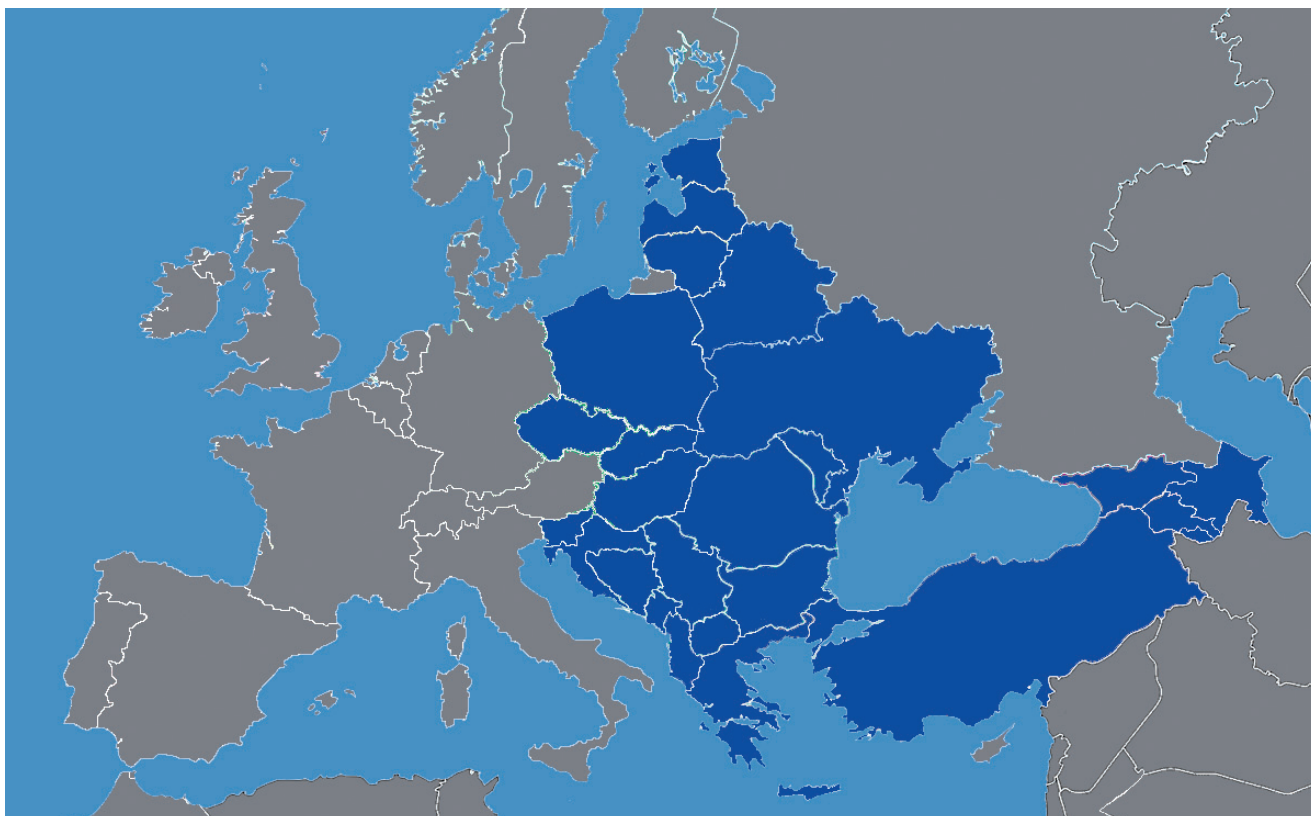


## Soziale Auswirkungen von Auswanderung und Landflucht in Mittel- und Osteuropa (VT/2010/001)



## Politikempfehlungen



Im Auftrag der  
Europäischen Kommission  
Generaldirektion Beschäftigung,  
Soziales und Integration

Gesellschaft für  
Versicherungswissenschaft  
und -gestaltung e.V.



## Politische Herausforderungen und Empfehlungen

Diese Politikempfehlungen basieren auf den Ergebnissen der Studie „Soziale Auswirkungen von Auswanderung und Landflucht in Mittel- und Osteuropa“, der 25 Länderberichte und ein Synthesebericht zugrunde liegen. Die Ergebnisse ermöglichen die Erarbeitung zielgerichteter politischer Handlungsempfehlungen zur Verringerung der negativen Auswirkungen von Auswanderung auf die Migranten und die soziale Entwicklung in den Entsendeländern, sowie zur Stärkung der positiven Effekte. Die vorliegenden Politikempfehlungen dienen der Unterstützung der betreffenden Länder und europäischen Institutionen bei der Entscheidungsfindung im Hinblick auf Prioritäten, Finanzierung und Kooperationspartner, um den in der Studie beschriebenen Herausforderungen zu begegnen. Es versteht sich von selbst, dass dabei ein ausgewogenes Verhältnis bestehen muss zwischen innenpolitischen Reformen – die der Verbesserung der Lebensbedingungen aller Menschen dienen und somit der Auswanderung entgegenwirken – und Strategien mit dem ausdrücklichen Ziel, Migration so nutzbringend wie möglich zu gestalten. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Verknüpfung politischer Maßnahmen zwischen den Entsende- und den Aufnahmeländern zu stärken.

Wie im Synthesebericht sind die politischen Empfehlungen anhand von drei Regionen gegliedert. Die Gliederung berücksichtigt die politischen Ansätze und die verschiedenen Finanzierungsinstrumente der EU in diesen Regionen. Selbstverständlich können dabei die politischen Antworten für eine Region auch auf eine andere Region zutreffen.

### EU Mitgliedstaaten (EU-8+2)<sup>1</sup>

Das Regelwerk der Freizügigkeit von Arbeitnehmern in der EU hat zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitskräftemobilität in den meisten Ländern der EU-8+2 beigetragen und zu einem beträchtlichen Ausmaß von Auswanderung aus einigen Ländern geführt. Während die inngemeinschaftliche Mobilität von Arbeitskräften dazu beitragen mag, Ungleichgewichte auf den EU-Arbeitsmärkten auszugleichen, bringt sie doch für die Entsendeländer, wie auch für die Migranten selbst, spezielle Herausforderungen mit sich. Die Studie zeigt, dass die vorwiegend zirkuläre Migration in einem bestehenden System von freier Mobilität nicht nur positive Auswirkungen hat, sondern auch negative soziale Effekte für die Migranten und die Entsendeländer. Politische Maßnahmen, die zur Vermeidung oder Abmilderung dieser Effekte beitragen, fehlen bis heute weitgehend, oder sie sind zu wenig zielorientiert.

#### Mobilitätsfördernde Arbeitsmarktmaßnahmen entwickeln

Trotz der erhöhten inngemeinschaftlichen Mobilität existieren Fachkräftemangel und hohe Arbeitslosigkeit nebeneinander, und zwar sowohl innerhalb eines Landes als auch im Hinblick auf die gesamte EU. Fehlende oder unpassende Qualifikationen in den Heimatländern, aber auch das Missverhältnis zwischen dem Qualifikationsangebot der Migranten

und der Nachfrage im Ausland, sowie eine geringe Übertragbarkeit von Kenntnissen und Fähigkeiten im Falle der Rückkehr stellen gewichtige Hindernisse für die inngemeinschaftliche Mobilität zum beiderseitigen Vorteil von Ziel- und Herkunftsländern dar.

- ▶ Den EU-8+2-Ländern wird empfohlen, ihre aktiven mobilitätsfördernden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auszubauen, um regionalen Ungleichgewichten entgegenzuwirken und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen oder der von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen zu erhöhen. 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 Rolle eines zugänglichen und erschwinglichen Angebots an Wohnraum und Kinderbetreuungseinrichtungen untersucht werden.

- ▶ Zur Förderung bedarfsgerechter Qualifikationen und für eine umfassende Vorbereitung potenzieller Migranten ist es notwendig, das Informationsangebot hinsichtlich internationaler Beschäftigungsmöglichkeiten, der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie der kulturellen Begebenheiten im Aufnahmeland zu stärken. Es wird daher empfohlen, die EURES-Aktivitäten auszubauen und entsprechende Leistungen im Hinblick auf Rekrutierung, Information und

<sup>1</sup> Die EU-8+2 umfasst die 10 Länder Mittel- und Osteuropas, die der EU 2004 (EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) und 2007 (EU-2: Bulgarien, Rumänien) beigetreten sind. Griechenland gehört als Referenzland ebenfalls dieser Gruppe an (siehe S. 16).

