- und werden durch das **Sozialkapital der Migranten** ermöglicht (d.h. deren Einbindung in informelle Netzwerke und ihre Kenntnisse über beide Länder (Herkunfts- und Zielland)).

Sie sind immer dann legal, wenn die Migranten im Besitz diverser langfristiger Genehmigungen sind oder sie sind halb-legal, wenn die Migranten von spezifischen nationalen Bestimmungen und Visa profitieren, die den Aufenthalt legal, aber ihre Beschäftigung oder sonstige wirtschaftliche Tätigkeiten irregulär machen. Die ökonomische Situation der Migranten lässt diese bewusst informellen wirtschaftlichen Aktivitäten nachgehen. Dabei ist die Möglichkeit, auf legalem Weg hin und her reisen zu können natürlich von ganz entscheidender Bedeutung.

Interessanterweise haben nur wenige dieser legalen oder halb-legalen Typen der zirkulären Migration einen saisonalen Charakter. **In der Tat scheint es vielfältige Gelegenheiten für zirkuläre Migration und Beschäftigungsmöglichkeiten in einer ganzen Reihe von Wirtschaftssektoren zu geben, die damit auf die jeweiligen ökonomischen Bedürfnisse der Migranten reagieren.** Zirkuläre Migration mit dem Ziel die berufliche Karriere oder berufliche Position im Herkunfts- oder Zielland voranzutreiben kommt vergleichsweise selten vor. Dies trifft im Wesentlichen nur auf hochqualifizierte zirkuläre Migranten zu, eine kleine, wenn auch sehr interessante, Minderheit.

Die Politik ist von entscheidender Bedeutung, wenn es um die Ermöglichung der unbeschränkten Zirkulation der Migranten geht. Folglich ist zirkuläre Migration immer dort möglich wo

- die Migranten Aufenthaltsgenehmigungen oder Reisepässe/Personalausweise besitzen, die sowohl zirkuläre Migration als auch Erwerbstätigkeit in beiden Ländern ermöglichen.
- Migranten Zugang zu Aufenthaltsgenehmigungen erhalten können, die ihnen weitgehende Reisefreiheit ermöglichen auch wenn sie einer informellen Beschäftigung nachgehen müssen.

Wenn Migranten Angst vor Verhaftungen bei illegalen Grenzübertritten oder dem Verlust ihrer Aufenthaltsgenehmigungen haben, entscheiden sie sich in der Regel gegen zirkuläre Migration.

Triple-Win durch zirkuläre Migration?

Die zirkuläre Migration stellt für Migranten und ihre Familien insgesamt keine bevorzugte Option dar. Die Migranten würden lieber nur in einem der beiden Länder leben, aber in ihrem Herkunftsland können sie nicht bleiben, da ihnen ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts fehlen und/oder sie keine Möglichkeit sehen zumindest ihren Kindern ein besseres Leben zu bieten. Einer längerfristigen Migration widersprechen fehlende Optionen (es existieren keine legalen Programme für Arbeitsmigranten, die einen längerfristigen Aufenthalt im Zielland ermöglichen würden) oder (insbesondere bei Frauen) familiäre Verpflichtungen zu Hause (junge oder jugendliche Kinder, ältere Eltern) weshalb sie nicht für längere Zeit fort sein können. Von der Möglichkeit zirkulärer Migration machen sie ebenfalls (wenn auch seltener) Gebrauch, wenn sie bereits im Zielland ihren Wohnsitz haben dort aber geringbeschäftigt oder arbeitslos sind.

Insgesamt ermöglicht die zirkuläre Migration somit nur **mäßige wirtschaftliche Gewinne für die zirkulär wandernden Migranten und ihre Familien.** In erster Linie ist es eine Überlebensstrategie sowie eine Möglichkeit zur Verbesserung ihrer eigenen Lebensbedingungen und der Zukunftsperspektiven ihrer Kinder.

Die METOIKOS Projektergebnisse zeigen, dass **zirkuläre Migration zu keinem Gewinn an Sozialkapital führt, mit Ausnahme der Gruppe der hochqualifizierten zirkulären Migranten** (brain circulation), diese umfasst jedoch eine sehr kleine Zahl von Personen die im Handel, Gewerbe oder in Entwicklungsprojekten zwischen den beiden Ländern beschäftigt sind. Die meisten zirkulären Migranten sind hingegen in Berufen beschäftigt, die nur niedrige Qualifikationen erfordern und ein geringes Einkommen versprechen (Bauarbeiten, landwirtschaftliche oder Reinigungstätigkeiten oder private Pflege, Straßenhandel oder sonstige Formen des Kleinhandels). Sie entwickeln somit keine Qualifikationen im Zielland und erhalten auch keine Ausbildung und lernen noch nicht einmal die Sprache des Ziellandes (eine Ausnahme ist hier das spanisch-marokkanische Programm für die saisonale Migration). Im Gegensatz dazu führt die zirkuläre Migration zu einer deutlichen Dequalifizierung, da beispielsweise ukrainische Frauen in Polen häufig trotz ihres Hochschulabschlusses nur in der Landwirtschaft oder im privaten Pflegebereich arbeiten.

Die zirkuläre Migration führt zu **schwierigen persönlichen Umständen**, wenn die Migranten von ihren noch jungen Kindern getrennt leben. Die häufige und wiederholte Abwesenheit der Eltern kann sich auf das emotionale Wohlbefinden der Kinder auswirken, auch wenn die Kinder in der Regel mit engen Familienangehörigen (Großeltern, Tante/Onkel) zurück bleiben. Weiterhin fühlen die Migranten selbst sich den beiden Ländern gegenüber entfremdet und leben irgendwo zwischen den Welten.

Mäßige Gewinne durch zirkuläre Migration für die Herkunftsländer:

Das Herkunftsland profitiert von einer geringeren Zahl an arbeitslosen Menschen und von mäßigen Rücküberweisungen der zirkulären Migranten. Diese Rücküberweisungen sind jedoch nicht umfangreich genug, um einen spürbaren Einfluss auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Landes zu haben. Grund dafür ist, dass die zirkulären Migranten nur einige Monate im Jahr im Zielland verbringen und somit das Einkommen kaum ausreicht, um den Lebensunterhalt zu Hause zu bestreiten.

