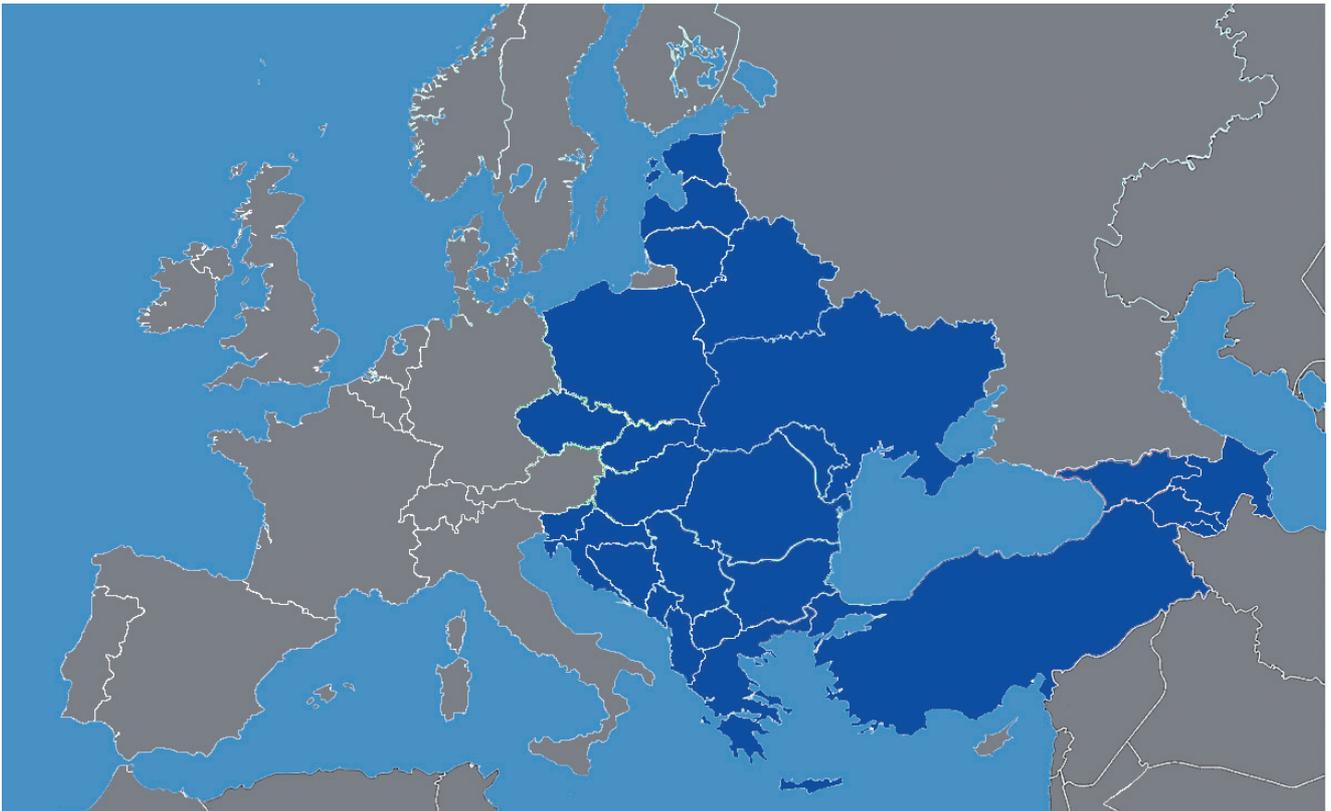


Soziale Auswirkungen von Auswanderung und Landflucht in Mittel- und Osteuropa (VT/2010/001)



Kurzfassung



Im Auftrag der
Europäischen Kommission
Generaldirektion Beschäftigung,
Soziales und Integration

Gesellschaft für
Versicherungswissenschaft
und -gestaltung e.V.



Weder die Europäische Kommission noch irgendeine andere Person, die im Auftrag der Kommission handelt, kann für den Gebrauch, der von den in dieser Publikation enthaltenen Informationen gemacht wird, verantwortlich gemacht werden.

Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG)

www.gvg.org

Gesellschaft für
Versicherungswissenschaft
und -gestaltung e.V.



Autoren:

Nathalie Bélorgey

Birgit Garbe-Emden

Sabine Horstmann

Andrea Kuhn

Dita Vogel

Paul Stubbs (The Institute of Economics, Zagreb)

Kurzfassung

Dieser Synthesebericht basiert auf 25 Länderstudien und liefert eine Analyse der sozialen Auswirkungen von internationaler Migration und Binnenmigration in Mittel- und Osteuropa¹ in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Er bietet somit eine Wissensgrundlage über die Folgen von Migration für Arbeitsmärkte, die Entwicklung des Humankapitals, für Armut und soziale Ausgrenzung, sowie für den sozialen Zusammenhalt. Des Weiteren bietet der Bericht politische Empfehlungen für politische Entscheidungsträger, um die negativen sozialen Konsequenzen von Migration für die Entsendeländer zu verringern.

Die Studie ist im Kontext der Strategie Europa 2020 zu sehen, die innergemeinschaftliche Migration als eine wichtige Triebfeder für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU erachtet. Sie erkennt gleichzeitig aber auch an, dass Mobilität zur möglichen Quelle neuer oder vermehrter Gefährdungen werden könnte. Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung der am meisten gefährdeten Gruppen bleibt weit oben auf der politischen Agenda der EU. Die vorliegende Studie fügt sich somit auch in den Rahmen europäischer Initiativen und Strategien zur Modernisierung der Sozialschutzsysteme und zur Förderung der Strategien der sozialen Eingliederung. Nicht zuletzt ist die Studie im Kontext der Migrationspolitik der EU gegenüber Drittstaatsangehörigen, und insbesondere im Hinblick auf den „Gesamtansatz für Migration und Mobilität“ (Kommunikation 743 vom 18.11.2011) zu sehen, der die Förderung der Entwicklungseffekte von Migration und Mobilität als eine der vier Prioritäten des Migrationsansatzes für die kommenden vier Jahre verfolgt.

Um eine bessere Vergleichbarkeit unter Berücksichtigung der geopolitischen Lage, verschiedenartiger rechtlicher Rahmenbedingungen, der politischen Strategien sowie der Finanzinstrumente, die der EU zur Verfügung stehen, zu ermöglichen, wurden die 25 Länder im Rahmen der Studie in drei Ländergruppen unterteilt. Alle mittel- und osteuropäischen Staaten, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind (und darüber hinaus Griechenland) wurden in der Gruppe der EU-8+2 zusammengefasst. Die Länder des westlichen Balkans (und die Türkei), denen allesamt eine Beitrittsperspektive eröffnet wurde, bilden die Gruppe der Kandidatenländer und potentiellen Kandidaten, während die Länder der Östlichen Partnerschaft der dritten Gruppe angehören.

¹ Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn; Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo* (*diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos), Montenegro, Serbien; Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine, Weißrussland. Griechenland und die Türkei wurden als Referenzländer ebenfalls in die Studie mit aufgenommen. Anders als die Staaten Mittel- und Osteuropas erlebten diese zwar keinen Übergang von staatlicher Planwirtschaft zu Marktwirtschaften. Jedoch waren auch sie in hohem Maße von Abwanderung und in den 1960er und 1970er Jahren von internen Wanderungsbewegungen betroffen.

EU-8+2

Migrationstrends und -muster im Kontext von Freizügigkeit

Kennzeichnend für das Regelwerk der EU hinsichtlich Migration ist die freie Mobilität von Personen und eine praktisch uneingeschränkte Freizügigkeit von Arbeitnehmern. Anfang der 1990er Jahre war die Arbeitsmigration in den mittel- und osteuropäischen Ländern noch beschränkt auf einige wenige befristete Zuwanderungsprogramme für Arbeitnehmer. Sie gewann jedoch mit der Lockerung der Visavorschriften und einer stärkeren Nachfrage von Arbeitskräften seitens der EU-15 allmählich an Bedeutung. Mit dem Beitritt der EU-8+2 Länder stieg die innergemeinschaftliche Mobilität beträchtlich an. Die Zahl der Bürger aus der EU-8+2, die in der EU-15 gemeldet waren, verdreifachte sich in der Zeitspanne zwischen 2003-2009. Besonders die Länder des Baltikums, sowie Bulgarien und Rumänien haben aufgrund von Auswanderung in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen starken Bevölkerungsrückgang erfahren. In jüngster Zeit hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, bedingt durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Migranten in den Aufnahmeländern, zu einem Rückgang der Arbeitskräftemobilität geführt. Hingegen verzeichnen nur wenige Länder einen Anstieg bei den Rückkehrern.