Beratung effektiver zu gestalten. Ebenso wird empfohlen, das Netzwerk von EURES-Beratern, insbesondere in Gegenden mit hoher Abwanderung, weiter zu verstärken. Die Einrichtung oder Aufstockung der Zahl von EURES-Beratern (auch z.B. in anderen Institutionen wie Gewerkschaften, lokalen Behörden, etc.) sollte in Betracht gezogen werden.

- ▶ Zur Förderung der Beschäftigung von Migranten entsprechend ihrer Qualifikation sollten weitere Anstrengungen bei der internationalen Anerkennung von formalen und informellen beruflichen 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. Die Sozialpartner sollten einen aktiven Beitrag dazu leisten, dass Migranten entsprechend ihrer Qualifikation eingestellt werden und dass der grenzüberschreitende Abgleich von Qualifikationen gefördert wird. Dies könnte auch beinhalten, das Bewusstsein über Anerkennungsverfahren bei den Arbeitgebern in den Aufnahmeländern zu stärken. Darüber hinaus sollten Arbeitgeber die Vorbereitung von Migranten unterstützen, indem sie in Sprachkurse und die Erweiterung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten der Migranten gemäß den nationalen Standards investieren.
- ▶ Weiterhin wird empfohlen, eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für die erfolgreiche Integration rückkehrender Migranten zu schaffen. In den Arbeitsverwaltungen sollte ein spezielles Beratungsangebot eingeführt oder, wo bereits vorhanden, verstärkt werden, um Migranten über entsprechende Stellenangebote zu informieren, über Anerkennungsverfahren zu beraten, und um unternehmerische Initiativen unter den Rückkehrern zu fördern.
- ▶ Um die Arbeitsmobilität zu fördern, ist auch auf die soziale Sicherheit der mobilen Arbeitnehmer zu achten. Es stellt sich die Frage, ob die bestehenden EU-Regelungen den sich ändernden Mobilitätsmustern mit vermehrter temporärer und kurzfristiger Migration und wachsender transnationaler Mobilität außerhalb des Anwendungsbereichs für Grenzgänger noch Rechnung tragen. Des Weiteren birgt die Entwicklung der Rentensysteme hin zu Systemen mit mehreren Säulen und einem wachsenden Anteil von ergänzender (nicht-gesetzlicher) Vorsorge, die derzeit nicht in den Bereich der EU-Koordinierungsregelungen fallen, das Risiko, neue Lücken beim Sozialschutz von Migranten entstehen zu lassen und somit neue Mobilitätshindernisse

zu erzeugen. Es wird daher empfohlen, eine Anpassung der bestehenden EU-Vorschriften in Betracht zu ziehen, um die sich ändernden Mobilitätsmuster zu berücksichtigen und die Aktivitäten zur Verbesserung der Koordinierung der ergänzenden Altersversorgung weiterzuverfolgen.

- ▶ Auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten gibt es eine Vielzahl von Informationsmaterialien zu Themen der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme und zu sozialrechtlichen Fragestellungen, die sich an die breite Öffentlichkeit und an Personen richten, die in ein anderes EU-Land umsiedeln (bzw. dies planen). Jedoch zielen die erhältlichen Informationen offenbar eher auf die Situation von Migranten ab, die sich im Zielland niederlassen, und weniger auf die Situation bei der Rückkehr in das Heimatland. Es könnte sich für die EU auszahlen, Informationsangebote für (mögliche) Rückkehrer zu verstärken.

### Den Mangel an Gesundheitspersonal bekämpfen

Die Mobilität von medizinischen Fachkräften, insbesondere von Ärzten, Krankenpflegepersonal und Zahnärzten aus der EU-8+2 in die übrigen EU-Mitgliedstaaten, stieg unmittelbar im Anschluss an die EU-Erweiterung stark an, nahm danach aber offenbar wieder ab und führte, zumindest in den EU-8 Ländern, nicht zu einer massiven Abwanderung von qualifizierten Fachkräften („Brain Drain“). Dennoch bleiben die Werte im Hinblick auf Auswanderungsabsichten, gemessen an der Zahl der erteilten Anerkennungsbescheinigungen für Diplome, auf hohem Niveau, insbesondere in Rumänien. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Auswanderung von Krankenpflegepersonal in manchen Ländern aufgrund fehlender Erhebungen stark unterschätzt wird. Welche Auswirkungen die Mobilität von medizinischem Fachpersonal auf die Entsendeländer haben, hängt zum großen Teil von der Personalpolitik im Gesundheitswesen im allgemeinen ab und muss im Zusammenhang mit der flächenmäßigen Verteilung, der Personalfluktuations und der Zahl der Hochschulabsolventen betrachtet werden. Jedoch weisen die Länderberichte darauf hin, dass die Mobilität in den Gesundheitsberufen Einfluss nimmt auf die Leistungsfähigkeit des nationalen Gesundheitssystems, wobei hauptsächlich bestimmte spezialisierte Gesundheitsberufe und Regionen betroffen sind.

- ▶ Hinsichtlich der Mobilität von Gesundheitspersonal innerhalb der EU besteht die klare Notwendigkeit zur Verbesserung der Personalpolitik im Gesundheitsbereich, und zwar sowohl in den Entsende- wie auch den Aufnahmeländern. Die Entsendeländer sollten weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsumfeldes für Menschen in Gesundheitsberufen unternehmen.

Dazu gehören neben Lohnerhöhungen auch eine Verbesserung der Infrastruktur, sowie Investitionen in neue Technologien. Aber auch die Länder, die vorwiegend Aufnahme-länder sind, sollten vermehrt auf Personalplanung und Prognosen für den zukünftigen Personalbedarf setzen, die Arbeitsbedingungen ihres Gesundheitspersonals prüfen und Maßnahmen ergreifen, um bestimmte Berufsbilder (z.B. Pflegepersonal) für einheimische Erwerbstätige attraktiver zu machen. Des Weiteren sollten (Entsende- wie Aufnahme-) Länder mit einem starken Mangel an Gesundheitspersonal in die Kapazitäten von Fakultäten und Berufsschulen investieren und dabei einen Schwerpunkt auf die am meisten betroffenen Fachrichtungen und Regionen setzen.