Keines der hier untersuchten Herkunftsländer (Albanien, Marokko, Ukraine) hat irgendwelche Politiken zur Förderung der Reintegration zirkulärer Migranten entwickelt. Auch für den Fall, dass es Potenziale zirkulärer Migranten gibt, um ein Unternehmen oder Handwerksbetrieb aufzubauen oder sie ihr Fachwissen und ihre Kenntnisse oder auch nur ihre Kontakte aus dem Ausland mit zurück bringen (das soziale Kapital der Migranten), kommt dieses nicht zum Tragen, da grundlegende Voraussetzungen fehlen: übermäßige Bürokratie, hohe Korruption, schlechte Infrastruktur und eine instabile Volkswirtschaft die Investition höchst riskant werden lässt.

Für den Fall, dass die zirkulären Migranten nur für eine kurze Zeit weg gewesen sind und Familie zu Hause haben, kann die soziale und wirtschaftliche Reintegration in das Herkunftsland zu einer Nebensächlichkeit werden. Doch auch für den Fall, dass Probleme und Schwierigkeiten entstehen sind es die Familie und Freunde und keine staatlichen Maßnahmen, die hier Unterstützung leisten würden.

Zielländer profitieren auf zwei Arten von zirkulärer Migration:

- Zirkuläre Migration erfüllt spezifische Bedürfnisse des Arbeitsmarktes in solchen Wirtschaftssektoren, in denen Einheimische aufgrund befristeter oder saisonaler Tätigkeit, der körperlich anstrengenden Arbeit oder den geringen Löhnen oder dem geringen Prestige dieser Berufe nicht arbeiten wollen.
- Zirkuläre Migration schafft keine Probleme der Integration der beteiligten Migranten und ihrer Familien, da diese bereits im Zielland leben und gut integriert sind oder aber die Familie im Herkunftsland lebt.

Zwei zentrale Nachteile der zirkulären Migration für die Zielländer:

- Oftmals kann nur schwerlich überprüft werden, ob zirkuläre Migranten ihre Aufenthaltsbedingungen verletzen, d.h. in anderen Sektoren oder Regionen erwerbstätig sind als in den ursprünglich vereinbarten.
- Aufgrund des zirkulären Charakters dieser Form der Migration und der letztendlichen Rückkehr der Migranten in ihre Herkunftsländer stellt sie keine Lösung der demografischen Probleme der Zielländer dar.

Der EU Policy Ansatz zur zirkulären Migration: Mobilitätspartnerschaften

Obwohl in Europa bereits seit langem Möglichkeiten für zirkuläre Migrationsprozesse bestanden, erlangte der Begriff der ‚zirkulären Migration‘ in politischen Debatten erst nach der Veröffentlichung von *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten* (COM (2007) 248 final) im Mai 2007 breitere Aufmerksamkeit. Ziel der Mitteilung war es, durch Programme zirkulärer und temporärer Migration und durch die sogenannten Mobilitätspartnerschaften, legale Zugangs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte aus Drittstaaten in der EU zu fördern.

Mobilitätspartnerschaften sind Programme, die zirkuläre und temporäre legale Migration im breiteren Kontext der migrationspolitischen Zusammenarbeit zwischen einer Reihe von EU Mitgliedstaaten (all denjenigen, die einer solchen Partnerschaft beitreten möchten) und einem oder mehreren Drittstaaten regeln.

Während die Mitteilung deutlich macht, dass Mobilitätspartnerschaften ganz unterschiedliche Formen annehmen können und jeweils auf die spezifische Situation maßgeschneidert werden, enthält die Mitteilung (S. 4) eine lange Liste von Erwartungen an den betreffenden Drittstaat. All diese Erwartungen beziehen sich auf die Rücknahme eigener Staatsangehöriger sowie von Drittstaatsangehörigen, die Bemühungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen, die Sicherheit von Reisedokumenten, die Zusammenarbeit mit der EU hinsichtlich des Grenzschutzes und konkreter Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und Menschen schmuggels. Eine weitere Erwartung verpflichtet das betreffende Drittland zur Förderung „produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen“ als ein Mittel, unter anderen, um Anreize für irreguläre Migration zu verringern. Darüber hinaus müssen alle genannten Erwartungen unter Berücksichtigung der Menschenrechte umgesetzt werden. Bei der Lektüre dieser Liste fragt man sich, welcher Drittstaat in der östlichen und südlichen Nachbarschaft Europas die Fähigkeiten hat, diese Verpflichtungen zu

erfüllen. Anders ausgedrückt sind die hier erhofften Zusagen zwar wünschenswert, aber doch nicht realistisch.

Bisher hat die Europäische Kommission **zirkuläre Migration als wesentlichen Bestandteil der Mobilitätspartnerschaften** angesehen. Die Mitteilung geht davon aus, dass zirkuläre Migration einen potenziellen Gewinn sowohl für die EU darstellt, die damit schneller auf Arbeitskräftemängel in hochqualifizierten Wirtschaftssektoren reagieren kann, als auch für die Herkunftsländer, da diese den brain drain Effekt vermeiden. Die Mitteilung argumentiert des Weiteren, dass die Förderung der zirkulären Migration auch positive Auswirkungen auf die beteiligten Personen hat, da diese in der Lage sein werden bestimmte Zeiten in der EU zu verbringen, um neue Qualifikationen zu erwerben, ihre Ausbildung und ihre beruflichen Erfahrungen zu erweitern als auch zusätzliches Einkommen zu erzielen.