In den letzten Jahren ist der Anteil der Frauen unter den Migranten deutlich gestiegen. Ähnlich wie bei allgemeinen Migrationsmustern sind auch bei den Migranten aus der EU-8+2 die Personen im erwerbsfähigen Alter stärker vertreten als ältere Menschen. Die Mehrheit der Migranten hat mindestens eine höhere Schulbildung. Jüngste Erhebungen lassen darauf schließen, dass es keinen starken ‚Brain Drain‘-Effekt (Abwanderung von Fachkräften) gibt, da der Anteil der Migranten mit Hochschulbildung aus allen EU-8+2 Ländern niedriger ist, als der entsprechende Anteil in der Bevölkerung im Herkunftsland.

Die Wanderungsbewegungen sind eng verknüpft mit den sozioökonomischen Entwicklungen während des Übergangs von einer zentral gesteuerten Planwirtschaft hin zu einer Marktwirtschaft. Unternehmensschließungen, Privatisierungen und Umstrukturierungen gingen einher mit einem Rückgang an wirtschaftlicher Aktivität und Produktivität und hatten dramatische Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Sozialschutz. Wenngleich sich das Wirtschaftswachstum ab Mitte der 1990er Jahre zum Positiven wendete, so verharrten die Einkommen doch weiterhin auf niedrigem und die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau und sind bis heute die treibenden Faktoren für Mobilität. Im Allgemeinen haben die Länder mit den niedrigsten Beschäftigungs- und den höchsten Armutsraten auch die stärkste Abwanderung zu verzeichnen. Darüber hinaus sind die regionalen Unterschiede beim BIP und der Wachstumsdynamik signifikant geblieben und haben sich im Laufe der Zeit sogar noch verstärkt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten in der Phase der wirtschaftlichen Erholung konzentrierte sich vornehmlich um die Hauptstädte und um große Ballungszentren. Ländliche und abgelegene Gebiete, sowie deindustrialisierte Regionen verloren häufig den Anschluss, nicht zuletzt wegen einer ineffizienten Landwirtschaft. Hier lässt sich eine augenscheinliche Parallele zu Griechenland in den 1960er Jahren ziehen, das – obschon es keinen Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft erlebte – große strukturelle Probleme hatte. Dies galt vor allem für den Bereich der Landwirtschaft, der von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gekennzeichnet war. Wie in der EU-8+2 in den vergangenen zwei Jahrzehnten, so verlor auch der Agrarsektor in Griechenland in den 1960er und 1970er Jahren mehr und mehr an Gewicht und setzte große Zahlen von ländlichen Arbeitskräften frei, die vom Sekundär- und Tertiärsektor nicht aufgenommen werden konnten. Dies erklärt auch das überwiegend schlechte Bildungsniveau der damaligen griechischen Migranten.

Dennoch ist in den meisten Ländern die Binnenmigration offenbar nicht der vorherrschende Mechanismus, um mit den regionalen Ungleichheiten zurechtzukommen. Pendeln und vorübergehende oder dauerhafte Migration in andere Mitgliedstaaten stehen höher im Kurs als die Binnenmigration. Letztere bleibt auf niedrigem Niveau, und in den meisten dieser Länder wurde der gegenwärtige Grad an Verstädterung bereits Anfang der 1990er Jahre erreicht. Ab Ende der 1990er Jahre setzte der Trend der Suburbanisierung ein. Das Umland großer Städte erlebte das intensivste Wachstum, gespeist vor allem aus den Städten selbst, oder aus weniger entwickelten Regionen.

Arbeitskräftemangel in den Entsendeländern in Sektoren mit hoher Nachfrage in der EU-15

Die Auswirkungen von Abwanderung und Mobilität auf die Entwicklung der Arbeitsmärkte in den Entsendeländern sind auf den regionalen und sektoralen Arbeitsmärkten am deutlichsten zu spüren. Einige Länder berichten von einem erheblichen Anstieg unbesetzter Stellen nach dem Beitritt im Jahre 2004, einhergehend mit hoher Arbeitslosigkeit und zunehmenden Auswanderungsraten. Obwohl die Knappheit an Arbeitskräften nicht ausschließlich der Arbeitsmigration zuzuschreiben ist, wurden die Engpässe in solchen Sektoren besonders gravierend, in denen die Nachfrage der EU-15 nach gering qualifizierten Arbeitern am höchsten ist, nämlich in der Hotel- und der Baubranche.

Um regionalen Ungleichgewichten und Qualifikationsengpässen innerhalb eines Landes wie auch europaweit entgegenzuwirken und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden zu erhöhen, wird den EU-8+2 Ländern empfohlen, ihre **aktiven mobilitätsfördernden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auszubauen**. Diese Maßnahmen können **Mobilitätsbeihilfen für interne und internationale Mobilität** oder Anreize zum Erlernen einer Fremdsprache für künftige Migranten (z.B. in Grenzregionen) beinhalten. Darüber hinaus sollte die Bedeutung eines **zugänglichen und erschwinglichen Angebots an Wohnraum und Kinderbetreuungseinrichtungen für die Verbesserung der Arbeitsmobilität** untersucht werden.

Mobilität von Gesundheitspersonal

Die negativen Effekte der Abwanderung von Hochqualifizierten zeigen sich besonders deutlich im Gesundheitssektor. Die Mobilitätsziffern beim Gesundheitspersonal (Ärzte, Krankenpfleger, Zahnärzte) waren in Estland, Litauen, Polen, der Slowakei und Rumänien beim EU-Beitritt besonders hoch. Dabei wirkt sich die Mobilität des Gesundheitspersonals deutlich auf die Leistungsfähigkeit des nationalen Gesundheitssystems aus, wobei hauptsächlich bestimmte spezialisierte Gesundheitsberufe und Regionen betroffen sind. Diese Herausforderungen erfordern eine **Verbesserung der Personalpolitik im Gesundheitsbereich, und zwar sowohl in den Entsende- wie auch den Aufnahmeländern**. Die Länder könnten sich um **bilaterale Abkommen bemühen, mit dem Ziel einer ausgeglichenen Rekrutierung bestimmter medizinischer Fachkräfte, die mit Ausgleichsmaßnahmen für die Entsendeländer einhergehen**. Solche bilateralen Abkommen könnten Personalaustauschprogramme zwischen Leistungserbringern und Ausbildungskrankenhäusern der jeweiligen Länder, Investitionen im Bildungsbereich, die Übernahme von Kosten für die Ausbildung zusätzlichen Personals, oder die Anwerbung von neuen Mitarbeitern für einen festgelegten Zeitraum beinhalten, kombiniert mit Fortbildungsmaßnahmen vor der Rückkehr in das Herkunftsland. Die Europäische Kommission sollte zudem in Erwägung ziehen, einen EU-weiten Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Entsendeländern zu schaffen.

Überqualifizierte Migranten im Aufnahmeland und Herausforderungen für die Wiedereingliederung bei der Rückkehr

Es besteht eine erhebliche Kluft zwischen den Bildungsabschlüssen der Migranten und den Anforderungen der Arbeit, die sie in der EU-15 aufnehmen. Um zu erreichen, dass Migranten eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung finden, sollten **weitere Anstrengungen bei der internationalen Anerkennung von formalen und informellen Qualifikationen** unternommen werden. Dies kann entweder dadurch geschehen, dass formale Qualifikationsanforderungen für bestimmte Berufe überdacht werden, oder durch eine Erweiterung der Liste der Berufe, die einer automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen unterliegen. Zur Förderung von **bedarfsgerechten Qualifikationen und für eine umfassende Vorbereitung potenzieller Migranten** ist es notwendig, das Informationsangebot hinsichtlich internationaler Beschäftigungsmöglichkeiten, Qualifikationsanforderungen, der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie der kulturellen Begebenheiten im Aufnahmeland zu verstärken. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die EURES-Aktivitäten auszubauen und entsprechende Leistungen im Hinblick auf Rekrutierung, Information und Beratung effektiver zu gestalten. Auch sollte das Bewusstsein für das Vorhandensein dieser Dienstleistungen bei den Arbeitssuchenden, insbesondere aber auch bei den Arbeitgebern gesteigert werden.