- ▶ Ziel- und Herkunftsländer könnten sich um bilaterale Abkommen bemühen mit dem Ziel einer ausgeglichenen Rekrutierung bestimmter medizinischer Fachkräfte, die entweder mit Ausgleichsmaßnahmen für die Entsendeländer oder der Förderung des Entwicklungspotenzials des Entsendelands einhergehen. Solche bilateralen Abkommen könnten Austauschprogramme für Fachkräfte zwischen Leistungserbringern und Ausbildungs-krankenhäusern 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 in Erwägung ziehen, einen EU-weiten Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Entsendeländern zu schaffen.
  - ▶ Zielländer sollten in wirksamer Weise internationale und flexible Regelungen der Rekrutierung von Gesundheitspersonal unter Berücksichtigung ethischer Grundsätze anwenden (wie bspw. der Verhaltenskodex der WHO für die internationale Rekrutierung von Gesundheitspersonal), um negative Auswirkungen der Abwanderung von Beschäftigten des Gesundheitswesens aus den Herkunftsländern zu verringern. Eine verantwortungsvolle Rekrutierungs-politik sollte eine Diskussion über aktive Rekrutierungsstrategien mit den nationalen Gesundheitsbehörden beinhalten. Krankenhäuser, die größere Zahlen von Personal aus bestimmten Regionen beschäftigen, sollten darin bestärkt werden, eine bilaterale Zusammenarbeit mit Krankenhäusern des Entsendelands aufzubauen.
- Die Entwicklung benachteiligter (ländlicher) Gebiete fördern**
- Manche Gegenden leiden überdurchschnittlich an Abwanderung; dies sind entweder abgelegene und/oder ländliche Gegenden oder deindustrialisierte Regionen, die früher von staatlicher Seite stark subventioniert wurden. Diesen Gegenden fehlt es an attraktiven Wachstumsschwerpunkten, infolgedessen sie an struktureller Unterentwicklung und einem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten leiden. Aufgrund der Abwanderung vor allem junger Menschen im erwerbsfähigen Alter wird der Alterungsprozess in diesen Regionen beschleunigt. Für gewöhnlich liegt der Bildungsstand bei den Bewohnern dieser Regionen unter dem landesüblichen Durchschnitt, und die Arbeitslosen- und Armutsraten sind höher.
- ▶ Hier bedarf es vor allem einer langfristigen und integrierten strategischen Planung, die auf eine zukunfts-fähige Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der Region abzielt. Während die Identifizierung von Wachstumspotenzialen im Mittelpunkt stehen sollte, werden manche Regionen aufgrund des wirtschaftlichen Verfalls und der Bevölkerungsabnahme Unterstützung benötigen. Dabei kann sich der Bedarf an gezielten sozialpolitischen Maßnahmen trotz eines Bevölkerungsrückgangs durchaus erhöhen, insbesondere bei älteren Menschen.
  - ▶ Auch Engpässe im Bildungssystem können Ursache für Auswanderung sein. Eine adäquate räumliche Verteilung von Bildungsangeboten auf allen Ebenen, beginnend bei der Vorschulerziehung, bis hin zu Einrichtungen für lebenslanges Lernen, ist von entscheidender Bedeutung, um das Entwicklungspotenzial ländlicher Gegenden nutzbar zu machen. Es sollte daher erwogen werden, Struktur-fonds für Investitionen in Berufsschulen und Einrichtungen für höhere Bildung in den strukturell unterentwickelten Gegenden einzusetzen, um einer Landflucht der jüngeren Bevölkerung in die Hauptstädte vorzubeugen. Eine andere Möglichkeit, um hoch qualifiziertes Personal in benachteiligte Regionen zu bringen, besteht etwa in verstärkten Investitionen in Forschung und Entwicklung, verbunden mit dem Aufbau von wachstumsfähigen Industrien wie beispielsweise Technologieparks etc.
  - ▶ Um auf dem lokalen Arbeitsmarkt bedarfsgerechte berufliche Qualifikationen anbieten zu können, ist es wichtig, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen entsprechend der ortsansässigen Wirtschaft zu entwickeln. Die Bereitstellung von gezielten beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für lokale Arbeitskräfte, sowie das Angebot von lokalen Beschäftigungsinitiativen und Sozialunternehmen werden

als wichtige politische Maßnahmen in benachteiligten Gebieten erachtet. Um die Maßnahmen an den lokalen/ regionalen Anforderungen auszurichten, haben sich lokale oder regionale Partnerschaften für Beschäftigung, die öffentliche und private Akteure, den Bildungssektor und Sozialpartner vernetzen, als Erfolg versprechende Ansätze erwiesen, wenn hierfür Gelder zur Verfügung gestellt werden.

- ▶ Da abgelegene/ländliche Gebiete häufig unter einer eingeschränkten verkehrstechnischen Anbindung leiden, sollten nationale und regionale Regierungen die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur unterstützen, um den Zugang zu regionalen Wirtschaftszentren (Beschäftigung), Schulen und anderen Bildungseinrichtungen (Bildung) und Gesundheits- und sozialen Dienstleistungen (soziale Eingliederung) zu gewährleisten.
- ▶ Es ist notwendig, die soziale Dimension in Programmen für ländliche und regionale Entwicklung zu stärken. Die regionale Entwicklungsplanung sollte mindestens eine Analyse des sozialen Bedarfs und eine Sozialplanung einschließlich Gesundheits-, Bildungs- und soziale Dienstleistungen beinhalten. Eine gründliche Analyse und klare Berücksichtigung derer, die in benachteiligten Gegenden von sozialer Ausgrenzung gefährdet sind, sollte zwingend Bestandteil des Planungsprozesses werden. Das Angebot der sozialen Leistungen bedarf möglicherweise einer Ergänzung durch Sozialunternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Freiwilligenprogramme.
- ▶ Der Bottom-up-Ansatz, wie er etwa in den Lokalen Aktionsgruppen im Rahmen der LEADER-Initiative Niederschlag findet, (Schwerpunkt 4 des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums) hat sich als ein nützlicher Ansatz zur Mobilisierung benachteiligter Gebiete erwiesen. Es wird daher empfohlen, integrierte und sektorübergreifende kommunale Initiativen zu stärken und die für diesen Schwerpunkt zur Verfügung gestellten Mittel aufzustocken. Gleichzeitig ist es erforderlich, den Zugang zu Finanzmitteln zu erleichtern und in den Aufbau von Kapazitäten lokaler Akteure in benachteiligten Kommunen zu investieren, um deren Nutzung der LEADER-Initiative zu fördern.
- ▶ Den Kommunen, die in besonderem Maße von Abwanderung betroffen sind, wird geraten, starke Verbindungen zur Diaspora aufzubauen und zu pflegen. Diese Kontakte können auch eine gezieltere Nutzung von Rücküberweisungen für lokale Entwicklungsprojekte oder andere produktive Investitionen fördern. Dies ist speziell für Länder

von Bedeutung, die in großem Umfang Rücküberweisungen erhalten, wie etwa Bulgarien und Rumänien.

### Von Migration betroffene Familienmitglieder unterstützen

Immer mehr Frauen arbeiten im Ausland oder in anderen Regionen ihres Heimatlandes und überlassen dabei die Betreuung der Kinder den Vätern, Großeltern oder anderen Familienmitgliedern. Während die Entstehung neuer transnationaler Familienstrukturen nicht per se die Entwicklung von Kindern gefährdet, so stellen wiederholt abwesende Mütter die Familienmitglieder, die sich um die Kinder kümmern, doch vor Herausforderungen. Während die Hauptlast der Kinderbetreuung und Pflege älterer Familienmitglieder traditionell von Frauen getragen wurde, müssen die durch die Mobilität der Frauen bedingten neuen Formen der Aufgabenverteilung im Gesamtzusammenhang mit allgemeineren Entwicklungen des familiären Zusammenlebens gesehen werden. Dies schließt z.B. auch die Erziehung und Pflege aufgrund von gescheiterten Ehen und interner Migration ein. Daher bedarf es umfassender Strategien 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.
- ▶ Das Problem „zurückgelassener“ Kinder hat sich, vor allem in jenen Ländern, die am stärksten von Abwanderung betroffen sind, zu einem Thema von öffentlichem Interesse entwickelt. Zwar ist es wichtig, das Bewusstsein für die Bedürfnisse von Kindern, deren Eltern migrieren, zu erhöhen, jedoch sollte dabei vermieden werden, abwesende Mütter zu stigmatisieren. Vielmehr sollte im Vordergrund stehen, die Kapazitäten von transnationalen und Patchwork-Familien zu stärken. Ein geeignetes Mittel könnte sein, die rechtlichen und verwaltungstechnischen Hindernisse für die Zahlung von Kindergeld und Erziehungsgeld an diejenigen zu verringern, die de-facto die Kinderbetreuung bei Abwesenheit beider Eltern übernehmen.
- ▶ 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 zurückgelassene Kinder und deren Betreuer kümmern. Die Gemeinden sollten für diese Kinder

Möglichkeiten für außerschulische Aktivitäten und zur Freizeitgestaltung gemäß deren Bedürfnissen und Interessenslagen anbieten. Diese Aktivitäten sollten von geschulten Mitarbeitern, die für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen verantwortlich sind, geleitet und betreut werden.

- ▶ Im Hinblick auf die Unterstützung von Kindern, die gemeinsam mit ihren Eltern migrieren, sind Bildungsprogramme zur Vorbereitung (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 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.
- ▶ Ältere Menschen, die ohne ihre Kinder leben, verfügen oft nicht über ausreichende Unterstützung und geraten so in die Isolation oder leiden unter sozialer Ausgrenzung, insbesondere in abgelegenen Regionen. Es wird daher empfohlen, weiterhin und verstärkt in Langzeitpflege zu investieren, um einen angemessenen Zugang zu gewährleisten und regionale Ungleichgewichte beim Angebot solcher Dienstleistungen zu überwinden. Dies schließt auch die Stärkung von Dienstleistungen auf kommunaler Ebene ein, wie beispielsweise die häusliche Pflege oder Tagespflegezentren, sowie die Förderung der Freiwilligenarbeit. In Betracht gezogen werden sollten auch Anreize, durch die Verwandte, Freunde oder Nachbarn zur Leistung informeller Unterstützung ermutigt werden. Der Ausbau mobiler Sozialdienste sowie sozialer Dienstleistungen in Krankenhäusern mit dem Ziel der Wiedereingliederung von gefährdeten älteren Menschen in die Gemeinschaft können ebenfalls notwendig sein.