Das gesamte Konzept basiert auf der Idee einer **umfassend regulierten zirkulären Migration**, die sowohl durch die EU als auch durch das Herkunftsland kontrolliert wird und für die individuellen Migranten hohe Anreize zur Rückkehr in ihre Herkunftsländer nach Ablauf ihrer Arbeit/Ausbildung in der EU beinhaltet. Die zirkulären Migranten, die sich den Vorgaben des Programms gemäß verhalten, profitieren danach zukünftig von der Möglichkeit der mehrmaligen, unterstützten Rückkehr in die EU. In anderen Worten werden es Personen, die sich einmal in der EU für Arbeits- oder Ausbildungszwecken aufgehalten haben, zukünftig leichter haben in einen Mitgliedstaat der EU für Arbeits- oder Ausbildungszwecken zurückzukehren, solange sie sich an die Bedingungen der zirkulären Migration gehalten haben. Die Mitteilung beinhaltet ebenfalls Programme zur Reintegration der Drittstaatsangehörigen in ihren Herkunftsländern nach ihrem Aufenthalt in der EU.

Empfehlungen für einen überarbeiteten Politikansatz der EU zur zirkulären Migration

Die Ergebnisse des METOIKOS Projekts zeigen, dass Formen der zirkulären Migration, wie sie durch den Ansatz der EU erhofft werden, bisher weitgehend inexistent sind. Es gibt sehr wenige hochqualifizierte Migranten, die zirkuläre Migrationsmuster aufweisen und damit die in der EU erworbenen Kompetenzen in ihre Herkunftsländer transferieren. In Wirklichkeit ist die Saisonarbeit in der Landwirtschaft die bisher einzige Form der zirkulären Migration, die schon heute von den untersuchten EU Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Griechenland, Ungarn, Polen) geregelt wird.

Diese Gegebenheiten sollten von der Europäischen Union anerkannt und entsprechende Maßnahmen erlassen werden, um das Beste aus den bereits existierenden spontanen Formen zirkulärer Migration zu machen.

Insbesondere empfehlen wir, dass:

Die Europäische Kommission den Herkunftsländern in der europäischen Nachbarschaft **finanzielle Mittel und Know-how** zur Verfügung stellt (z.B. Ukraine, Marokko, Albanien), so dass diese **effektive Re-Integrationspolitiken für zirkuläre Migranten** entwickeln können. Insbesondere

- sollten **Kleinkreditprogramme** entwickelt werden, die die Entwicklung von Kleinunternehmen z.B. in der Landwirtschaft, dem Tourismus, der Gastronomie oder dem allgemein Handel fördern würden – Sektoren also, in denen Migranten im Zielland bereits beschäftigt sind und einige Erfahrungen erworben haben.
- Auch der **Abbau der Bürokratie** und die Vereinfachung der Verfahren sind für die Gründung kleiner Unternehmen oder zur Erlangung eines Handels- oder Gewerbescheins zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung durch rückkehrende zirkuläre Migranten von Bedeutung.
- Und natürlich ist auch das eher allgemeine Ziel des **Aufbaus der Infrastruktur** (Energie, Verkehr, Telekommunikation) wichtig.

Die Europäische Kommission sollte **Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen, damit diese zirkulären Migranten beim Erwerb von Fähigkeiten helfen.**

- **Sprachkurse:** die Sprache des Ziellandes zu lernen ist ein entscheidender Faktor damit die zirkuläre Migration zum Aufbau wirtschaftlichen und sozialen Kapitals führt.
- **Berufsausbildungen** wie zum Beispiel die Ausbildung qualifizierter Bauarbeiter, die Bereitstellung von Fachwissen für die Entwicklung neuer landwirtschaftlicher Anbauprodukte, oder die Unterstützung von Reinigungs- oder Pflegekräften bei der Gründung von Genossenschaften, durch die zirkuläre Beschäftigungsformen organisiert werden können.
- **Umschulungskurse**, um bereits früher erworbene Qualifikationen nutzen zu können (z.B. Krankenschwestern oder Ärzte aus der Ukraine, die qualifizierte Pflegekräfte in Polen werden).
- **Finanzielle Mittel und Fortbildungen für Gewerkschaften und andere Organisationen der Zivilgesellschaft zur Einrichtung von Beratungsstellen** für zirkuläre und vor allem saisonale Migranten, um diesen Informationen über ihre Rechte und Pflichten in einer von ihnen verstandenen Sprache bereitzustellen, sowie kostenlose Prozesskostenhilfen für diejenigen, die mit ausbeuterischen Beschäftigungssituationen konfrontiert sind.

Empfehlungen hinsichtlich der Ausgestaltung von Aufenthaltsgenehmigungen und Visa zur Förderung der zirkulären Migration sowie die Entwicklung spezieller Sozialleistungen oder bilateraler Kooperationen, können einfacher auf Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden. Daher konzentrieren sich unsere Empfehlungen zu diesen Themen auf die jeweils konkrete Situation in den hier untersuchten Zielländern, insbesondere Griechenland, Ungarn, Italien, Polen und Spanien.

Empfehlungen an die spanische Politik zur zirkulären Migration zwischen Marokko und Spanien