Schließlich ist hervorzuheben, dass sich der Beschäftigungsstatus nach einer Migrationsphase offenbar nur selten ändert. Mit anderen Worten: ein Migrant, der vor der Auswanderung arbeitslos war, fällt für gewöhnlich auch nach seiner Rückkehr in diesen Status zurück. **Gezielte Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für Migranten** fehlen in allen Ländern weitgehend, oder sie sind unterentwickelt. Es wird daher dringend empfohlen, **spezielle Orientierungs- und Beratungsangebote der Arbeitsverwaltungen aufzubauen**. Zurückkehrende Migranten sollten Informationen über geeignete freie Stellen und Beratung zu Anerkennungsverfahren erhalten. Wo bereits vorhanden, sollten diese Leistungen gestärkt werden.

Rücküberweisungen

Rücküberweisungen von Migranten an ihre im Heimatland zurückgelassenen Familien sind zwar hoch, aber im Vergleich zu anderen Regionen dieser Studie übersteigt ihr prozentualer Anteil am BIP nicht den Durchschnitt. Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise vermeldeten Bulgarien, Rumänien und Litauen die höchsten Werte, mit 3% bis 5% des BIP. Im weiteren Verlauf der Krise sind die Rücküberweisungen in den meisten Ländern merklich zurückgegangen. Dies hängt teils mit Rückwanderung und teils mit der hohen Arbeitslosigkeit unter den Migranten in den Aufnahmeländern zusammen. Rücküberweisungen spielen eine deutliche Rolle bei der Verringerung von Armut, und zwar sowohl in direktem Sinne, etwa indem sie den Konsum der Haushalte erhöhen, die an oder unterhalb der Armutsgrenze leben, als auch im indirekten Sinne, als Geldquelle für Haushalte mit eingeschränkter Liquidität. Die Untersuchungsergebnisse zeigen auch, dass lediglich ein zu vernachlässigender Teil der Rücküberweisungen für Ausbildung oder Unternehmensinvestitionen verwendet werden.

Wachsende regionale Ungleichgewichte aufgrund starker Abwanderung

Betrachtet man die Effekte der Abwanderung aus der regionalen Perspektive, so zeigen sich in vielen Fällen wachsende Ungleichheiten zwischen den Haupt- und Großstädten einerseits und ländlichen Gebieten und Regionen, die vormals von einem einzigen Industriezweig abhängig waren, auf der anderen Seite. Aufgrund der Abwanderung vor allem der jungen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, weisen die meisten von starker Abwanderung betroffenen Regionen eine

beschleunigte demographische Alterung auf. Diese starke Alterung lässt sich auch bei den landwirtschaftlichen Arbeitskräften beobachten. Auch gibt es in diesen Regionen niedrigere Beschäftigungsraten, höhere Arbeitslosigkeit, ein geringeres Pro-Kopf BIP, und höhere Armutsraten, als im landesweiten Durchschnitt. Darüber hinaus begünstigen ein unzureichender Zugang zu Bildung, sowie mangelnde Angebote für lebenslanges Lernen und unzureichende Umschulungsmaßnahmen die Langzeitarbeitslosigkeit in den Randgebieten. Während die Identifizierung von Wachstumspotenzialen im Vordergrund stehen sollte, werden manche Regionen aufgrund des wirtschaftlichen Verfalls und des Bevölkerungsrückgangs Unterstützung benötigen. Dabei kann sich der Bedarf an gezielten sozialpolitischen Maßnahmen trotz eines Bevölkerungsrückgangs durchaus erhöhen, insbesondere bei älteren Menschen.

Vor diesem Hintergrund sollte verstärkt darauf geachtet werden, in regionale Entwicklungsprogramme für benachteiligte Gebiete auch die Entwicklung des Humankapitals einzubeziehen, z.B. durch **Investitionen in Berufsschulen und Einrichtungen für höhere Bildung**. Dadurch kann hochqualifiziertes Lehrpersonal aus den Städten angezogen und gleichzeitig einer Landflucht der jüngeren Bevölkerung in die Hauptstädte vorgebeugt werden. Um auf dem lokalen Arbeitsmarkt die erforderlichen Qualifikationen anbieten zu können, ist es darüber hinaus wichtig, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Einklang mit der lokalen Wirtschaft zu konzipieren. **Die Bereitstellung von gezielten beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für lokale Arbeitskräfte (einschließlich landwirtschaftlicher Fachausbildung), sowie das Angebot von lokalen Beschäftigungsinitiativen und Sozialunternehmen werden als wichtige politische Maßnahmen in benachteiligten Gebieten erachtet.**

Der Zugang zu Sozial- und Gesundheitsleistungen und deren Qualität in benachteiligten, ländlichen und abgelegenen Gebieten, die von Abwanderung betroffen sind, ist offenkundig erheblich eingeschränkt. Ältere Menschen und Menschen mit langfristigen Gesundheitsproblemen haben es schwer, adäquate häusliche Krankenpflege oder gemeindenahere Leistungen zu erhalten. Es ist daher notwendig, **die soziale Dimension in den operationellen Programmen für die ländliche und regionale Entwicklung zu stärken**. Die regionale Entwicklungsplanung sollte mindestens eine Analyse des sozialen Bedarfs und eine Sozialplanung einschließlich Gesundheits-, Bildungs- und sozialen Dienstleistungen beinhalten. Das Angebot der sozialen Leistungen sollte durch Sozialunternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Freiwilligenprogramme ergänzt werden.

Den Kommunen, die in besonderem Maße von Abwanderung betroffen sind, wird geraten, starke Verbindungen zur Diaspora aufzubauen und diese zu pflegen. Solche Kontakte können sich später als nutzbringend erweisen, wenn die Migranten zurückkehren und ihre Ersparnisse in ortsansässige Unternehmen oder lokale Entwicklungsprojekte investieren. In diesem Zusammenhang sollten **bilaterale und multilaterale Partnerschaften zwischen den Entsende- und Zielregionen in Erwägung gezogen (ggf. kofinanziert durch die EU Strukturfonds) und somit die Investition von Rücküberweisungen in Geschäftsgründungen und Sozialprogramme** in den Entsenderegionen unterstützt werden.

Kinder, ältere Menschen und Roma sind die durch Migration am stärksten gefährdeten Gruppen

Zu den am meisten von Migration betroffenen Gruppen zählen Familienmitglieder, insbesondere Kinder und ältere Menschen, sowie Roma und andere religiöse und ethnische Gemeinschaften. Dabei findet das Problem der in den Entsendeländern ‚zurückgelassenen‘ Kinder von Auswanderern erst seit Kurzem Beachtung. Schätzungen zufolge gibt es heute EU-weit etwa 500.000 Kinder, die von einem oder beiden Elternteilen zurückgelassen wurden, die

überwältigende Mehrheit davon in Rumänien und Polen, ein kleinerer Teil in Litauen und Lettland. Es gibt Hinweise darauf, dass diese Kinder unter den emotionalen Auswirkungen der fehlenden elterlichen Zuneigung leiden und beispielsweise in der Schule schlechtere Leistungen erbringen. Bei älteren Kindern ist die Gefahr eines Schulabbruchs offenbar erhöht, und sie scheinen häufiger mit dem Strafrecht in Berührung zu kommen, ähnlich wie bei Kindern von getrennten Eltern. Mit Blick auf die Kinder der Rückkehrer zeigen die Erfahrungen in Griechenland im Zuge der Rückwanderung in den 1970er und 1980er Jahren, dass die Reintegration in das griechische Bildungssystem und mangelnde Unterstützungsleistungen eine besondere Herausforderung darstellten; dies sollte auch in den EU-8+2 Anlass zur Sorge geben.

In vielen EU Mitgliedstaaten sind ältere Menschen überdurchschnittlich von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen. Es gibt nur wenige Hinweise darauf, dass diejenigen, die von ihren ausgewanderten Familienmitgliedern zurückgelassen wurden, in einer schlechteren Situation sind. Allerdings erleben manche Regionen im Zusammenhang mit Binnenmigration und Auswanderung einen spürbaren Anstieg des Anteils der älteren Bevölkerung, und in der Folge davon ist ihr Angebot sowohl an informellen Pflegenetzwerken wie auch an formalen, kommunalen Pflegediensten nicht ausreichend. Der mangelnde Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen und eine ungenügende Infrastruktur, die für alle in diesen Regionen lebenden Menschen von Belang sind, stellen eine akutes Problem für ältere Menschen ohne ein Familiennetzwerk dar.