### Die Eingliederung von Roma und anderen gefährdeten religiösen oder ethnischen Gemeinschaften fördern

Die gegenwärtigen Migrationsmuster der Roma und anderer gefährdeter religiöser und ethnischer Gruppen sind eng verknüpft mit deren sozialer und wirtschaftlicher Stellung in der EU-8+2. Die Migration der Roma hat ihre Ursache in tiefgreifenden sozialen Problemen wie Diskriminierung und Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit, eingeschränktem Zugang zu sozialen Leistungen, sowie Armut. Ihre Situation verschlimmert sich noch, 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.

- ▶ Alle allgemeinen Empfehlungen zur Förderung der Eingliederung der Roma, die sich aus den Nationalen Strategien zur Integration der Roma ableiten, bezüglich Staatsangehörigkeit, Antidiskriminierung, Einkommenssicherung, Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Wohnen und personenbezogener sozialer Leistungen, sind in gleichem Maße wichtig und relevant für Roma-Migranten und -Rückkehrer. Darüber hinaus besteht die klare Notwendigkeit, dass die Nationalen Strategien zur Integration der Roma noch spezifischer auf die Bedürfnisse von Migranten und Rückkehrern eingehen. Um dies zu erreichen, bedarf es besserer quantitativer und qualitativer Daten über Roma und Migration.
- ▶ Die Bereitstellung von Informationen über Migrationsmöglichkeiten, Rechte und Pflichten im Aufnahmeland und genaue Informationen über Rückkehroptionen, die für alle Migranten von Bedeutung sind, mögen noch wichtiger im Hinblick auf die Roma sein, die im Migrationsprozess unter Umständen dem Risiko der sozialen Ausgrenzung noch in stärkerem Maße ausgesetzt sind.
- ▶ Es bedarf schneller, nicht stigmatisierender Gemeinwesenarbeit, um sicherzustellen, dass Roma registriert und über verfügbare Hilfsangebote aufgeklärt werden. Maßnahmen für die Integration von Roma-Kindern in das Bildungssystem werden überall benötigt. Dies sollte in integrativen Klassen mit speziellen Betreuungsangeboten geschehen, z.B. in der Sprachausbildung.
- ▶ Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei der Migration von Roma häufig um eine „Kettenmigration“ handelt, d.h. eine größere Zahl von Roma wandert innerhalb relativ kurzer Zeit an einen bestimmten Ort, wo oft auf öffentlichem oder umstrittenen Grund nicht genehmigte Ansiedlungen entstehen, sollte über eine ‚Kostenteilung‘ zwischen den Gemeinden, wo Roma ansiedeln und den entsprechenden nationalen Behörden, nachgedacht werden.
- ▶ Unter Umständen 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.
- ▶ Die Praxis der ‚humanitären Rückführung‘ von Roma sowie finanzielle Anreize für Rückkehrer sollten vermieden werden.

## **In Kürze: Empfehlungen für die Nutzung von Mitteln aus den Strukturfonds der EU in der bevorstehenden Förderperiode 2014 – 2020**

Die Europäischen Strukturfonds stellen ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die EU-Mitgliedstaaten zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Eingliederung dar und tragen zum sozialen und territorialen Zusammenhalt bei. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie stellen wichtige Empfehlungen für die Nutzung der Europäischen Strukturfonds in der kommenden Förderperiode zur Verfügung. Sie tragen damit zum Erreichen der Ziele von Europa 2020 bei. Im Allgemeinen sollen die Europäischen Strukturfonds in verstärktem Maße die Beschäftigungsmobilität fördern und die Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie deren Familien einschließlich der im Herkunftsland zurückgelassenen Familienmitglieder unterstützen. Im Einzelnen sollten die folgenden Empfehlungen beachtet werden:

- ▶ Der ESF soll in verstärktem Maße zur Förderung der geografischen nationalen und transnationalen Mobilität der Arbeitskräfte genutzt werden. Entsprechende Maßnahmen können z.B. Mobilitätsbeihilfen, vorbereitende Informationen und Beratung von Migranten, Sprachkurse, aber auch spezielle Maßnahmen zur Unterstützung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nach der Rückkehr enthalten. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, den ESF zur Stärkung der Rolle von EURES zu nutzen und dessen Leistungsangebot hinsichtlich Vermittlung, Information und Beratung für mögliche Migranten und Arbeitgeber auszuweiten. Im Hinblick auf die Mobilität von Gesundheitspersonal kann die Verwendung des ESF zur Förderung einer ausgewogenen Personalbeschaffung durch bilaterale Abkommen oder Austauschprogramme zwischen Leistungserbringern und Ausbildungskrankenhäusern in Betracht gezogen werden.
- ▶ Strukturfonds sollten vermehrt in Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung in benachteiligten Gebieten investiert werden, um eine räumlich verteilte Erreichbarkeit von Bildung für alle Altersgruppen einschließlich Vorschul-erziehung und lebenslangem Lernen zu gewährleisten.
- ▶ Mit Blick auf den sozialen Zusammenhalt sollte ein integrierter Ansatz für die Regionalentwicklung gestärkt werden. Es wird empfohlen, eine soziale Bedarfsanalyse, die die Bereiche Gesundheit, Pflege und soziale Dienstleistungen umfasst, in die regionale Entwicklungsplanung zu integrieren. Die Strukturfonds sollten insbesondere in benachteiligten Gebieten verstärkt die Schaffung und die Erreichbarkeit von ortsnahen Diensten fördern, um die im Herkunftsland zurückgelassenen Familienmitglieder zu unterstützen.
- ▶ Da sich der LEADER-Ansatz des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums bei der Mobilisierung benachteiligter Gebiete bewährt hat, wird empfohlen, integrierte und sektorübergreifende Gemeinschaftsinitiativen zu stärken und die für diesen Schwerpunkt zur Verfügung gestellten Mittel aufzustocken.
- ▶ Es wird weiterhin dringend empfohlen, die auf den sozialen Zusammenhalt abzielenden Dienstleistungen und Investitionen für die aufgrund von Migration besonders gefährdeten Gruppen zu verstärken. Neben der Stärkung von Gesundheit, sozialen Dienstleistungen und Langzeitpflege, sollte der ESF verstärkt Aufgaben unterstützen, die auf die Bekämpfung der Diskriminierung von Roma und anderen benachteiligten religiösen und ethnischen Gemeinschaften abzielen und Bildung und Arbeitsmarktintegration fördern.

## Kandidatenländer und potenzielle Kandidaten<sup>2</sup>

Die Herausforderungen, die sich aus internationaler und interner Migration in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten ergeben, unterscheiden sich zum Teil von denen in der EU-8+2. Dies resultiert aus unterschiedlichen Migrationstrends und Mustern als Folge der bewaffneten Auseinandersetzungen in der Region, anderen rechtlichen Rahmenbedingungen für (Arbeits-)Migration und einem geringeren sozioökonomischen Entwicklungsniveau. Mehreren Wellen von erzwungener Massenmigration mit beträchtlichen Strömen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen folgte später im großen Maßstab die Zwangsrückführung. In vielen Fällen war eine Rückkehr an den Ort der Herkunft jedoch unmöglich, so dass eine neue benachteiligte Gruppe von Binnenvertriebenen entstand, insbesondere in Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo\*. Im Rahmen der Bildung neuer Staaten blieben viele Menschen, vor allem Roma, staatenlos und kämpfen bis zum heutigen Tage um die Ausübung wenigstens ihrer Grundrechte. Neben der erzwungenen Migration führte auch die Arbeitsmigration, die bereits in der Jugoslawischen Föderation verbreitet war, zu einem erheblichen Verlust von hauptsächlich jungen und qualifizierten Personen, die nach besseren Beschäftigungschancen und Lebensstandards in Westeuropa strebten.

