

Der Rechnungshof der Republik Estland

Zusammenfassung für die Presse zur Übersicht des Estnischen Rechnungshofs über die Entscheidungsmöglichkeiten der staatlichen Migrationspolitik

**Die Bedürfnisse der estnischen Wirtschaft können durch Kombinierung innerstaatlicher Reformen und durchdachter Migrationspolitik unterstützt werden**

**TALLINN, den 17. Juni 2015 – der Rechnungshof hat eine Übersicht über die vor Estland stehenden Entscheidungsmöglichkeiten in der Migrationspolitik erstellt, aus der hervorgeht, dass der Staat sowohl die Beschäftigungsreformen und sonstige innerstaatliche Reformen als auch die Einwanderung klug und im angemessenen Verhältnis als Einflussmöglichkeiten zur Verbesserung der Aussichten der wirtschaftlichen Entwicklung einsetzen kann. Das Ziel ist es, dass wir eine optimale Anzahl von Menschen mit den zur wirtschaftlichen Entwicklung erforderlichen Fertigkeiten und Kenntnissen haben. Wenn Estland im internationalen Wettbewerb um die Anwerbung von Menschen, die einträglich sein können, erfolgreich sein will, muss für diese Menschen auch ein ihnen passendes, vom breiten Weltbild geprägtes Arbeits- und Lebensumfeld gesichert werden.**

Nach den Prognosen geht innerhalb von weiteren fünf Jahren, d.h. bis zum Jahr 2020, die Zahl der Einwohner Estlands im Erwerbsalter bzw. im Alter von 20-64 Jahren um ca. 50 000 und bis 2040 schon um 165 000 zurück. Im selben Zeitraum wächst die Zahl der Menschen, die 65 Jahre und älter sind, bis 2020 um ca. 24 000 Menschen und bis 2040 um mehr als 88 000 Menschen.

Da jemand unser Renten- und Krankenversicherungssystem, den Staat und die Gesellschaft als Gesamtheit unterhalten muss, ist für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards der Einwohner Estlands und für die Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung wichtig, dass wir alle aktiv nach Lösungen suchen, wie Erträge erzielt werden könnten, die für die Bedürfnisse der Gesellschaft eingesetzt werden können. Die Durchsetzung von Reformen kann die nichtaktive Bevölkerung zwar stärker auf den Arbeitsmarkt bringen als bisher und die Produktivität steigern, aber die Einleitung von Reformen in kürzester Zeit wird erst in ferner Zukunft Ergebnisse zeigen und ihr Einfluss muss nicht ausreichend sein. Daher ist es nicht wahrscheinlich, dass, obwohl in Estland ein beträchtlicher Teil des Bedarfs an Arbeitskräften innerstaatlich abgedeckt werden kann, aus den inneren Quellen der gesamte Bedarf an Arbeitskräften mit den für die Entwicklung der estnischen Wirtschaft benötigten Fähigkeiten geschöpft werden kann.

Eine ergänzende Möglichkeit, den Ertrag des Staates und der Gesellschaft zu vergrößern, besteht neben den innerstaatlichen Reformen darin, dass zur Ertragsschaffung klug Kenntnisse und Fertigkeiten eingesetzt werden, die die Menschen anbieten können, die aus der weiten Welt nach Estland kommen, um hier zu arbeiten und zu leben. Aus der Übersicht des Rechnungshofs wird ersichtlich, dass Estland in diesem Bereich einen aktiveren und effektiveren Ansatz als bisher benötigt.

**Der maßgebende Teil der Migranten, die aus Nicht-EU-Ländern nach Estland kommen, kommen im Rahmen der Familienmigration oder eines Studiums.** In den Jahren 2005-2013 wanderten nach Angaben des estnischen Bevölkerungsregisters und des Polizei- und Grenzschutzamtes 39 000 Menschen nach Estland ein, davon waren 14 000 Heimkehrer, größtenteils mit estnischer Staatsangehörigkeit, etwa 25 000 waren aber Ausländer. In den letzten Jahren hat der Anteil der Heimkehrer und der EU-Bürger an der Einwanderung zugenommen und der Anteil der Bürger aus Drittstaaten ist kleiner geworden.

Hauptsächlich wandern jüngere Menschen in Estland ein. Im Jahr 2013 waren ca. 65 % der Migranten jünger als 35 Jahre und ca. 45 % aller Migranten gehörten zur Altersgruppe 20-34 Jahre. Das durchschnittliche Alter der Migranten in den Jahren 2005-2013 liegt ständig bei 30-31 Jahren.

Auch wenn bei den Migranten aus der Europäischen Union nicht bekannt ist, welches Ziel sie bei der Einreise befolgten, ist bei den Migranten aus Drittländern bekannt, dass die Hälfte von ihnen im Rahmen der Familienmigration, ein Drittel im Rahmen der Arbeitsmigration und ein Sechstel wegen eines Studiums gekommen sind.