Während die Hauptlast der Kinderbetreuung und Pflege älterer Familienmitglieder traditionell von Frauen getragen wurde, müssen **die spezifischen Probleme der fehlenden familiären Unterstützung in einem größeren Zusammenhang gesehen** werden, und **es bedarf umfassender Strategien für getrennte Familien auf kommunaler Ebene**. Um das Problembewusstsein zu schärfen und Fördermaßnahmen zielgerecht zu gestalten, sollten lokale Behörden ihre Informationsbasis ausbauen und Alleinerziehende, allein lebende Ältere und Kinder, die ohne eines oder beide Elternteile leben, ermitteln. Darüber hinaus ist es unabdingbar, **weiterhin und verstärkt in Dienstleistungen auf kommunaler Ebene, wie beispielsweise die häusliche Pflege oder die Tagespflege, sowie in mobile Sozialdienste zu investieren**. In Betracht gezogen werden sollten auch Anreize, durch die Verwandte, Freunde, Nachbarn oder Freiwillige zur Leistung informeller Unterstützung ermutigt werden. Um den Bedürfnissen von Kindern an zusätzlichen Informationen und emotionaler Unterstützung gerecht zu werden, sollten Lehrkräfte in Gebieten mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil zurückgelassener Kinder spezielle Schulungen erhalten. Außerdem wird empfohlen, **an den Schulen allgemeine und psychologische Beratungsdienste einzurichten, die sich um diese Kinder kümmern**, sowie Angebote für außerschulische Aktivitäten und zur Freizeitgestaltung gemäß deren Bedürfnissen und Interessenslagen anzubieten.

Im Hinblick auf die Unterstützung von Kindern, die gemeinsam mit ihren Eltern migrieren, sind **Bildungsprogramme zur Vorbereitung auf das Aufnahmeland (z.B. Sprachkurse, kulturelle Aufklärung) wie auch bei der Rückkehr** wichtig. Dies könnte z.B. die Entwicklung von internetbasierten Programmen für den Fernunterricht einschließen, wie sie bereits in einigen Ländern (z.B. Litauen) angeboten werden, oder gezielt auf Rückkehrer zugeschnittene Lehrpläne. Herkunfts- und Aufnahmeländer sollten sich in diesem Bereich um Kooperationen bemühen, etwa durch die Unterstützung von Partnerschaften zwischen Schulen.

Die Migration der Roma hat ihre Ursache in tiefgreifenden sozialen Problemen wie Diskriminierung und Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit, dem eingeschränkten Zugang zu sozialen Leistungen, sowie Armut. Ihre Situation verschlimmert sich zudem, wenn die Migration fehlschlägt und zur Rückkehr zum ursprünglichen Wohnort führt, wo sie mit vielfachen

Problemen hinsichtlich Unterkunft, Arbeit und Wiedereingliederung von Kindern in das Bildungssystem konfrontiert sind. In den vergangenen Jahren haben die Verfahrensweisen bei der Rückführung oder Abschiebung von Roma aus Frankreich, Italien und anderen westlichen EU-Mitgliedstaaten, sowie Zwangsräumungen und Sachbeschädigungen in informellen Roma-Ansiedlungen die Auswirkungen von Migration auf die Situation der Roma noch stärker in den Vordergrund gerückt. Vor diesem Hintergrund **besteht die klare Notwendigkeit, dass die Nationalen Strategien zur Integration der Roma auf die Problematik der Migration eingehen und EU-Mittel zur Verfügung gestellt werden für Maßnahmen zur Unterstützung von Roma-Migranten und -Rückkehrern.** Angesichts der stärkeren Gefährdung im Migrationsprozess ist die Bereitstellung von Informationen über Migrationsmöglichkeiten, Rechte und Pflichten im Aufnahmeland und genaue Informationen über Rückkehroptionen für Roma noch wichtiger. **Es bedarf nicht stigmatisierender Gemeinwesenarbeit, um sicherzustellen, dass Roma registriert und über verfügbare Hilfsangebote aufgeklärt werden.** Unterstützung vor Ort z.B. in Form von Sprachunterricht sollte zur Verfügung gestellt werden. Dies trifft auch auf weitere Maßnahmen für die Integration von Roma-Kindern in das Bildungssystem zu. Des Weiteren bedarf es Vermittlungs- und Schlichtungsangebote in den Fällen, wo es zwischen neu angesiedelten Roma und der lokalen Bevölkerung zu Konflikten kommt. Auch sollten Roma-Gemeinschaften bei Bedarf Zugang zu kostenlosem und angemessenem Rechtsbeistand erhalten.

Kandidatenländer und potenzielle Kandidaten

Komplexe kriegsbedingte und arbeitsmigratorische Trends

Die Kriege in der Nachfolge Jugoslawiens brachten komplexe Grenzstreitigkeiten und Auseinandersetzungen über das Wesen der neuen Nationalstaaten mit sich. Das Aufkommen eines ethnisch motivierten Nationalismus führte in der Folge zu vielen Todesopfern und mehreren Wellen von erzwungener Massenmigration von zahlreichen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Insgesamt wurden durch die Kriege Anfang der 1990er Jahre mehr als 2 Millionen Menschen entwurzelt. Im Gegensatz zu den ehemaligen jugoslawischen Staaten gab es in Albanien bis zum Zusammenbruch des sozialistischen Regimes kaum Auswanderung. Anfang der 1990er Jahre führte die Transformationskrise in einem der ärmsten Länder Europas jedoch zu einer breiten Auswanderungsbewegung. Diese erfolgte meist irregulär auf dem Seeweg nach Italien, sowie auf dem Landweg nach Griechenland. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, nach dem Ende der Kriege im ehemaligen Jugoslawien, setzte im großen Maßstab die Rückwanderung ein. Da eine Rückkehr an den Ort der Herkunft häufig jedoch nicht möglich war, entstand eine neue benachteiligte Gruppe von Binnenvertriebenen, insbesondere in Bosnien und Herzegowina. Zwischenzeitlich wurde durch den Krieg im Kosovo eine große Zahl ethnischer Kosovo-Albaner heimatlos und siedelte vor allem in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien über. Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts haben sich die Wanderungsbewegungen normalisiert und die Arbeitsmigration gewann an Bedeutung. Gleichzeitig setzte die Rückkehr von Langzeit-Arbeitsmigranten aus Westeuropa ein, wenngleich auf vergleichsweise niedrigem Niveau.

Geringe Leistungsfähigkeit der Bildungs- und Arbeitsmarktsysteme

Zweifellos müssen die Wanderungsbewegungen aus den Ländern des westlichen Balkans nach dem Krieg im Zusammenhang mit dem Prozess der wirtschaftlichen Transformation gesehen werden. So haben sie dazu beigetragen, den Druck, der auf den heimischen Arbeitsmärkten lastete, zu mindern. Obwohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des westlichen Balkans seit dem Jahr 2000 relativ hoch ist, stagnierte die (formale) Beschäftigungsquote und bleibt noch immer weit hinter der der EU-27 zurück. Gleichzeitig liegt die Arbeitslosigkeit weit höher als in den EU-27 und hat seit 2000 in den meisten Ländern nur leicht abgenommen. Darüber hinaus kam um 1990 herum die (Semi-) Subsistenzwirtschaft als Folge des wirtschaftlichen Transformationsprozesses verstärkt wieder auf und der Anteil der Landwirtschaft gemessen an der Gesamtbeschäftigung ist in den meisten dieser Länder noch immer sehr hoch.

Der geringe Zuwachs an neuen Arbeitsplätzen und hohe Arbeitslosigkeit sind die wichtigsten Ursachen für die Arbeitsmigration in der Region. Insbesondere das deutliche Missverhältnis zwischen den Qualifikationen, die das Bildungssystem bereitstellt und denen, die auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden, verlangt nach **weiteren Reformen der nationalen Bildungssysteme und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen**. Diese sollten im Mittelpunkt der IPA-Programme stehen. Neben Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der lokalen Arbeitsmärkte sollten mobilitätsfördernde Maßnahmen unterstützt werden, einschließlich der **Bereitstellung von Informationen und Beratungsangeboten für potenzielle Migranten und Rückkehrer über den Arbeitsmarktbedarf und die Qualifikationsanforderungen in den Aufnahmeländern, sowie über Reintegrationsmaßnahmen in den Herkunftsländern**. Die Migrationsinformationszentren der Arbeitsverwaltungen stellen einen nützlichen Ansatz dar. Sie sollten sowohl hinsichtlich ihrer geographischen Verbreitung als auch im Hinblick auf Größe, Verantwortlichkeiten und ihre personellen Kapazitäten ausgebaut werden. Des Weiteren bleibt die soziale Absicherung vieler

Migranten in der Region (hauptsächlich Albanien und Kosovo*) problematisch, entweder aufgrund fehlender bilateraler Abkommen, aufgrund mangelnder Umsetzung der bestehenden Abkommen, oder aufgrund von schwachen Sozialschutzsystemen. Weitere Unterstützung durch die EU bei der Verabschiedung bilateraler Abkommen und dem Ausbau der Sozialschutzsysteme dieser Länder ist wichtig.