- **Die „sechs Monats“-Klausel sollte abgeschafft werden**, die reguläre Migranten in Spanien gegenwärtig daran hindert mehr als sechs Monaten außerhalb Spaniens zu verbringen, da sie Gefahr laufen ihre Aufenthaltsgenehmigung zu verlieren. Diese Klausel wurde in die Ausführungsbestimmungen des Ausländergesetzes aus dem Jahr 2000 aufgenommen, zu einer Zeit als der Arbeitskräftemangel für viele Unternehmer und in mehreren Wirtschaftssektoren, aber insbesondere bei den Landwirten in den landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten der Mittelmeerküste, ein wichtiges Anliegen war. Diese Klausel stellt das größte Hindernis für zirkuläre Migrationsprozesse dar und ihr fehlt jegliche Rechtfertigung in einer Phase hoher Arbeitslosigkeit.
- Temporäre Migrationsprogramme könnten das Wohlergehen der beteiligten Migranten und ihrer Familien verbessern, indem sie diese mit **besseren und vollständigeren Informationen über ihre sozialen Rechte** versorgen. Oftmals haben marokkanische Migranten keinerlei Kenntnis von den Möglichkeiten ihre während ihrer Erwerbstätigkeit in Spanien erworbenen sozialen Leistungen (durch ihre Einzahlungen in die Sozialsysteme), nach Marokko zu transferieren.
- Das in Spanien, im Vergleich mit anderen europäischen Staaten, aktuell niedrige Qualifikationsniveau marokkanischer Migranten hat mehrere negative Konsequenzen. Spanien sollte **Programme einrichten, mit denen insbesondere marokkanische Universitätsstudenten durch die Vergabe von Stipendien angeworben werden können**. Zusätzlich sollten für diese Absolventen Möglichkeiten geschaffen werden, damit diese, unter der Voraussetzung, dass sie danach nach Marokko zurückkehren, nach ihrem Abschluss für mehrere Jahre in Spanien arbeiten können. Weiterhin sollte diesen Personen der Zugang zum spanischen Arbeitsmarkt auch zu späteren Zeitpunkten ihres Berufslebens immer wieder für kürzere Phasen offen stehen, um ihnen das Auffrischen ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten oder aber das Knüpfen von Geschäftsbeziehungen zu ermöglichen.
- Sobald die gegenwärtige Wirtschaftskrise überwunden ist, sollte ein neuer Typ einer **temporären Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung** in das spanische Migrationsrecht eingefügt werden, welche sich insbesondere an den **Bedürfnissen des Tourismussektors** orientiert. Das gegenwärtige System zeitlich befristeter Genehmigungen orientiert sich an den Bedürfnissen der Landwirtschaft, ist für andere Wirtschaftssektoren aber wertlos. Wenn der rechtliche Rahmen entsprechend angepasst würde, könnte insbesondere der Tourismus, als saisonale Aktivität, von der zirkulären Migration mit Marokko profitieren.
- Die spanische Außen- und Entwicklungspolitik gegenüber den Herkunftsländern der Migranten aus Westafrika sollte verstärkt **Institutionen unterstützen, die eine enge Anbindung an die Arbeitsmärkte haben**, da deren Fehlen oder Schwäche das Management zirkulärer Migration verhindert.

Empfehlungen an die italienische Politik zur zirkulären Migration zwischen Marokko und Italien

Einwanderungs- und Integrationspolitik

- Abbau von Restriktionen gegenüber Auslandsaufenthalten während eines legalen Aufenthalts in Italien.
- Einführung von Visa, welche eine mehrfache Einreise während einer mehrjährigen Gültigkeitsdauer ermöglichen.
- Erfolgreiche Programme zirkulärer Migration erfordern eine enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitsämtern und der öffentlichen Verwaltung, Anreize für Arbeitgeber diese Programme zu nutzen (sicherstellen der rechtzeitigen Ankunft der qualifizierten Arbeitskräfte, bereitstellen der Unterkunft für Landarbeiter usw.), die Umsetzung der Einwanderungs- und arbeitsrechtlichen Regelungen und den Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten. Es ist ratsam, zirkuläre saisonale Migrationsprogramme auf sektoraler sowie auf provinzieller oder regionaler Basis zu organisieren.
- Zugang zu einem dauerhaften Aufenthaltsrecht und doppelter Staatsbürgerschaft ermöglichen.
- Zirkulären Migranten die Inanspruchnahme spezieller Dienstleistungen ermöglichen, einschließlich der Bereitstellung von zusätzlichem Unterrichtsangebot für Kinder, die Schulzeiten aufgrund von Auslandsaufenthalten verpasst haben als auch die Ermöglichung der Untervermietung zwischen zirkulären Migranten, um die Kosten für die Miete zu zahlen, während man sich im Ausland aufhält.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

- Ausbildungsmöglichkeiten für Migranten schaffen sowie ihre Karriereentwicklung fördern, um brain circulation und größere Investitionen in Marokko zu erleichtern.
- Förderung von Existenz- und Unternehmensgründungen unter Arbeitsmigranten erhöht unter Umständen ebenfalls das Niveau des wirtschaftlichen Austauschs.
- Umsetzung der Arbeitsmarktbestimmungen und Bekämpfung des informellen Wirtschaftssektors stellen eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Regelung der zirkulären Migration dar.
- Ein Sozialversicherungsabkommen zwischen Italien und Marokko, welches sämtliche Beitragszahlungen die in beiden Ländern geleistet wurden berücksichtigt, würde ebenfalls einen Anreiz für langfristige zirkuläre Migration darstellen.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Praktiken in Marokko gegenüber den im Ausland lebenden Marokkanern

- Die marokkanische Regierung sollte versuchen, die im Ausland lebenden Marokkaner bei Investitionen zu unterstützen. Insbesondere sollten Kleinunternehmer und Gruppen von Kleinunternehmern gefördert und unterstützt werden.
- Um den Kontakt und die zirkuläre Migration der zweiten Generation mit Marokko aufrechtzuerhalten, sind Hinweise in arabischer Sprache von zentraler Bedeutung und sollten auch zukünftig durch marokkanische Einrichtungen unterstützt werden.
- Marokkanische Behörden sollten verschiedene Abschreckungsmaßnahmen gegenüber zirkulärer Migration abschaffen wie z.B. Strafen für Autos mit ausländischem Kennzeichen, die für länger als drei Monate in Marokko sind.

Empfehlungen an die italienische Politik zur zirkulären Migration zwischen Albanien und Italien

Die Ergebnisse des METOIKOS-Projekts legen es nahe, dass die gegenwärtige Situation deutlich verbessert werden könnte, wenn sowohl aktuelle als auch zukünftige Migranten aus Albanien die Möglichkeit bekämen nach Beschäftigungsmöglichkeiten in Italien zu schauen, wenn zirkuläre Migranten zwischen Italien und Albanien mit angemessenen Informationen über die vorhandenen Möglichkeiten und Schwierigkeiten nach Albanien zurückkehren würden und dabei Rechtssicherheit und Flexibilität gewährleistet würde. Um dies zu erreichen, werden im Folgenden einige spezifische Vorschläge zu konkreten politischen Maßnahmen gemacht.