### In das Humankapital investieren und legale Arbeitsmigration fördern

Geringes Wachstum in der Beschäftigung und von neuen Arbeitsplätzen, hohe Arbeitslosigkeit insbesondere bei den Jugendlichen, sowie beträchtliche regionale Unterschiede sind die wichtigsten Gründe für internationale und inländische Migration im westlichen Balkan. Vor diesem Hintergrund ist es evident, dass politische Maßnahmen, die auf eine Reform der nationalen Bildungssysteme abzielen, weiterhin vorrangig bleiben und auch künftig einen Schwerpunkt der von der EU finanzierten IPA-Programme bilden sollten. Die Verbesserung der Arbeitsmarktinformationssysteme, einschließlich der Analyse des Qualifikationsbedarfs, der besseren Orientierung der Arbeitsmarktpolitiken an den regionalen und lokalen Anforderungen, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften und mehr und gezieltere aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für die am stärksten gefährdeten Gruppen (Jugendliche, Binnenvertriebene, etc.) sind nur einige der Schlüsselbereiche. Gleichzeitig soll-

ten die EU und die nationalen politischen Entscheidungsträger die migrationspolitische Dimension in ihre Programme zur Entwicklung des Humankapitals aufnehmen. Insbesondere werden die folgenden politischen Maßnahmen empfohlen:

- ▶ Die von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) errichteten und an die Arbeitsverwaltungen übergebenen Migrationsinformationszentren stellen einen nützlichen Ansatz für die Unterstützung von potenziellen Migranten und Rückkehrern dar, indem sie Informationen über den Arbeitsmarktbedarf und die Qualifikationsanforderungen in den Aufnahmeländern, sowie über Reintegrationsmaßnahmen in den Herkunftsländern anbieten. Es wird empfohlen, diese Einrichtungen sowohl hinsichtlich ihrer geographischen Verbreitung als auch im Hinblick auf Größe und Verantwortlichkeiten auszubauen und in die personellen Kapazitäten zu investieren. So sollten sie eine stärkere Rolle bei der Beurteilung von Qualifikationen, Kenntnissen und Fähigkeiten von Migranten übernehmen, sowie bei der Beratung, wie informelles Lernen dokumentiert werden kann, damit es später bei der Rückkehr im Rahmen des nationalen Qualifikationssystems anerkannt wird. Es besteht weiterhin die klare Notwendigkeit, die Zentren und die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben in der Öffentlichkeit bekannter zu machen.
- ▶ Um die Anerkennung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Qualifikationen vor der Auswanderung und bei der Rückkehr zu fördern, sollten die Sozialpartner in den Entsendeländern dabei unterstützt werden, nationale branchenspezifische Qualifikationsstandards unter Berücksichtigung internationaler Standards zu definieren. Ebenso sollten die Entsendeländer ihre Qualifikationsrahmen mit denen der EU-Staaten abstimmen, so dass Migranten, die Lizenzen, Qualifikationen und Berufsausbildungen im Ausland erwerben, diese auch in ihren Herkunftsländern nutzen können. Darüber hinaus sollten bilaterale Pilotprogramme zur Fort- und Weiterbildung in den Bereichen, wo hauptsächlich Migranten beschäftigt werden (z.B. Krankenpflege, Baugewerbe), gefördert werden.
- ▶ Rückkehrende Migranten sollten als eine spezielle Zielgruppe in der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgenommen werden, um gezielte Unterstützung für ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt anbieten zu können. Es wird generell empfohlen, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen wie

<sup>2</sup> Albanien, Bosnien und Herzegowina, 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), Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien. Die Türkei gehört als Referenzland ebenfalls dieser Gruppe an (siehe S.16).



z.B. Hilfe bei Existenzgründungen, Schulungen in unternehmerischen Fähigkeiten oder Umschulungsmaßnahmen für diese Gruppe auszubauen.

- ▶ Zur Förderung der regionalen Migration von Arbeitskräften zwischen den Ländern des westlichen Balkans sollte geprüft werden, inwieweit eine Plattform ähnlich der von EURES hier aufgebaut werden könnte. Insbesondere sollten Abkommen über saisonale Migration zwischen den Staaten in Bezug auf Tourismus, Landwirtschaft und andere saisonabhängige Arbeitsangebote ins Auge gefasst werden. Darüber hinaus wird empfohlen, die Zusammenarbeit und den Austausch mit und zwischen den Staaten im Bereich der Reformen und der Koordinierung der sozialen Sicherung weiter zu verfolgen und mit Hilfe der EU zu unterstützen.

### **„Brain drain“ in „brain gain“ verwandeln**

Alle Länder der Region haben eine beträchtliche Auswanderung von Personen mit Hochschulbildung zu verzeichnen. Zudem steigen die Zahlen der Studierenden, die sich für ein Studium im Ausland entscheiden. Weder bei qualifizierten Arbeitskräften, noch bei den Studierenden konnten nennenswerte Zahlen von Rückkehrern beobachtet werden. Während die Abwanderung der Fachkräfte zwar Arbeitslosigkeit unter den Personen mit Hochschulbildung im Herkunftsland vermeiden mag, bedeutet dies doch einen bedeutenden branchenübergreifenden Verlust von Humankapital und beraubt die Entsendeländer ihres Entwicklungspotenzials. Maßnahmen, die emigrierte Fachkräfte zur Rückkehr ermutigen oder sie an nationale (universitäre oder wissenschaftliche) Einrichtungen binden, könnten zum einen dazu beitragen, einen permanenten Verlust an Fachkräften zu verhindern und darüber hinaus einen Nutzen für das Herkunftsland zu schaffen.

- ▶ Wie aus den Länderberichten deutlich hervorgeht, gehören neben einem geringen Einkommen auch die großen Einkommensunterschiede im Vergleich zu denen in den Aufnahmeländern, sinkende Ausgaben für Forschung und Entwicklung, sowie eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu den ausschlaggebenden Faktoren für die Emigration von Dozenten und wissenschaftlichem Personal an Universitäten und Forschungseinrichtungen. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, EU Fördermittel stärker an Investitionen im Bereich von Forschung und Entwicklung zu knüpfen, z.B. durch die Förderung von regionalen Forschungszentren oder durch Austauschprogramme.

- ▶ Die Unterhaltung von Wissenschaftsnetzwerken, die eine kontinuierliche Zusammenarbeit pflegen, z.B. durch Gastvorlesungen und gemeinsame Projekte, gewährleisten den zirkulären Austausch von Wissen und unterstützen so die Wissenschaftler in den Herkunftsländern dabei, mit den aktuellen Entwicklungen Schritt halten zu können. Einschlägige Erfahrungen liegen in der Türkei und einigen Ländern des westlichen Balkans bereits vor.
- ▶ Erfahrungen in den EU-8+2 Ländern weisen auf die Gefahr hin, dass ein EU-Beitritt zu einer rasch ansteigenden Abwanderung von Gesundheitspersonal führen kann. Zeitlich begrenzte Mobilitätsprogramme während des Beitrittsprozesses sollten in Betracht gezogen werden, um zusätzliche Zeit für eine Anpassung zu gewinnen. So 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, so dass sie ihre Entscheidung zu migrieren möglicherweise verschieben und lediglich einen zeitlich begrenzten Aufenthalt einplanen.

### **Rücküberweisungen für die Entwicklung des Entsendelandes nutzbar machen**

In den vergangenen Jahren sind in die Länder des westlichen Balkans Rücküberweisungen in beträchtlicher Höhe geflossen. Diese trugen erheblich zu einer Erhöhung des Konsums der Haushalte bei und kurbelten verschiedene Wirtschaftsbereiche an, wie zum Beispiel die Baubranche. Sie trugen wesentlich dazu bei, die Lebensstandards von Migrantenhaushalten zu erhöhen und Armut zu verringern. Doch trotz der Tatsache, dass es unter Migranten eine hohe Sparbereitschaft gibt, ist die Zahl der Investitionen gering; sie bleiben unproduktiv und bewegen sich in kleinem Maßstab. Folglich bleiben nachhaltige Entwicklungseffekte bislang aus.

- ▶ 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 platziert werden, der ein unternehmerfreundliches Umfeld, verantwortungsbewusstes Regierungshandeln und Transparenz beinhaltet.