Hohe Abwanderung von Fachkräften

Die Kriege und die instabile politische Lage in der Region haben zu einer immensen Abwanderung von gut ausgebildeten Fachkräften geführt, insbesondere von Wissenschaftlern und Ingenieuren. Neben beträchtlichen Unterschieden bei der Bezahlung haben die geringen oder gar sinkenden Ausgaben für Forschung und Entwicklung, sowie mangelnde berufliche Entwicklungschancen Höherqualifizierte aus dem Land getrieben. Es ist zu vermuten, dass die Abwanderung von Fachkräften („Brain Drain“) im westlichen Balkan mehr Probleme verursacht als in der EU. Darüber hinaus tendieren die Menschen aufgrund der fehlenden Freizügigkeit und der geringeren wirtschaftlichen Leistung in diesen Ländern dazu, dauerhaft auszuwandern, oder zumindest weniger häufig zu zirkulieren.

Es wird daher dringend empfohlen, **IPA-finanzierte Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Humanressourcen stärker an Investitionen im Bereich von Forschung und Entwicklung zu knüpfen**, z.B. durch die Förderung von regionalen Forschungszentren oder durch Austauschprogramme. Der **Ausbau von grenzüberschreitenden Wissenschaftsnetzwerken** birgt das Potenzial, durch den Wissenstransfer zurück in das Herkunftsland ‚Brain Drain‘ in ‚Brain Gain‘ umzuwandeln.

Vor dem Hintergrund einer ausgeprägten Mobilität unter Studierenden aus den westlichen Balkanländern, aber auch um das volle Potenzial der Kenntnisse und Fähigkeiten von Migrationsrückkehrern auszuschöpfen, sollte die **Anerkennung von Diplomen und der Transfer von Wissen und Fähigkeiten durch eine Abstimmung der Qualifikationsrahmen mit den EU-Staaten erleichtert werden**.

Auswanderung von Gesundheitspersonal

Wie in den EU-8+2, so stellt die Auswanderung von medizinischen Fachkräften auch in den Kandidatenländern und bei den potenziellen Kandidaten ein Problem dar. Die Emigrationsraten von Ärzten sind seit 1991 in allen Ländern des westlichen Balkans angestiegen. Die Länder Ex-Jugoslawiens nehmen dabei eine besondere Stellung ein, da für sie der Markt in den Ländern Westeuropas schon seit den 1960er Jahren relativ offen war. Serbien gehört zu den wenigen Ländern, die ein Überangebot an Ärzten und Zahnärzten „produzieren“. Schon seit dem Jahr 2000 verzeichnet das Land eine Zunahme an arbeitslosen medizinischen Fachkräften, einhergehend mit der steigenden Zahl von ausgebildeten Ärzten, Zahnärzten und Apothekern. Wie bereits für die EU-8+2 empfohlen wurde, so sollten auch hier **bilaterale Abkommen mit dem Ziel einer ausgeglichenen Rekrutierung bestimmter medizinischer Fachkräfte geschlossen werden, die entweder mit Ausgleichsmaßnahmen für die Entsendeländer oder der Förderung des Entwicklungspotenzials des Entsendelandes einhergehen**. In den von Personalengpässen betroffenen Entsendeländern sollte in Erwägung gezogen werden, ‚Stay-to-go‘-Programme zu entwickeln: Ärzte und Pflegekräfte, die sich bereit erklären, nach dem Beitritt für mindestens drei Jahre in ihrem Herkunftsland zu arbeiten, könnten eine Förderung erhalten, wie z.B. Sprach- und Weiterbildungskurse, oder die Beurlaubung für eine vorübergehende Beschäftigung im Ausland.

Das Potenzial eines Großteils der Rücküberweisungen bleibt ungenutzt

Ähnlich wie bei den Rücküberweisungen in die Türkei in den 1960er und 1970er Jahren, stellen die Rücküberweisungen in die Länder des westlichen Balkans einen maßgeblichen Beitrag zum BIP dar. Während die Finanzflüsse nach Kroatien und in die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien auf dem Niveau der EU-8+2 bleiben, verzeichneten Albanien, Bosnien und Herzegowina und der Kosovo* vor der Krise Kapitalzuflüsse von rund 13% bis 20% des BIP und rangieren damit unter den Ländern mit den weltweit höchsten Rücküberweisungen. Es sei hier angemerkt, dass sich diese Zahlen nur auf Rücküberweisungen beziehen, die über offizielle Kanäle fließen. Überweisungen über informelle Kanäle sind möglicherweise wesentlich höher, und Schätzungen zufolge belaufen sich informelle Transfers nach Serbien zwischen 50% und bis zu 80% der gesamten Rücküberweisungen. Dies liegt hauptsächlich an fehlenden Bankkonten der Empfänger, sowie an fehlendem Vertrauen in den Bankensektor und hohen Überweisungskosten. Wie in den EU-8+2, dienen die Rücküberweisungen hauptsächlich zum Konsum von Verbrauchsgütern wie Nahrungsmittel und Kleidung, der Bezahlung von Nebenkosten, oder werden für nichtproduktive Investitionen wie Wohnungsrenovierung oder Hausbau aufgewendet. Der Anteil der geschäftlichen Investitionen ist auch hier gering. Rücküberweisungen in die Länder des westlichen Balkans scheinen aufgrund ihres Umfangs eine noch stärkere Auswirkung auf den Lebensstandard und Armut zu haben, als in den EU-8+2. Insbesondere in Albanien und dem Kosovo* ist der armutsreduzierende Effekt der Rücküberweisungen beträchtlich.

Es wird allgemein anerkannt, **dass es sich bei Rücküberweisungen in erster Linie um private Transfers handelt. Daher sollten Maßnahmen und Strategien unmittelbar den Belangen von Migranten Sorge tragen** und Anreize schaffen, um einen Teil der Finanzmittel in Sparprodukte oder produktive Investitionen zu lenken. Dies wird nur erfolgreich sein, wenn Ersparnisse und Investitionen in einem geeigneten makroökonomischen Rahmen mit einem unternehmerfreundlichen Umfeld platziert werden. Sowohl den Entsende- als auch den Zielländern wird empfohlen, ihre **Anstrengungen beim Aufbau von engen Verbindungen zur Diaspora zu vereinen und zu verstärken. Schulungsmaßnahmen über Finanzmarktwissen und Informationsangebote zu Spar- und Investitionsmöglichkeiten in den Herkunftsländern sollten gemeinsam entwickelt und der Diaspora bereitgestellt werden.** Die nationalen Regierungen sollten ihre Katalysatorrolle und regulatorische Aufgabe verstärkt wahrnehmen, um Investitionen seitens der Diaspora attraktiver zu machen. Maßnahmen zur Förderung von Investitionen seitens der Diaspora könnten etwa die Bereitstellung von Steueranreizen und Darlehenszuschüssen für Investitionen in Geschäfts- und Entwicklungsprojekte beinhalten.

Des Weiteren **sollten die regionalen Behörden stärkere Verbindungen zwischen der Diaspora und den regionalen Entwicklungsagenturen aufbauen.** Entwicklungsfonds auf kommunaler Ebene, die von Banken oder nicht-kommerziellen Unternehmen verwaltet werden und für deren Einlagen die Regierung die Garantie übernimmt, sind hierfür ein denkbare Instrument. Diese Gelder sollten zweckgebunden sein und unter anderem Projekten zum Ausbau der lokalen Infrastruktur, der Schaffung von Arbeitsplätzen, und der Bereitstellung von sozialen Leistungen zugute kommen. Auch der Rolle von Kirchen, Gewerkschaften, Berufsverbänden, NGOs und Kulturvereinen kann eine hohe Bedeutung bei der gezielten Nutzung von Rücküberweisungen für Entwicklungszwecke zukommen.