Hinsichtlich des **italienischen politischen Kontexts**:

- **Wiedereinführung der Möglichkeit, die saisonale Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung in einjährige-, zweijährige und fünfjährige Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen umzuwandeln**, um sich damit prinzipiell für den Erwerb der italienischen Staatsbürgerschaft qualifizieren zu können.
- **Geringere Gebühren für Arbeitsgenehmigungen, insbesondere für Saisonarbeiter.**
- **Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren zur Beschaffung von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen.**
- **Die vollständige Einbeziehung Albanien in das System der EU und ihrer Rechte und Möglichkeiten** wäre der für alle Seiten beste Weg, um einen Gewinn aus dem ökonomischen und kulturellen Potential der albanischen Migration zu erzielen.
- **Einführung kreativer und flexibler Instrumente wie z.B. des „Visums für Arbeitssuchende“**, welche das Migrationspotenzial der albanischen Bevölkerung mit den erhöhten Flexibilitätsanforderungen der italienischen Wirtschaft in einer für beide Seiten gewinnbringend Weise in Einklang bringen könnte.
- **Unterstützung albanischer Vereine hinsichtlich der Entwicklung von Dienstleistungen für albanische Migranten**, darunter: die Verbreitung von Informationen über rechtliche Anforderungen und Arbeits- sowie Regularisierungsmöglichkeiten, sowie die Entwicklung von Initiativen zur Förderung eines informierten und kritischem Zugehörigkeitsgefühl der in Italien lebenden albanischen Migranten als auch der in Albanien lebenden Rückkehrern.
- **Fortbildungen für potenzielle Rückkehrer über die Gründung und Führung eines Unternehmens** sowie die Vermittlung von Informationen über die in Albanien vorhandenen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme, den wirtschaftlichen Erfolgchancen und der Infrastruktur.

Hinsichtlich des **albanischen politischen Kontexts**:

- **Unterstützung rückkehrender Migranten mit Fortbildungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten und existierender Angebote, einschließlich der Gründung neuer Unternehmen.** Die Angebote der Unterstützungsbüros für Migranten des albanischen

Staats sollten spezifischere und effizientere Angebote unterbreiten und privatisiert werden. Zusätzlich sollten staatlich subventionierte Informations- und Ausbildungsstätten zu diesem Zweck eingerichtet werden.

- **Entwicklung zentraler Infrastrukturen** wie z. B. Bereitstellung verlässlicher Strom- und Trinkwassernetze sowie von Straßen-, Schienen- und Hafennetzen.
- Unterstützung der albanischen Regierung und Nichtregierungsorganisationen in ihrem **Kampf gegen die Korruption** und für die Entwicklung eines **weniger konfliktbeladenen und polarisierten politischen Systems**.
- **Vereinfachung bürokratischer Verfahren** für Rückkehrer, insbesondere hinsichtlich der Gründung neuer Unternehmen.
- Unterstützung der Rückkehr von Migranten mit dem Ziel neue Unternehmen durch den **erleichterten Zugang zu Krediten, strategischer Ausbildung und Steuersenkungen** zu schaffen. Dazu gehört eine Steuersenkung für zwischen Albanien und Italien agierende Import-Export-Unternehmen, die besonders von der Wirtschaftskrise getroffen wurden.

Zentrale Forschungsergebnisse und politische Empfehlungen zur zirkulären Migration zwischen Albanien und Griechenland

Relevante Typen der zirkulären Migration

Vier Typen zirkulärer Arbeitsmigration wurden im Rahmen dieser Fallstudie identifiziert:

- saisonale legale Arbeitsmigranten in der Landwirtschaft (metaklisi),
- irreguläre saisonale Migration (in der Landwirtschaft und im Baugewerbe),
- legale Migranten mit zwei- oder zehn-jährigen Aufenthaltsgenehmigungen, die in Griechenland gering qualifizierte Tätigkeiten (für gewöhnlich im Baugewerbe) ausüben und in Albanien einer gering qualifizierten Erwerbstätigkeit nachgehen oder ein Kleingewerbe betreiben,
- legale zirkuläre Migration von angelernten oder hochqualifizierten Personen mit sicherem Aufenthaltsstatus in Griechenland, die in hochqualifizierten Berufen tätig sind oder ihr eigenes Unternehmen in Albanien führen.

Zu hohen Rücküberweisungen kommt es bei zirkulärer Migration von Migranten mit legalem Aufenthaltsstatus, die spontan zwischen den beiden Ländern hin und her migrieren (Typ 3). Die saisonalen legalen Migranten, die auf der Grundlage der jeweiligen bilateralen Tarifverträge für sechs Monate pro Jahr im jeweils anderen Land arbeiten bevor sie wieder rückwandern (Typ 1), sind bei ihrer Rückkehr nach Albanien in der Regel nicht in der Lage ihr überlebensorientiertes Konsumverhalten in ein produktionsorientiertes Muster zu überführen. Worin würde in diesem Zusammenhang der Mehrwert eines neuen Tarifvertrags zwischen den beiden Ländern bestehen? Die Fallstudie des METOIKOS-Projekts schlägt beiden Ländern bestimmte Maßnahmen vor, die möglicherweise dazu führen, die formulierten politischen Ziele näher an die Realitäten, Chancen und Probleme dieser Migrations- und Finanzströme anzunähern. Weiterhin wird diese Diskussion im Rahmen der Wirtschaftskrise an Bedeutung gewinnen, da sich hierdurch die Anzahl der spontanen zirkulären Migranten aufgrund ihrer Integration in die lokalen Arbeitsmärkte und die griechische Gesellschaft (als auch der Integration ihrer Familien), als auch durch die räumliche Nähe zu Albanien und dem Schengener Visaregime erhöht hat. Für eine abschließende Beurteilung der Auswirkungen ist es aber wahrscheinlich noch zu früh.

Zentrale Ergebnisse für politische Entscheidungsträger in Griechenland

1. Die Sozialversicherungsbeiträge von Saisonarbeitern (nur für die Krankenversicherung), die im Rahmen kurzfristiger Einladungen (*metaklisi*) nach Griechenland kommen, werden durch den einladenden Arbeitgeber bezahlt, können aber in der Praxis nicht durch die Migranten in Anspruch genommen werden. In diesem Zusammenhang empfehlen wir:

- Die Änderung der Gesetzesgrundlage, so dass die Metaklisi Migranten die OGA Gesundheitsbroschüre nach drei Monaten und nach Vorlage des vevaiosi/Zertifikats oder der befristeten Aufenthaltserlaubnis erhalten.
- Die Dokumentation von Rentenansprüchen in den über diesen Arbeitnehmer im Innenministerium vorliegenden Unterlagen. Die Beiträge für die Rente sollten (zu einem größeren Anteil) direkt durch die Migranten gezahlt werden und (zu einem geringeren Prozentsatz) indirekt durch den Arbeitgeber nach entsprechender Reduzierung durch die Steuerabgaben.