- ▶ Den nationalen und regionalen Regierungen sowohl der Entsende- als auch der Zielländer 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, um Möglichkeiten einer gezielten Nutzung von Rücküberweisungen und Ersparnissen von Migranten für Entwicklungszwecke zu identifizieren. 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 zugutekommen.
- ▶ Finanzinstitute spielen bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung eine wichtige Rolle. Migranten der westlichen Balkanländer schicken noch immer einen großen Teil der Rücküberweisungen auf informellem Wege – aus Misstrauen und aufgrund hoher Transaktionskosten. In einem ersten Schritt wird daher empfohlen, die Bankbestimmungen im Hinblick auf mögliche Hindernisse für einen einfachen Geldtransfer und Sparmöglichkeiten zu untersuchen. Um den Anteil der über offizielle Kanäle fließenden Rücküberweisungen zu erhöhen, sollten Banken und andere Finanzinstitute neue und effiziente Finanzprodukte und grenzüberschreitende Dienstleistungen einführen. Darüber hinaus wird den Regierungen in den Herkunftsländern empfohlen, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, um für die Ersparnisse zu garantieren.

### Nachhaltige Integration von Binnenvertriebenen und (Zwangs-)Rückkehrern fördern

Seit Beilegung der bewaffneten Konflikte in Bosnien und Herzegowina und Kroatien sind nun über 15 Jahre vergangen, und über zehn Jahre seit dem tatsächlichen Ende der Konflikte in Serbien und im Kosovo\*. Es gibt jedoch noch immer eine beträchtliche Zahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, für die bislang keine nachhaltige Lösung gefunden wurde.<sup>3</sup> Da die meisten von ihnen 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 vorgeht. Dabei könnten verschiedene politische Initiativen hilfreich sein:

- ▶ Eine nachhaltige Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in die Region kann nur erreicht werden durch einen fortgesetzten Dialog und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten. In diesem Rahmen sollte die Verabschiedung von bilateralen und multilateralen Abkommen, die alle noch bestehenden Hindernisse aus dem Weg räumen, gefördert werden.
- ▶ Da Flüchtlinge und Binnenvertriebene aufgrund eines unbestimmten Status oder fehlender Dokumente häufig nicht in den Genuss von Sozial- und Gesundheitsleistungen kommen, ist es 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.
- ▶ Mit Blick auf eine nachhaltige Lösung empfiehlt es sich, Mittel internationaler Geberorganisationen zu verwenden, um die verbleibenden Sammelunterkünfte in der Region zu schließen und langfristige Unterkünfte für die Unterbringung der jetzigen Bewohner zu finden.
- ▶ Angesichts hoher Arbeitslosen- und Armutsraten unter den Flüchtlingen und Binnenvertriebenen 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. Flexible Bildungs-

<sup>3</sup> Manche Vertriebene tauchen in den offiziellen Statistiken unter Umständen nicht auf, da sie die Staatsbürgerschaft des Aufenthaltsortes angenommen haben, zu dem sie übersiedelt sind. Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise deren Gleichberechtigung oder Zugang zu existenzsichernder Beschäftigung, Gütern und Leistungen.

und Beschäftigungsmöglichkeiten sollten angeboten werden, um diese Gruppen in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, ohne dabei andere Mitglieder der Gemeinschaft gegen sich aufzubringen.

- ▶ In ethnisch geteilten Gemeinden sollte die Unterstützung für die Rückkehr und die (Wieder-)Eingliederung von (Binnen-)Vertriebenen, die in der betreffenden Gemeinde der Minderheit angehören, durch Angebote zur Konfliktlösung, Mediation und Aussöhnung verstärkt werden.

### Die soziale Eingliederung von Roma und anderer gefährdeter religiöser und ethnischer Gemeinschaften fördern

Die Herausforderungen, denen Roma in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten gegenüberstehen, ähneln zum großen Teil denen von Roma in der Europäischen Union. Hinzu kommt ein erhöhtes Risiko von Abschiebung oder gar Gefängnishaft im Zusammenhang mit irregulärer Migration. Ebenfalls ist das Problem der Staatenlosigkeit in der Folge des Auseinanderbrechens Jugoslawiens für viele Roma in der Region gravierend. Zusätzlich zu den Empfehlungen für die EU-8+2 hinsichtlich der Roma, wird Folgendes vorgeschlagen:

- ▶ Eine Wiedereinbürgerung sollte, wenn irgend möglich, durch unterstützende Maßnahmen begleitet werden, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, und zwar durch Einschreibung in Schulungsprogramme, Darlehen für Kleinbetriebe etc. Programme sollten entwickelt werden, die speziell auf Roma-Frauen abzielen.
- ▶ Hinsichtlich des Bildungsbedarfs von Roma-Kindern ist der Aufbau einer engen Zusammenarbeit zwischen Institutionen der Entsendeländer und der Aufnahmeländer notwendig, insbesondere in Fällen von mehrfachem Ortswechsel.
- ▶ Die Regierungen sollten sicherstellen, dass nationale Aktionsprogramme für Roma vollständig im Einklang sind mit den Strategien der EU und die migrationsbedingten Herausforderungen behandeln. In diesem Zusammenhang sollten kontinuierliche Konsultationen mit Roma-Organisationen angestrebt werden.

### Die Armut im ländlichen Raum bekämpfen

Einige Regionen des westlichen Balkans sind durch anhaltende Probleme einer rückläufigen Entwicklung des ländlichen Raums, schlechte Erreichbarkeit und eine unvorteilhafte Geographie gekennzeichnet. Dies hat in der Vergangenheit zu einem deutlichen Bevölkerungsrückgang in ländlichen Ge-

bieten geführt. Ein erheblicher Teil der ländlichen Bevölkerung betreibt Subsistenzwirtschaft, bedingt durch eine starke Zerstückelung der Anbauflächen, die begrenzte Nutzung moderner Technologien, eine schlechte Infrastruktur und einen geringen Marktzugang. Darüber hinaus erfahren die ländlichen Gebiete eine beschleunigte demografische Alterung, hohe (versteckte) Arbeitslosigkeit und schwindende Dienstleistungsangebote.

- ▶ EU-finanzierte Programme zur ländlichen und regionalen Entwicklung (IPA-Komponenten III und V) müssen eine soziale Dimension beinhalten und auf jene Gebiete abzielen, die besonders benachteiligt sind. Es ist notwendig, Investitionen in ländlichen Gebieten zu erhöhen und Maßnahmen auf die Personen auszurichten, bei denen die Gefahr der Abwanderung am größten ist. 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. Es ist daher wichtig, sicherzustellen, dass es Schulen für jedes Ausbildungsniveau in der Reichweite benachteiligter Gebiete gibt. Auch Programme zur Förderung von Unternehmertum und Managementfähigkeiten, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, sowie von lebenslangem Lernen sind von besonderer Bedeutung.
- ▶ 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, die auf eine höhere Mobilität und einen verbesserten Zugang zu Sozial-, Gesundheits- und Bildungsleistungen abzielen, sollten verstärkt werden. Darüber hinaus bedarf es einer engeren Koordinierung von Beschäftigung und Sozial- und Bildungsleistungen auf kommunaler Ebene, um angemessene Maßnahmen für die genannten gefährdeten Gruppen entwickeln zu können.
- ▶ Es könnte erforderlich sein, mobile Teams und flexiblere Serviceleistungen in benachteiligten, kriegsgeschädigten und abgelegenen Gebieten (einschließlich Inseln und Bergsregionen) aufzubauen. Insbesondere könnte es notwendig sein, für den Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen erreichbare, kostenlose oder verbilligte Verkehrsmittel für ältere Menschen mit eingeschränkter Mobilität zur Verfügung zu stellen.

- ▶ Programme, die einen Anreiz für qualifizierte und ausgebildete Personen (einschließlich Ärzten, Pflegebediensteten und Sozialarbeitern) bieten sollen, sich in benachteiligten Gebieten niederzulassen (z.B. Wohnkostenzuschüsse, steuerliche Vergünstigungen, höhere Gehälter etc.), sollten im Hinblick auf ihre Wirksamkeit evaluiert werden. Die wirksamsten Modelle sollten in anderen Regionen eingesetzt werden.
- ▶ Die soziale Komponente in landwirtschaftlichen Reformprogrammen muss deutlich gestärkt werden, 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 so gut wie möglich unterstützt werden.