Hohes Armutsrisiko und soziale Ausgrenzung in Regionen mit hoher Zu- und Abwanderung

In den meisten Ländern des westlichen Balkans begann bereits in den 1970er Jahren der Abwanderungsprozess im ländlichen Raum, der sich in den letzten zwei Jahrzehnten fortgesetzt hat. Dabei handelt es sich teils um kriegsbedingte Landflucht, teils um Abwanderung im Zusammenhang mit der Ausbildungs- oder Beschäftigungssuche. In der Folge leiden die Regionen mit hoher Abwanderung an einer anhaltenden rückläufigen ländlichen Entwicklung, schlechter Erreichbarkeit und einer unvorteilhaften geographischen Lage, und bilden eine bogenförmige Linie ausgegrenzter Regionen, die sich um den Osten von Bosnien und Herzegowina, das östliche Serbien und große Teile des Kosovo* und Albanien spannt. Wie auch in den von Abwanderung betroffenen Regionen der EU, sind die Volkswirtschaften von einem Niedergang der industriellen Produktion und einem hohen Beschäftigungsanteil in der Subsistenzwirtschaft gekennzeichnet. Letzteres lässt sich auch den Abwanderungsgebieten der Türkei beobachten, vor allem in der östlichen Schwarzmeer-Region. In verschiedenerlei Formen weisen die Gebiete um die Großstädte herum in allen Ländern die größten Bevölkerungszuwächse auf. Das Umland von Albanien Hauptstadt Tirana, der kosovarischen* Hauptstadt Prishtina, oder auch Istanbul in der Türkei wächst schnell und unkontrolliert, mit ärmlichen, nicht genehmigten Ansiedlungen an ihren Rändern.

Die Bevölkerung in den Regionen mit starker Abwanderung weist einen überdurchschnittlichen Anteil an älteren Menschen, niedrige Geburtsraten und eine weitaus geringere Zahl von Frauen als Männern auf. Erwerbs- und Beschäftigungsquoten liegen unter dem Landesdurchschnitt. Insbesondere die Nichterwerbsquote bei Frauen ist hoch und weist möglicherweise auf einen hohen Anteil unbezahlter weiblicher Arbeitskräfte hin. Hinzu kommt, dass der Bevölkerungsdurchschnitt in Abwanderungsgebieten für gewöhnlich niedrigere Bildungsabschlüsse erreicht und den größten Anteil von Personen ohne jegliche Schulbildung aufweist. Die niedrige Zahl von Kindern in der Vorschulerziehung in der gesamten Region hängt auch mit den erheblichen Unterschieden bei der Erreichbarkeit zwischen ländlichen und städtischen Gebieten zusammen. Darüber hinaus hat die anhaltende Landflucht zu sinkenden Schülerzahlen, Schulschließungen, sowie zur Zusammenlegung unterschiedlicher Klassenniveaus geführt, was wiederum zu einer Verschlechterung des Zugangs und der Qualität geführt hat. Einige Berichte schildern schwerwiegende Probleme hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, Bildung, Gesundheits- und Sozialdiensten, sowie zu Wohnraum und Verkehrsmitteln in den ländlichen, benachteiligten Abwanderungsgebieten des westlichen Balkans und der Türkei. Ungleichheiten beim Zugang zu Wasser und Abwassersystemen, sowie zur Energieversorgung deuten darauf hin, dass die Multiplikatoreffekte all dieser Formen von Ausgrenzung beträchtlich sind.

Vor diesem Hintergrund ist es äußerst wichtig, dass **EU-finanzierte Programme zur ländlichen und regionalen Entwicklung (IPA-Komponenten III und V) eine soziale Dimension beinhalten und auf jene Gebiete abzielen, die besonders benachteiligt sind.** Die Verbesserung des Bildungsstandes der ländlichen Arbeitskräfte ist eine Grundvoraussetzung, um die Wirtschaft im ländlichen Raum zu diversifizieren und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft zu entwickeln. **Landwirtschaftliche Reformprogramme bedürfen darüber hinaus einer viel größeren sozialen Komponente, um die Kluft zwischen produktiver und unproduktiver Landwirtschaft zu minimieren.** Insbesondere bedarf es der Unterstützung in Form von niedrig verzinslichen Darlehen, Kreditgemeinschaften etc., um die Marktchancen für Kleinproduzenten einschließlich derer, die hauptsächlich Subsistenzwirtschaft betreiben, zu erhöhen. Umschulungsprogramme z.B. für neue Dienstleistungsbereiche, ländlichen Tourismus und Kunsthandwerk sollten in

benachteiligten Gebieten in möglichst großem Umfang unterstützt werden. **Die Menschen, die in den von Abwanderung besonders stark betroffenen Regionen zurückbleiben**, und die gegebenenfalls stärker von sozialer Ausgrenzung bedroht sind (Alleinerziehende, ältere Menschen, Kinder, Minderheiten) **sollten als besondere Zielgruppe behandelt werden. Investitionen in die ländliche Infrastruktur mit dem Ziel einer höheren Mobilität, sowie der Zugang zu Sozial-, Gesundheits- und Bildungsleistungen sollten verstärkt werden.**

Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Zwangsrückkehrer sind in hohem Maße gefährdet

Zu den in diesen Regionen aufgrund von Migration speziell gefährdeten Gruppen gehören neben den in den EU-8+2 bereits erwähnten Gruppen auch Flüchtlinge, Binnenvertriebene und (Zwangs-) Rückkehrer. Diese Gruppen, für die noch immer keine nachhaltige Lösung gefunden wurde, stellt die am stärksten gefährdete Gruppe hinsichtlich sozialer Ausgrenzung in der Region dar. Flüchtlinge und Binnenvertriebene sind in den Aufnahmeländern rechtlich häufig schlechter gestellt. Sie sind vom Zugang zu existenzsichernder Beschäftigung und grundlegenden Leistungen ausgeschlossen und werden oft als politische Schachfiguren in geopolitischen Konflikten eingesetzt. Eine beträchtliche Zahl von ihnen lebt in extremer Armut, sie haben häufiger mit schlechten Wohnverhältnissen zu kämpfen und leiden unter einem schlechten Zugang zu Gesundheitsleistungen. Aufgrund der Tatsache, dass die Rückkehrer meistens ältere Menschen sind, bedeutet die Rückkehr nicht selten eine zusätzliche Isolation und Benachteiligung in ohnehin schon benachteiligten Regionen.

Auch der Wiedereingliederung junger Menschen, die durch die Konflikte oft in sehr jungen Jahren ins Exil gezwungen wurden und nun vor der Rückkehr in ein Land stehen, dessen Kultur, Sprache und Bildungssystem sie kaum oder gar nicht kennen, kann durchaus eine wichtige Bedeutung zukommen. Das Fehlen jeglicher Form von Unterstützungsprogrammen kann sich negativ auf die Bildungsleistungen und künftigen Beschäftigungsaussichten auswirken. Besonders problematisch ist die Rückkehrsituation junger Roma, Ashkali und Ägypter. Viele von ihnen besitzen nicht die notwendigen Dokumente für den Zugang zu Bildungs- oder Gesundheitsleistungen. Alle Rückkehrerkinder der Region stoßen auf das Problem, dass die Zeugnisse oder Diplome, die sie im Ausland erworben haben, nur schleppend, unvollständig, oder gar nicht anerkannt werden. Für die Kinder, die nach dem Krieg in ihre einstigen Siedlungen zurückkehren, stellt sich das Problem des Zugangs zu einer angemessenen Schulbildung, wobei eine echte multi-ethnische Schulbildung gar nicht vorhanden ist..

Vor diesem Hintergrund und da die meisten Flüchtlinge und Binnenvertriebenen mittelfristig wahrscheinlich nicht zurückkehren werden, ist es **wichtig, sowohl ihren Status zu regeln, als auch Beschäftigungsmöglichkeiten und den Zugang zu Leistungen zu erleichtern**. Dies muss in einer Weise geschehen, die in keiner Form politischen Entscheidungen hinsichtlich des Status oder der Landesgrenzen vorgreift. Es ist von entscheidender Bedeutung, **sicherzustellen, dass ihnen Ansprüche auf Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsleistungen sowie auf Sozialhilfe gewährt werden, und zwar basierend auf ihrem Wohnort und nicht ihrer Staatsbürgerschaft**. Angesichts hoher Arbeitslosen- und Armutsraten unter den Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern bedarf es **zielgerichteter Unterstützung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, einschließlich Umschulungsmaßnahmen und Hilfe für Existenzgründungen**. Dabei sollten Frauen, speziell jene mit begrenzter Arbeitsmarkterfahrung, besonders berücksichtigt werden. **All diese Maßnahmen sollten besondere Beachtung in den IPA-Programmen der betreffenden Länder finden**. Nicht zuletzt sind Angebote zur Konfliktlösung, Mediation und Aussöhnung in ethnisch geteilten Gemeinden notwendig im Bemühen um die Förderung von Rückkehr und Reintegration von Minderheitenflüchtlingen und Binnenvertriebenen.