2. Es ist davon auszugehen, dass es im Kontext der Krise zu einer Zunahme der zirkulären Migration kommen wird. Dafür sprechen die bestehenden Netzwerke zwischen albanischen Migranten und lokalen Arbeitsmärkten in Griechenland, die räumliche Nähe zu Albanien als auch die Visumsfreiheit. **In diesem Kontext würde die Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigungen eine Verbindung nach Griechenland aufrechterhalten. Des Weiteren würden dadurch erhebliche Beiträge an die Sozialversicherungen nicht verloren gehen.** Dies betrifft nicht nur zirkuläre Migranten, sondern auch dauerhafte Einwanderer, falls sie sich aufgrund von Arbeitslosigkeit in Griechenland dazu entschließen sollten nach Albanien zurückzukehren. Angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten bei der Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigungen empfehlen wir:

- die Reduzierung der Sozialversicherungsabgaben sowie Veränderungen hinsichtlich des Verfahrens wie diese Beiträge für alle Kategorien abhängiger Arbeit bezahlt werden. Der Arbeitgeber zahlt beispielsweise 50% der Sozialversicherungsbeiträge und der Rest wäre von den Migranten zu zahlen. Für die Meldung der Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen erhielten die Arbeitgeber eine Ermäßigung von 7-10% der Sozialversicherungskosten, die vom Staat abgedeckt würde. Migranten wären nur dazu verpflichtet Beiträge für das Gesundheitswesen zu entrichten, während die Einzahlung in die Rente optional sein könnte.

3. **Bilaterale Abkommen** für die Übertragung von Rentenansprüchen, Rücküberweisungen, Rückführungskosten, sowie Überwachungsmechanismen für den Betrieb der Zollstellen sind weitere Maßnahmen, die ergriffen werden müssen.

Empfehlungen für politische Entscheidungsträger in Albanien

Das Hauptproblem für die Wiedereingliederung albanischer Rückkehrer und/oder zirkulärer Migranten ist, dass sie von den lokalen Regierungen nicht mit Informationen darüber unterstützt werden wie und wo sie investieren können.

Eine positive Entwicklung auf Seiten des albanischen Staates ist die Einrichtung der Migrationsberatungsstellen in mehreren regionalen und lokalen Arbeitsämtern. Ihre Existenz ist jedoch noch weitgehend unbekannt und sie leiden in ihrer Arbeit unter dem Fehlen fundierter, anpassungsfähiger und konkreter politischer Ziele. In Folge dessen leiden ihre Beratungen hinsichtlich möglicher Beschäftigungsmöglichkeiten obwohl genau hier ihre zentrale Funktion liegen würde. Hinsichtlich der Funktion der Arbeitsämter schlagen wir folgendes vor:

- Einrichtung eines Informations- und Überweisungsmechanismus hinsichtlich vorhandener öffentlicher Dienstleistungen
- Stärkung der Rolle der Arbeitsämter durch a) die Versorgung der Mitarbeiter der Arbeitsämter mit breit gefächertem Wissen über die lokalen Arbeitsmärkte, der jeweiligen Region und ihren Entwicklungspotenzialen, und b) lokalen Sensibilisierungskampagnen die bereits in der Schule

beginnen sollten.

Berufsberatungen sollten die vielfältigen im Ausland erworbenen Fähigkeiten und beruflichen Erfahrungen der albanischen rückkehrenden Migranten berücksichtigen. Dies könnte horizontal durch lokale Erhebungen erreicht werden, die Informationen über die ansässige Bevölkerung und ihre Wissensbestände und ihr Investitionsverhalten erfassen als auch vertikal, indem Anreize für rückkehrende Migranten geschaffen werden ihr im Ausland erworbenes Wissen über einzelne Berufe weiterzugeben (bzw. sogar zu verkaufen). Die in Albanien neu gegründete Nationale Agentur für Investitionen und Innovationen (AIDA) könnte solche lokalen Bildungsmaßnahmen unterstützen und dabei selbst davon profitieren.

Die Probleme bei der Reintegration übersteigen zweifellos die Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Arbeitsagenturen und der SMs und spiegeln die strukturellen Merkmale des albanischen Arbeitsmarktes wider. In diesem Zusammenhang empfehlen wir folgendes:

- **Zugang zu wettbewerbsfähigen Darlehen** für rückkehrende und zirkuläre Migranten, die beabsichtigen in unterschiedlichen Sektoren zu investieren.
- **Ausbildung in mittelständischen Unternehmen** ist ein von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen bereits im Rahmen von Unterstützungsprogrammen zur Öffnung von Unternehmen angewandtes Verfahren.
- Wirtschaftliche Anreize, die es für rückkehrende Migranten attraktiv machen zu investieren. Dies könnte in Form von **bürokratischen Erleichterungen für die Gründung von Unternehmen und Steuersenkungen für die ursprüngliche Rückkehrperiode** geschehen.
- Albanien's Kulturlandschaft stellt einen zentralen Faktor bei der Erschließung der Entwicklungspotenziale des Landes dar. Die Mehrheit der rückkehrenden und zirkulären Migranten haben mittelständische Finanzmittel und sind in die Landwirtschaft involviert. Sie sollten durch die Schaffung grundlegender **Infrastruktur wie Straßen und Bewässerungsanlagen für die Landwirtschaft und andere damit verbundene Investitionen wie (Agro-) Tourismus** unterstützt werden.
- Darüber hinaus müssen die Probleme der **schulischen Infrastruktur im ganzen Land** angegangen werden, da sie auf mögliche albanische Rückkehrer abschreckend wirkt und bereits zurückgekehrte Migranten davon abhält in Albanien zu bleiben und zu investieren.