### **In Kürze: Empfehlungen für die Nutzung von IPA-Mitteln in der bevorstehenden Förderperiode 2014 – 2020**

Technische und finanzielle Hilfe zur Unterstützung der Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten bei ihren Vorbereitungen auf die EU-Mitgliedschaft wird derzeit durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) zur Verfügung gestellt. Ein Vorschlag für IPA II für die nächste Förderperiode wurde von der Europäischen Kommission im Dezember 2011 ausgearbeitet. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie liefern wichtige Hinweise für die Nutzung von IPA in der nächsten Förderperiode, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder wie auch die Rechte von Minderheiten, die Gleichbehandlung und die Aussöhnung zu fördern. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die Struktur der alten IPA-Komponenten zu überprüfen und sowohl den Kandidatenländern als auch den potenziellen Kandidaten unterschiedslos Zugang zu allen Komponenten zu ermöglichen. Insbesondere sollten die folgenden Empfehlungen berücksichtigt werden:

- ▶ IPA sollte verstärkt dazu genutzt werden, die nationalen Bildungssysteme und Arbeitsmärkte zu reformieren, um Qualifikationen und Fähigkeiten mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu fördern. Dazu gehören auch die Weiterentwicklung und bessere Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um die (Wieder-)Eingliederung der am stärksten gefährdeten Gruppen wie Jugendliche, Frauen, Behinderte und Binnenvertriebene in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.
- ▶ Im Hinblick auf die Förderung der transnationalen Migration von Arbeitskräften und die Verhinderung irregulärer Migration, sollten IPA-Mittel in die Beratung und Orientierung potentieller Migranten vor ihrer Auswanderung und bei ihrer Rückkehr in die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt investiert werden. Es sollte in Betracht gezogen werden, IPA-Gelder für den Ausbau der Migrationsinformationszentren der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu nutzen, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre geographische Verbreitung, als auch auf ihre Größe und Aufgaben, einschließlich Investitionen in personelle Kapazitäten. Mit Blick auf eine den beruflichen Qualifikationen entsprechende Rekrutierung wird empfohlen, IPA-Mittel auch zur Unterstützung der Entsendeländer für die Angleichung ihrer Qualifikationsrahmen an die EU zu verwenden.
- ▶ PA-Mittel sollten verstärkt dazu genutzt werden, die soziale Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen wie Jugendliche, Frauen, ältere Menschen, Binnenvertriebene, Roma und andere gefährdete religiöse und ethnische Gemeinschaften zu fördern. Im Hinblick auf Flüchtlinge und Binnenvertriebene sollte IPA zur Unterstützung nachhaltiger Lösungen für diese Bevölkerungsgruppen eingesetzt werden, einschließlich dauerhaften Wohnmöglichkeiten, Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Zugang zu Bildung.
- ▶ IPA-Mittel sollten zur Entwicklung ländlicher Gebiete eingesetzt werden und dabei einen integrierten sektorenübergreifenden Ansatz verfolgen, einschließlich der Förderung der Aus- und Weiterbildung der ländlichen Arbeitskräfte bei gleichzeitiger Diversifizierung des Arbeitsmarktes in diesen Gebieten, Investitionen in die ländliche Infrastruktur und der Bereitstellung zugänglicher Gesundheits-, Pflege-, Sozial- und Bildungsleistungen.

## Länder der Östlichen Partnerschaft<sup>4</sup>

Ähnlich wie in den Ländern des westlichen Balkans, so ist auch die Staatenbildung im Anschluss an die Auflösung der Sowjetunion mit einer wachsenden Teilung entlang ethnischer Zugehörigkeiten in den meisten Ländern der Östlichen Partnerschaft einhergegangen, insbesondere im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten um umstrittene Gebiete. Armenien, Aserbaidschan, und besonders Georgien haben noch immer mit einer großen Zahl von Binnenvertriebenen zu kämpfen. Ein hoher Anteil an irregulärer Migration, gepaart mit einem Mangel oder einer unwirksamen Umsetzung von bilateralen und multilateralen Arbeitsabkommen und Abkommen über soziale Sicherung, sind die dringenden Herausforderungen im Zusammenhang mit internationaler Migration. Russland als wichtigstes Zielland für alle Länder der Östlichen Partnerschaft spielt hier eine gewichtige Rolle. Abgesehen von diesen Gemeinsamkeiten muss das politische Handeln für die Länder der Östlichen Partnerschaft der Tatsache Rechnung tragen, dass die Bedingungen hinsichtlich Demographie, politischer Stabilität und den Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarstaaten in den Ländern sehr unterschiedlich sind.

### Reguläre Migration von Arbeitskräften fördern

Migranten aus den Ländern der Östlichen Partnerschaft sind besonders stark gefährdet, da viele von ihnen irregulär migrieren und durch keinerlei bi- oder multilaterale Arbeitsabkommen oder Abkommen über soziale Sicherheit geschützt werden. Der Mangel an Abkommen und fehlende Mechanismen für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen führt darüber hinaus zu einem erheblichen Missverhältnis zwischen dem Qualifikationsniveau der Migranten und den Anforderungen der Arbeitsstellen im Ausland, die sie besetzen, und behindert zudem den Transfer von Wissen und Fähigkeiten bei der Rückkehr. Dies trifft in besonderem Maße bei Migration in die EU zu.

- ▶ Es bedarf der Ausweitung befristeter Beschäftigungsprogramme für Arbeiter mit geringer bis mittlerer Qualifikation, um die Legalität von Migration zu erhöhen. Solche Programme können typischerweise auf bilateralen Abkommen oder auf den Mobilitätspartnerschaften mit der EU basieren.
- ▶ Es wird empfohlen, Mobilitätspartnerschaften sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch mit Blick auf ihre Ausrichtung auszuweiten. Die EU sollte in stärkerem Maße Bestimmungen zur sozialen Sicherung, befristete Arbeits-

abkommen und Wiedereingliederungsmechanismen für Rückkehrer in die Partnerschaften integrieren. Die Vergleichbarkeit von Qualifikationen ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Programmen im Bereich der Arbeitskräftemobilität. 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.

- ▶ Die EU sollte ihre Zusammenarbeit mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft hinsichtlich der Entwicklung und Umsetzung eines verbesserten Rahmens zur Koordinierung der sozialen Sicherheit weiter ausbauen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die EU die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Ansatzes für alle Länder der Region vorantreibt. Gleichzeitig sollte sie die Länder bei der Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten für die Verhandlung, den Abschluss und die Umsetzung von Abkommen über die soziale Sicherheit unterstützen. Wie bereits in Moldawien, so könnte eine solche Unterstützung in die Mobilitätspartnerschaft eingebettet sein. Fast noch entscheidender ist es jedoch, in den Ausbau der Systeme der sozialen Sicherung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu investieren. Diese sind noch immer von Unterentwicklung, einem niedrigen Versorgungsniveau und schwacher Verwaltung gekennzeichnet.
- ▶ Der Auf- oder Ausbau freiwilliger Versicherungssysteme zum Schutz derer, die aufgrund informeller Beschäftigung und/oder Migration keinerlei Sozialversicherungsschutz genießen, sollte geprüft werden. Die Erfahrungen, die einige Länder der Region (Moldawien, Ukraine) mit solchen Versicherungssystemen bereits gemacht haben, sollten in die Bewertung miteinfließen.