Länder der Östlichen Partnerschaft

Migration wird von irregulären Wanderungsbewegungen dominiert

Der Zerfall der Sowjetunion und der daraus resultierende Bruch der Wirtschaftsbeziehungen übten auf die Volkswirtschaften der sechs Länder der Östlichen Partnerschaft zu Beginn der Übergangsphase enormen Druck aus. Dies wiederum führte zu massiver Auswanderung. Ähnlich wie in den Ländern des westlichen Balkans, so wurde auch die Staatenbildung nach der Auflösung der Sowjetunion begleitet von einer wachsenden Teilung entlang ethnischer Zugehörigkeiten, insbesondere dort, wo es kriegerische Auseinandersetzungen um umstrittene Grenzgebiete gab, wie etwa in Moldawien (Transnistrien) und Georgien (Abchasien und Südossetien), sowie beim Konflikt über das Gebiet um Bergkarabach zwischen Armenien und Aserbaidschan. Permanente Wanderungsbewegungen Anfang der 1990er Jahre, die vorwiegend ethnisch bedingt waren und von Kriegen ausgelöst wurden, folgten gegen Ende der Dekade Pendelmigration zum Zwecke des Handels und irreguläre Arbeitsmigration, und zwar sowohl nach Russland wie auch in den Westen. Die neue visafrei Reisezone der ehemaligen Sowjetrepubliken, sowie günstige Verkehrsmittel ermöglichten temporäre und zirkuläre Migration sogar für die ärmsten Bewohner der Östlichen Partnerschaft. Die starken Bevölkerungsrückgänge in den Regionen mit Quoten zwischen 18% und 20% in Georgien und Moldawien sind hauptsächlich migrationsbedingt. Nur Aserbaidschan weist einen kontinuierlichen Bevölkerungszuwachs auf, bedingt durch hohe Geburtenraten und positive Wanderungsbilanzen. Zeitlich begrenzte oder permanente Auswanderung gibt es aber auch hier, teils in beträchtlichem Umfang.

Während Russland für die Länder der Östlichen Partnerschaft das wichtigste Aufnahmeland ist, gewinnen auch europäische Staaten wie Italien, Deutschland und Spanien an Bedeutung. Die meisten Migranten gehen im Ausland gering qualifizierten und niedrig bezahlten Beschäftigungen in der Bau- oder Landwirtschaft, dem Hotel- oder Gastgewerbe, sowie im Haushaltsdienstleistungsgewerbe nach. Zwischen den Wanderungsbewegungen nach Russland und den EU-Staaten herrscht eine klare Trennung nach Geschlecht und Bildungsgrad: Während mehrheitlich höher gebildete Frauen in die westeuropäischen Ländern auswandern, ist die Einwanderung nach Russland klar durch Männer mit niedriger und mittlerer Bildung dominiert. Dies erklärt sich durch den höheren Bedarf an Arbeitskräften in der Baubranche.

Hohe Gefährdung von Arbeitsmigranten im Zusammenhang mit fehlenden bilateralen Abkommen

Auch 20 Jahre nach Erklärung der Unabhängigkeit sind die Arbeitsmärkte in den Ländern der Östlichen Partnerschaft noch immer von niedrigen Beschäftigungsquoten und hoher informeller Beschäftigung gekennzeichnet. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind verbreitet und erreichen unter Jugendlichen besonders hohe Werte. Dies zeugt von den Schwierigkeiten für junge Menschen beim Übergang von der Schule in den Beruf. Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung lebt von Subsistenzwirtschaft. Die extrem hohe Armut in der Region wirkt zweifellos als Triebfeder für Migration. Gleichzeitig führen sehr begrenzte Sozialschutzsysteme und das Fehlen von tragfähigen und soliden Abkommen über die soziale Sicherheit zu Lücken in den Sicherheitsnetzen, wann immer Migranten Leistungsansprüche transferieren wollen, oder Hilfe aufgrund von Armut oder sozialer Ausgrenzung benötigen.

Die Abwanderung von gut ausgebildeten Arbeitskräften wirkt sich insbesondere auf den Bereich von Forschung und Entwicklung, aber auch auf den Bildungs- und Gesundheitssektor aus. Drastische Budgetkürzungen in den jeweiligen Bereichen in den 1990er Jahren führten zu einem beträchtlichen Verlust von Fachkräften im Bildungs- und Gesundheitssektor, der zum Teil durch

Emigration verursacht war. Die meisten Migranten, die aus den Ländern der Östlichen Partnerschaft in die EU einwandern, sind hoch qualifiziert. Trotzdem akzeptieren sie schlecht bezahlte Stellen im Aufnahmeland, da die heimischen Arbeitsmärkte offensichtlich nicht in der Lage sind, die Universitätsabgänger aufzunehmen. Gründe dafür sind ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, sowie die mangelnde Orientierung der Bildungssysteme am Arbeitsmarkt. Die Tatsache, dass viele Migranten unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten, hängt – ähnlich wie im Westbalkan – auch damit zusammen, dass Mechanismen für die Anerkennung von Qualifikationen weitgehend fehlen, oder bilaterale Abkommen nur unzureichend umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es **von entscheidender Bedeutung, dass die Reform der Bildungssysteme in den Ländern der Östlichen Partnerschaft fortgesetzt und die höhere Schulbildung gestärkt wird**, einschließlich der beruflichen Ausbildung sowie der Erwachsenenbildung. Insbesondere bleibt die Anpassung von Kenntnissen und Fähigkeiten an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes eine hohe Priorität. **Gleichzeitig wird empfohlen, befristete arbeitsmarktpolitische Abkommen auszubauen, und zwar sowohl im Hinblick auf ihren Umfang, wie auch hinsichtlich ihrer Ausrichtung.** Dies kann auf bilateralem Wege geschehen, oder im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften mit der EU, die einen nützlichen Kooperationsrahmen bieten. Die Vergleichbarkeit von Qualifikationen ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Programmen im Bereich der Arbeitsmobilität. **Eine umfassende Feststellung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Migranten sollte daher fester Bestandteil befristeter Arbeitsabkommen sein, ebenso wie umfassende Informationen über die Arbeitsmarktanforderungen im Empfängerland.** Diese Abkommen sollten auch Bestimmungen zum Schutz vor Ausbeutung und Mechanismen für eine wirksame Durchsetzung der (Arbeits-) Rechte von Migranten beinhalten. Gleichermaßen sollte die EU **die Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen europäischen Ansatzes zur Koordinierung der sozialen Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten und den Ländern der Östlichen Partnerschaft vorantreiben.** Ebenso sollten die Länder der Östlichen Partnerschaft bei der Verhandlung und dem Abschluss von Abkommen über die soziale Sicherheit (mit den wichtigsten EU Zielländern) unterstützt werden. Dies kann gegebenenfalls im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften geschehen. Fast noch entscheidender ist jedoch der **Ausbau der Systeme der sozialen Sicherung** in der Region.

Das Potenzial von Rücküberweisungen bleibt zum großen Teil ungenutzt

Wie in den Ländern des westlichen Balkans, so stellen auch in den Ländern der Östlichen Partnerschaft Rücküberweisungen eine wichtige externe Finanz- und Devisenquelle dar und spielen eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der Lebensstandards. Moldawien und Armenien rangieren hinsichtlich des Anteils am BIP ganz oben (2010: 23,6% und 10,9%), und die immensen Kapitalzuflüsse übersteigen deutlich die Sozialausgaben. Beide Länder mussten während der Krise starke Einbrüche bei den Rücküberweisungen hinnehmen, größtenteils bedingt durch ihre Abhängigkeit von der russischen Wirtschaft. Ähnlich wie in den anderen beiden Regionen werden Rücküberweisungen hauptsächlich zur Bedarfsdeckung genutzt, und geschäftliche Institutionen bilden lediglich einen zu vernachlässigenden Anteil. Andererseits stellen sie für viele Haushalte der Region ein stabiles Einkommen dar und haben so insbesondere in Armenien und Moldawien wesentlich zur Reduzierung der Armut beigetragen.