Empfehlungen an die polnische Politik zur zirkulären Migration zwischen der Ukraine und Polen

Aus Sicht der nationalen Arbeitsagenturen scheint die Idee der zirkulären Migration geradezu ideal, um den Arbeitskräftemangel in einigen Wirtschaftssektoren auszugleichen. Andererseits gilt es zu beachten, dass Migranten sowohl durch individuelle Akteure als auch durch die Bedingungen im Leiharbeitssektor hinsichtlich der Gehälter, der Sozialversicherung und der Arbeitszeiten missbraucht werden. Daher sollten politische Regelungen etabliert werden, die der Ausbeutung zirkulärer Arbeitsmigranten entgegen wirken. Zu berücksichtigende Empfehlungen beinhalten:

- Aufbau einer Struktur, eines Büros oder einer Körperschaft zur Verbesserung der Kontaktaufnahme zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Eine solche Struktur würde Jobmessen in der Ukraine organisieren, um die legale Beschäftigung von Arbeitsmigranten zu fördern. Zusätzlich könnte eine solche Einrichtung auch zur Unterstützung von Arbeitsmigranten in Polen bei der Wohnungssuche, Versicherungsfragen, Sprachkursen und anderen Dienstleistungen wie z.B. der Übersetzung von Lebensläufen usw. dienen. Diese Struktur könnte weiterhin für die Einhaltung der Rechte der Migranten und die Erfüllung der Verantwortung der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern sorgen. Im Falle eines Missbrauchs sollten Migranten in der Lage sein, diese Struktur für Rechtshilfe einzuschalten.
- Die Migration zwischen Polen und der Ukraine hat sich spontan und durch gesellschaftliche Eigeninitiative entwickelt. Migranten aus der Ukraine finden im Ausland Arbeit indem sie Hilfe durch ihre Freunde erhalten oder ausländische Arbeitgeber direkt kontaktieren. Daher sollten zirkuläre Migranten durch andere Migranten, die bereits in Polen leben oder dort ihr Studium abgeschlossen haben, unterstützt werden. Diese stellen wichtiges Sozialkapital dar. Organisationen dieser ukrainischen Migranten, unabhängig davon ob sie sich spontan oder informell entwickelt haben, sind für die Migranten viel vertrauenswürdiger als polnische Nichtregierungsorganisationen oder offizielle Institutionen.
- Der Missbrauch von Migranten durch Arbeitgeber, insbesondere im Bereich des Baugewerbes aber auch in der Landwirtschaft, in privaten Haushalten und der Industrie, zeigen, dass sich staatliche Aktivitäten für diese Gruppe von Migranten auf die Bereitstellung von Informationen über das polnische Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen sowie kostenlose Rechtsberatung in ukrainischer und russischer Sprache konzentrieren sollten. Diese Aktivitäten sollten sowohl in den Herkunfts- als auch den Zielländern ansetzen und benötigen daher bilaterale Zusammenarbeit.
- In Anbetracht der Bedeutung der Sprache als Grundpfeiler für die Integration und für den Zugang zu Informationen, schlagen wir die Einführung von Sprachkursen als konstantem Element im polnischen Integrationssystem vor. Die Sprachkurse sollten durch die Gemeinden durchgeführt aber zentral finanziert werden und eine Reihe grundlegender Fertigkeiten vermitteln, wie z.B. dem Lesen und Schreiben in lateinischer Schrift.
- Insbesondere sollten wir berücksichtigen, dass vor allem Migrantinnen, aufgrund ihrer oftmals illegalen Beschäftigungssituation und ihren Tätigkeiten im privaten Pflegesektor, die beide nicht zur Integration beitragen, Opfer sozialer Ausgrenzungen sind. Migrantinnen nehmen zunehmend häufiger Arbeitsplätze ein, die für polnische Haushalte von zentraler Bedeutung sind aber für die breitere Öffentlichkeit meist unbemerkt bleiben. Hier sind besondere Maßnahmen erforderlich, um ihre Integration in die polnische Gesellschaft zu fördern.
- Nicht alle zirkulären Migranten haben ein Interesse an einem regulären Beschäftigungsverhältnis. Die Ergebnisse der Feldforschung zeigen jedoch, dass die Gewährleistung der Übertragbarkeit von Sozialleistungen (wie z.B. Renten), sowohl die Formalisierung der Arbeitsverhältnisse als auch die Rückkehr von Migranten in die Ukraine fördern würde.

Die von uns interviewten Migranten erwähnten noch folgende weitere Aspekte, die aus ihrer Sicht einer Lösung bedürfen:

- die Entwicklung kostengünstiger Finanzdienstleistungen für Rücküberweisungen in die Ukraine;
- die Einführung flexiblerer Arbeitsvisabestimmungen, damit Migranten ihren Aufenthalt in Polen vorzeitig beenden oder umgekehrt bei Bedarf auch verlängern können.

Empfehlungen an die ungarische Politik zur zirkulären Migration zwischen der Ukraine und Ungarn

Da Ungarn sehr stark von der Wirtschaftskrise getroffen wurde (es ist eines der beiden am härtesten getroffenen Staaten in der EU) und somit die Attraktivität des ungarischen Arbeitsmarkt abgenommen hat, sollte der **Bereitstellung aktualisierter Informationen über den ungarischen Arbeitsmarkt** für potenzielle Migranten in der Ukraine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden (dies gilt insbesondere für Ukrainer mit ungarischer Herkunft, da diese eher zirkulär mobil sind). Dies ist von besonderer Bedeutung, um Enttäuschungen und der Ausbeutung der Migranten in Ungarn (aufgrund der sehr gering entlohnten Beschäftigungen) vorzubeugen, da dies der zirkulären Migration abträglich ist.