### In Humankapital investieren

Ähnlich wie in den Ländern des westlichen Balkans, so hat auch der wirtschaftliche Umbruch in den Ländern der Östlichen Partnerschaft noch nicht zu einer ausreichenden Anzahl menschenwürdiger Arbeitsplätze geführt. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind in allen Ländern (vielleicht mit Ausnahme Weißrusslands) ein andauerndes Problem, und die erwerbstätige Bevölkerung ist durch einen hohen Anteil an Beschäftigung in der Subsistenzwirtschaft und der informellen Wirtschaft erheblichen Risiken ausgesetzt. Des Weiter-

<sup>4</sup> Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldawien, Ukraine

ren besteht ein deutliches Missverhältnis zwischen den Qualifikationen, die das Bildungssystem bereitstellt und denen, die auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden. Diese Kluft tritt immer deutlicher zu Tage, je weiter der Umbau voranschreitet. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die EU auch weiterhin die Regierungen bei der Reformierung der Schul- und Ausbildungssysteme sowie bei der Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Dabei sind insbesondere die folgenden Punkte von Bedeutung:

- ▶ Es bedarf einer weiteren Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Arbeitsministerien und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Entwicklung der Beschäftigungspolitik und deren Umsetzung. Dies erfordert insbesondere eine Erhöhung der Kapazitäten bei der Analyse des Arbeitsmarktes und des Qualifikationsbedarfs, sowie bei der Ausgestaltung und der besseren Ausrichtung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und bei der Begleitung und Evaluierung der Umsetzung der Beschäftigungspolitik. Die Mitarbeiterzahlen in den Arbeitsmarktinstitutionen und die Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sollten aufgestockt werden.
- ▶ Die Reform der Bildungssysteme muss fortgesetzt und die höhere Schulbildung gestärkt werden, einschließlich der beruflichen Ausbildung sowie der Erwachsenenbildung. Insbesondere bleibt die Anpassung von Kenntnissen und Fähigkeiten an die Anforderungen des Arbeitsmarktes eine hohe Priorität.
- ▶ Die Schaffung von Arbeitsplätzen und vor allem der Ausbau von kleinen und mittleren Betrieben sollten vorangetrieben werden, indem institutionelle und rechtliche Barrieren beseitigt, der Zugang zu Krediten erleichtert, und Schulungsangebote zur Vermittlung unternehmerischer Kompetenzen bereitgestellt werden. Heimkehrende Migranten sollten gezielt Informationen und Beratung zu Geschäftsmöglichkeiten und Training in Unternehmertum erhalten.
- ▶ Die nationalen Regierungen sollten Mechanismen zur Anerkennung und Validierung der von den Migranten im Ausland erworbenen formalen und informellen (durch on-the-job-Training erworbenen) Qualifikationen und Fertigkeiten schaffen.

### Rücküberweisungen für die Entwicklung des Entsendelandes nutzbar machen

Die meisten Länder der Östlichen Partnerschaft verzeichneten in den vergangenen Jahren einen Zufluss von Rücküberwei-

sungen in großem Umfang. Diese stellen für viele Haushalte der Region ein stabiles Einkommen dar und trugen erheblich zur Erhöhung des Konsums bei. Insbesondere in Armenien und Moldawien haben Rücküberweisungen einen wesentlichen Anteil an der Reduzierung von (extremer) Armut. In Moldawien und in geringerem Maße auch in Armenien übersteigen die Rücküberweisungen die Sozialausgaben und tragen möglicherweise dazu bei, dass sich die Regierungen ihrer Verantwortung für die Entwicklung langfristiger wirtschafts- und sozialpolitischer Strategien zur Bekämpfung von Armut, die die Hauptursache für Auswanderung ist, nicht stellen. Wie auch im westlichen Balkan wird nur ein verschwindend geringer Anteil dieser Mittel in Unternehmen und vorwiegend in den informellen Sektor investiert. Die politischen Anregungen, die für die Länder des westlichen Balkans genannt wurden, treffen deshalb auch auf die Region der Östlichen Partnerschaft zu. Darüber hinaus sind folgende zu nennen:

- ▶ Die Regierungen der 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 ist es notwendig, die Kanäle und Wege von Geldüberweisungen auszubauen und die Transaktionskosten zu senken, so dass Rücküberweisungen vermehrt über formale Kanäle fließen. 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.
- ▶ Kommunen, die stark von Abwanderung betroffen sind, sollten dazu ermutigt werden, enge Kontakte zur Diaspora aufzubauen und Sozialentwicklungsfonds und Wirtschaftsförderungsgenossenschaften auf kommunaler Ebene zu gründen. Mit Hilfe dieser Fonds könnten Migranten angeregt werden, die Rücküberweisungen und Ersparnisse in soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte ihrer Gemeinde zu investieren.

### Armut bekämpfen und soziale Eingliederung fördern

Während die Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung in allen in dieser Studie genannten Regionen wichtig ist, kommt ihr in den ärmsten Ländern der Östlichen Partnerschaft eine besondere Bedeutung zu. Sehr begrenzte Sozialschutzsysteme und das Fehlen von tragfähigen und soliden

Abkommen über soziale Sicherheit führen zu Lücken in den Sicherheitsnetzen, wann immer Migranten Leistungsansprüche transferieren wollen, oder aufgrund von Armut oder sozialer Ausgrenzung Unterstützung benötigen. In diesem Zusammenhang kommen die wichtigsten politischen Empfehlungen nicht nur aber auch den Migranten zugute. Dies schließt ein:

- ▶ Es ist notwendig, 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, 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.
- ▶ In allen Ländern der Östlichen Partnerschaft müssen Programme zur Armutsbekämpfung auch eine umfassendere Perspektive der sozialen Eingliederung beinhalten. Daraus ergibt sich gleichfalls die Notwendigkeit, Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern wie Wirtschaft, Beschäftigung, Erziehung und Sozialschutz miteinander zu kombinieren, sowie einkommensunterstützende und andere nicht einkommensbezogene Maßnahmen miteinander zu verbinden.
- ▶ 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. In diesem Zusammenhang wird zudem empfohlen, eine nachhaltige Finanzierung für NROs, die Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Migranten erbringen, sicherzustellen.

- ▶ Es ist notwendig, die Unterstützung für ‚zurückgelassene‘ Kinder und andere Familienmitglieder von Migranten zu verstärken, einschließlich der Unterstützung durch Sozialarbeit und Erziehungshilfen.

### **Nachhaltige Integration von Binnenvertriebenen, (Zwangs-)Rückkehrern und ethnischen und religiösen Minderheiten fördern**

In Folge des Konflikts um Bergkarabach und der Auseinandersetzungen um Südossetien und Abchasien bilden Binnenvertriebene einen erheblichen Teil der Bevölkerung im südlichen Kaukasus. Trotz der Tatsache, dass die Regierungen diese Bevölkerungsgruppe 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 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 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.

### **Verbesserung der Informationsbasis über Migration**

Gezielte politische Maßnahmen brauchen verlässliche Migrationsdaten sowie begleitende und Ex-Post Evaluierungen der Auswirkungen von bereits erfolgten oder laufenden politischen Maßnahmen und Programmen. In allen Ländern traten Lücken in der Verfügbarkeit von Daten und der Programm-Evaluierung zu Tage. Die Regierungen sollten daher verstärkt in die Datenerhebung und die Analyse von Migrationstrends und deren Auswirkungen investieren, möglicherweise mit weiterer Unterstützung durch die EU. Für die Länder mit hoher Emigration wird empfohlen, die Migrationsdimension in die Arbeitskräfteerhebung (AKE, Labour Force Survey) mit aufzunehmen, um quantitative und qualitative Daten in regelmäßigen Zeitabständen zu aktualisieren. Um aus den gewonnenen Erfahrungen zu lernen und Programme wirksamer und zielgerichteter zu gestalten, sollte jedes Programm oder Projekt von externen Gutachtern überwacht und evaluiert werden, und zwar sowohl während der Laufzeit, wie auch nach deren Beendigung. Ergebnisse sollten öffentlich zur Verfügung gestellt werden.

Diese Politikempfehlungen wurden erstellt von:

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

[www.gvg.org](http://www.gvg.org)

Kontakt: Birgit Garbe-Emden, [b.garbe-emden@gvg.org](mailto:b.garbe-emden@gvg.org)

Diese Politikempfehlungen wurden auf der Grundlage von 25 Länderberichten erstellt, die von nationalen Expertenteams erarbeitet wurden, sowie von einem Synthese-Bericht der GVG e.V. Die untersuchten Länder sind die 23 Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas der oben genannten drei Ländergruppen. Die Analyse der sozialen Auswirkungen von internationaler Migration und Binnenmigration aus der Perspektive der Entsendeländer behandelt die Migration über einen Zeitraum von 20 Jahren, der 1990 nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa und dem Übergang zu marktwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften beginnt. Zum Zwecke der Analyse wurden auch Griechenland und die Türkei, die vormals große Migrationsströme erlebten, als „Referenzfälle“ in die Studie einbezogen, um Kausaleffekte, ähnliche Erfahrungen und Politikbeispiele zu identifizieren.

Die Länderstudien sowie der Synthesebericht stehen auf der Website des Generaldirektorats für Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission zur Verfügung:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1642&furtherNews=yes>

*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.*

© Europäische Union, 2012

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.