Die Länder mit hohen Rücküberweisungen sollten sich bemühen, **den Kreislauf der Abhängigkeit von Rücküberweisungen zu durchbrechen**, indem sie eine angemessene soziale Absicherung und ein sicheres Investitionsklima gewährleisten. Wie auch in den Ländern des westlichen Balkans sollte der **Transfer von Rücküberweisungen über formale Kanäle**

gefördert werden. Kampagnen zur Sensibilisierung und zur Verbreitung von Informationen über Finanzprodukte und -dienstleistungen von Banken und anderen Finanzinstitutionen sollten durchgeführt werden, um Rücküberweisungen in Sparanlagen zu kanalisieren und ihre Verwendung auch für die Finanzierung von Entwicklungsprojekten anzuregen. Gemeinden, die stark von Abwanderung betroffen sind, sollten dazu ermutigt werden, **enge Kontakte zur Diaspora aufzubauen und Sozialentwicklungsfonds und Wirtschaftsförderungs-genossenschaften auf kommunaler Ebene zu gründen**. Mithilfe dieser Fonds könnten Migranten angeregt werden, die Rücküberweisungen und Ersparnisse in soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte ihrer Gemeinde zu investieren.

Hohes Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung in den benachteiligten Regionen

Die Gebiete mit hoher Abwanderung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft befinden sich hauptsächlich in den Grenzregionen. Dazu gehören Gebirgsregionen mit strengen klimatischen Bedingungen, Regionen, die unter einem dramatischen Verfall ihrer Industrien leiden, sowie vorwiegend landwirtschaftlich geprägte Gebiete. Wie bereits für den Westbalkan festgestellt wurde, hat die Abwanderung der jüngeren, höher qualifizierten Bevölkerung den Nachteil der ländlichen Gebiete im Hinblick auf ihr Humankapital noch weiter verschärft. Die Landflucht hat die Entwicklung und Reproduktion der Bildungsqualität und das Angebot von Gesundheitsleistungen negativ beeinträchtigt. Einige Länder (z.B. Moldawien und die Ukraine) berichten von ernstem Engpässen beim Lehrpersonal im ländlichen Raum und infolgedessen von wachsenden Ungleichheiten bei der Qualität der Bildung und ihrer Zugänglichkeit. Die Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gebieten hinsichtlich sozialer Ausgrenzung sind noch ausgeprägter als in den anderen Regionen der Studie. Vor allem die Situation älterer Menschen ist angesichts der fehlenden gemeindenahen Sozial- und Gesundheitsdienste, sowie aufgrund niedriger Renten schwierig.

Es ist erforderlich, die gemeindenahen Sozial- und Gesundheitsleistungen zu stärken und dabei in verstärktem Maße Nichtregierungsorganisationen als Leistungserbringer mit einzubeziehen. Dies ist vor allem in ländlichen Gebieten mit schwacher Infrastruktur und schlechter Erreichbarkeit notwendig. Vor allen Dingen ist jedoch entscheidend, **die öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherung und den Sozialschutz insgesamt zu erhöhen. Aufgrund der Tatsache, dass niedrige Leistungen und eine geringe Abdeckung der Sozialhilfe und sozialen Sicherungssysteme extreme Armut nicht verhindern konnten, insbesondere in den Ländern des südlichen Kaukasus, sollte in Betracht gezogen werden, sie mit Mindesteinkommensregelungen zu kombinieren.** Dies könnte ebenfalls eine Einführung von Mindestrenten umfassen, da allein lebende Rentner besonders von Armut betroffen sind.

Kinder, ältere Menschen und Binnenvertriebene sind die von Migration am stärksten gefährdeten Gruppen

Neben älteren Menschen gehören auch Kinder und Binnenvertriebene zu den aufgrund von Migration besonders gefährdeten Gruppen. In Moldawien, dem Land der Östlichen Partnerschaft mit den höchsten Auswanderungsraten im Verhältnis zu seiner Bevölkerung, stellen die zurückgelassenen Kinder ein bedeutendes soziales Problem dar. Schätzungen zufolge leben rund 17% aller Kinder in Haushalten, von denen mindestens ein Elternteil im Ausland lebt. Das Phänomen der ‚transnationalen Mütter‘ oder des ‚Care Drain‘ beschreibt das Problem, dass Mütter aus Ländern wie der Ukraine auswandern, um die ‚Versorgungslücke‘ in Ländern wie Österreich, Polen oder Italien zu schließen, und dabei ihre eigenen Kinder in die Obhut von ihren Ehemännern oder Großeltern übergeben.

Ähnlich wie bei den Empfehlungen, die bereits für die EU-8+2 ausgesprochen wurden, so empfiehlt sich auch für die Länder der Östlichen Partnerschaft, **die Unterstützung für ‚zurückgelassene‘ Kinder und andere Familienmitglieder von Migranten zu verstärken, einschließlich der Unterstützung durch Sozialarbeit und Erziehungshilfen.** Dabei ist es entscheidend, vermehrt auch Nichtregierungsorganisationen einzubinden und eine nachhaltige Finanzierung für entsprechende Maßnahmen sicherzustellen.

Binnenvertriebene und Flüchtlinge gelten als eine der am stärksten von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdeten Gruppen in Aserbaidschan und Georgien. Viele von ihnen sind langfristig in öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen untergebracht, ohne Zugang zu grundlegenden Leistungen, und sie laufen häufig Gefahr, chronische gesundheitliche Probleme zu entwickeln. Die am stärksten Gefährdeten unter ihnen leben in überfüllten und unhygienischen Sammellagern in den größeren Städten, einschließlich der Hauptstadt Baku. Wo neue Siedlungen für Flüchtlinge oder Binnenvertriebene errichtet wurden, liegen diese häufig in abgelegenen Gegenden mit schlechten Beschäftigungsaussichten. Binnenvertriebene sind extrem von Armut betroffen und auf Renten und Sozialhilfe angewiesen. Nur die Hälfte von ihnen sind krankenversichert, wobei der größere Anteil in den ländlichen Gebieten lebt. Erzwungene Migration und Arbeitsmigration sind miteinander verwoben und ziehen sehr häufig auch die Migration von weiteren Mitgliedern aus Vertriebenenhaushalten nach sich. Zwei Drittel von ihnen arbeiten in Russland.

Mit Blick auf andere gefährdete ethnische oder religiöse Gemeinschaften gibt es Besorgnis erregende Entwicklungen auch hinsichtlich der Krimtataren, die nach der Unabhängigkeit in die Ukraine zurückgekehrt sind. Sie machen heute einen Anteil von 13% der Krim-Bevölkerung aus. Diese Rückkehrer sind mit drängenden Problemen hinsichtlich ihrer Unterbringung konfrontiert und haben einen stark eingeschränkten Zugang zu sozialen Angeboten, sowie zur Infrastruktur oder existenzsichernder Beschäftigung. Arbeitsmigration stellt sich als eine der wenigen Optionen dar, das eigene Überleben zu sichern. Dies ist auch der Grund für die saisonabhängigen Wanderbewegungen der Krimtataren von ihrem Siedlungsort hin zu den Touristenzentren.

Trotz der Tatsache, dass die Regierungen die Gruppe der Binnenvertriebenen und Flüchtlinge als besonders bedürftig erachten und Unterstützung anbieten, beschränkt sich diese hauptsächlich auf Geld- und Sachleistungen wie Sozialhilfe, unentgeltliche Gesundheitsversorgung oder kostenlose Strom-, Gas- und Wasserversorgung. Einer der Hauptgründe für die hohen Armutsraten und die soziale Ausgrenzung der Binnenvertriebenen scheint jedoch der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt zu sein, sowie die Tatsache, dass viele von ihnen noch immer in Sammelunterkünften leben. **Es ist daher dringend erforderlich, nachhaltige Lösungen für Binnenvertriebene zu finden,** die scheinbar keine Aussicht auf eine baldige Rückkehr an ihren ursprünglichen Aufenthaltsort haben. Dies gilt vor allem für Binnenvertriebene aus Bergkarabach, aber auch für ethnische und religiöse Minderheiten wie etwa die Krimtataren. Dazu bedarf es vor allem **nachhaltiger Lösungen für die Unterbringung** derer, die noch immer in Sammelunterkünften leben. Um die hohen Armutsraten zu senken, ist es dringend erforderlich, **Binnenvertriebene und ethnische und religiöse Minderheiten als spezielle Zielgruppe in Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen zu integrieren** und sie an zum Teil bereits bestehenden Maßnahmen wie der Förderung von Kleinunternehmen und beruflichen Umschulungsmaßnahmen, Bildungsgutscheinen etc. zu beteiligen.