Da sich die **Gesetze über die Mobilität sehr häufig ändern (z.B. über Saisonarbeiter, Visa als auch Verfahren und Voraussetzungen für eine Einbürgerung)** ist es sowohl für die Migranten aber manchmal auch für die Mitarbeiter in den Ministerien schwierig einen Überblick über den aktuellen Stand der Dinge zu behalten. Eingebürgerte Ukrainer und nicht eingebürgerte Ukrainer mit ungarischer Herkunft unterliegen unterschiedlichen Bedingungen in Bezug auf ihre Mobilität, die Arbeitsbedingungen (zum Beispiel in Bezug auf Bezahlung) und den bürokratischen Regelungen in den Grenzübergangsstellen und in Ungarn. Eingebürgerte Ungarn sind zu einem geringeren Maße Fremdenfeindlichkeit ausgesetzt während nicht eingebürgerte Ukrainer mit ungarischer Abstammung als Ausländer angesehen werden (wie sie es vor dem Gesetz auch sind) und damit in Ungarn anderen bürokratischen und rechtlichen Vorschriften unterliegen (woraus häufig ungleiche Entlohnung resultiert) und Schwierigkeiten an der Grenze. Dies führt zu Ressentiments und Spannungen zwischen den Migrantengruppen. Hindernisse an den Grenzen und die Erfahrung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt sind somit ebenfalls der zirkulären Migration abträglich.

Da Zirkularität und Integration nicht im Widerspruch zueinander stehen, ist es wichtig, **mehr Möglichkeiten für legale Saisonarbeit zu schaffen** (wie beispielsweise in Polen). Das sollte sich auch positiv auf die Verfahren an der Grenze auswirken. Lange Schlangen und strenge Kontrollen wirken abschreckend auf das Reisen/Zirkularität und erschweren die zeitgleiche Einbindung in der Ukraine als auch in Ungarn.

Bereitstellung von Hilfen zur Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung in Ungarn:

Während der Zugang nach Ungarn durch Schengen schwieriger wurde, senkte das Gesetz über die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) die Summe von 3 Millionen HUF auf 500.000 HUF, was dazu führte, dass ukrainische zirkuläre Migranten vermehrt GmbHs gründeten. Dies hat sich zu einer wichtigen Möglichkeit entwickelt, um eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten, die wiederum eine Vorbedingung für eine Aufenthaltsgenehmigung ist.

Unsere Feldforschung zeigte, dass zirkuläre Migranten aus der Ukraine (wie andere Migranten in Ungarn auch) sehr oft mit Problemen konfrontiert sind eine **geeignete Unterkunft** in Ungarn zu finden. Hier wäre es hilfreich, die Migranten durch die Vereinfachung von Verfahren und bei der

Wohnungssuche zu unterstützen, wie z.B. durch die Bereitstellung spezieller Wohnungsämter für Migranten als auch durch die Vereinfachung der Verfahren zur Anmietung eines Hauses.

Zirkuläre Migration für Ausländer in Ungarn erleichtern

- Förderung der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen zur Überwachung der Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt. Dies würde für Ukrainer als auch Ukrainer mit ungarischer Herkunft einen Anreiz darstellen, um vermehrt zirkulär zu migrieren.
- Biometrische Karten für lokale Grenzübertritte wirken der Mobilität entgegen. Hier sollten alternative Verfahren erwogen werden.
- Mehr Augenmerk sollte auf die Auswirkungen der Diskrepanz zwischen der wirtschaftlichen Lage und den Vorschriften gegenüber Migranten mit ungarischer Herkunft gerichtet werden und den Diskursen über „Auslandsungarn“, „Ungarn aus dem Karpatenbecken“, etc. Ungarn aus den Nachbarländern (vor allem der Ukraine) werden meist nur als billige Arbeitskräfte angesehen oder als unerwünschter und gefährlicher Ausländer behandelt. Diese Behandlung steht in klarem Gegensatz zur Rhetorik über die „Auslandsungarn“ und der Tendenz unter den Migranten aus der Ukraine mit ungarischer Herkunft den Unterschied zwischen ethnischer Herkunft und Nationalität zu vernachlässigen. Diese Widersprüche fördern die Entwicklung von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit sowohl in Ungarn als auch der Ukraine. Aus diesem Grund ist es wichtig,
 - dem Mythos der verlorenen ungarischen Gebiete und der Ungarn in den Nachbarländern zu widersprechen
 - Bereitstellung von Bedingungen für die bessere Behandlung der „Ukrainer“ in Ungarn.

Obwohl es meist Ukrainer mit ungarischer Herkunft sind, die an der zirkulären Migration zwischen Ungarn und der Ukraine beteiligt sind, konzentriert sich diese Gruppe zunehmend auch auf andere Zielländer zirkulärer Migration (mit geeigneteren Bedingungen). Auf lange Sicht wäre es sinnvoll **nicht ungarntämmige Migranten aus der Ukraine durch Sprachkurse und Rechtsbeihilfen zu unterstützen** (dies gilt besonders für Migranten/Flüchtlinge aus nichteuropäischen Staaten, die den EU-ungarisch-ukrainischen Gesetzen und Vereinbarungen unterliegen). Gerade für letztere ist es wichtig, die richtigen rechtlichen Informationen bereits an der Grenze zu erhalten, um Zurückweisungen im Rahmen von Rückübernahmeabkommen zu vermeiden.

Das neue Gesetz über die Staatsbürgerschaft in Ungarn (im Januar 2011 in Kraft getreten) sorgte in der Ukraine bereits für rechtliche Unklarheiten und Bedenken. Für Ukrainer, die Interesse an der ungarischen Staatsbürgerschaft haben, scheint es ein kompliziertes und teures Verfahren zu sein. **Es ist wichtig, einfachere Alternativen zu ermöglichen (als den Erwerb der ungarischen Staatsbürgerschaft), um die legale Einwanderung nach Ungarn aus der Ukraine zu ermöglichen sowie das Verfahren zu vereinfachen.** Aus diesem Grund ist es wichtig,

- mehr Unterstützung für den Erwerb der Staatsbürgerschaft (einschließlich der finanziellen Hilfe für Übersetzungen) und der Vereinfachung des Verfahrens bereit zu stellen.
- mehr Möglichkeiten für eine legale Beschäftigung in Ungarn (vor allem für Saisonarbeit) unabhängig von der Staatsangehörigkeit bereit zu stellen.



Robert Schuman Centre for Advanced Studies