Damit bilden den maßgebenden Teil der Migranten die Familienmigranten und die Studierenden, die nicht auf den Arbeitsmarkt gehen werden. Die meisten Einwanderer kommen als Familienmigranten nach Estland bzw. mit dem Ziel, sich mit den in Estland lebenden Familienmitgliedern zu vereinen. Von den Familienmigranten im Erwerbsalter sind 33 % regelmäßig erwerbstätig.

Um die Familienmigranten als Einwanderer zu integrieren, die nicht nach Fertigkeiten ausgewählt worden sind, gilt als zentrales Ziel der Zugang zu den Arbeitsplätzen, die das mittlere Niveau der Fertigkeiten und keine hohe (akademische) Qualifikation, sondern Arbeitserfahrung und berufliche Ausbildung verlangen. Soweit in Estland der Bedarf sowohl an hochqualifizierten als auch an Arbeitskräften mit minderen Fertigkeiten vorhanden ist, stellen die Einwanderer ohne Beschäftigung eine ungenutzte Ressource dar. Obwohl das Finden einer Arbeitsstelle auch eine der wichtigsten Voraussetzungen der Integration darstellt, hat der Staat bisher der Beschäftigung der Familienmigranten keine gesonderte Aufmerksamkeit gewidmet, dennoch kann die Erarbeitung eines gesonderten Programms für diese Menschen von Nutzen sein. Heute können die Familienmigranten lediglich von denselben Arbeitsmarktdienstleistungen Gebrauch machen, die auch für die restliche Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Gleichzeitig ist die Zahl der Studierenden aus dem Ausland in Estland gestiegen, ein Fünftel von ihnen wird nach Abschluss des Studiums in Estland ständig berufstätig (hat in Estland innerhalb von 18 Monaten nach dem Abschluss des Studiums mehr als 9 Monate gearbeitet). Die Mehrheit der Erwerbstätigen kommt aus den Nachbarländern (Lettland und Litauen) mit einem ähnlichen kulturellen Hintergrund. Die Studierenden aus Drittländern haben im Vergleich zu den Studierenden aus den EU-Ländern auf dem Arbeitsmarkt in vielerlei Hinsicht eine schlechtere Position (weniger von ihnen bekommen Arbeit, sie sind über kürzere Zeitabschnitte erwerbstätig und sie verdienen weniger).

Obwohl für das Anwerben von ausländischen Studierenden in Estland viel Arbeit geleistet worden ist und die Zahl der ausländischen Studierenden wesentlich gewachsen ist, müsste systematisch durchdacht sein, wie der Eintritt der Studierenden mit erforderlichen Fertigkeiten und Kenntnissen nach dem Abschluss des Studiums in den estnischen Arbeitsmarkt gefördert werden könnte. Zu diesem Zweck könnten ihnen während des Studiums mehr Möglichkeiten zur Praxis angeboten werden, damit sie Kenntnisse über den estnischen Arbeitsmarkt erwerben und die lokalen Arbeitgeber Erfahrungen im Bereich des Arbeitens mit Ausländern sammeln können.

Der ausländische Studierende kann nach Abschluss des Studiums und nach dem Verlassen Estlands aber auch durch erhaltene Beziehungen und deren Weiterentwicklung von Nutzen sein.

**Bisherige Einwanderer stellen für das estnische Sozialsystem keine Last da, d.h. wir haben keinen sog. Beihilfetourismus.** International zählt zu einer der Gefahren, die die Migration begleitet, dass sich die Migranten oft der Sozialleistungen in überhöhtem Maße bedienen. In Estland ist dies aber nicht der Fall. Die Einwanderer erhalten im Durchschnitt weniger Beihilfen als die lokale Bevölkerung.

So erhielten beispielsweise im Jahre 2013 2,7 % der Bevölkerung Estlands Einkommensbeihilfe, von den Einwanderern 1,5 %. Arbeitslosenhilfe (Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder Arbeitslosengeld) haben wesentlich weniger Ausländer als estnische Staatsbürger, die sich als arbeitslos angemeldet haben, empfangen. Im Zeitraum von 2010-2013 hat ein wenig mehr als ein Drittel der sich als arbeitslos angemeldeten Ausländer Arbeitslosenhilfe empfangen. Im selben Zeitraum hat fast die Hälfte der sich als arbeitslos angemeldeten estnischen Staatsbürger Arbeitslosenhilfe empfangen. Die Mehrzahl der an die Einwanderer auszahlenden Sozialleistungen (77 %) ist mit Kindern und mit der Familie, nicht mit der täglichen Versorgung verbunden.

Die Ergebnisse der Analyse des Rechnungshofs bezüglich der Nutzung von Sozialleistungen und Arbeitslosenhilfen durch Ausländer im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung bestätigen auch die Angaben der OECD. Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat nämlich herausgefunden, dass die Personen ausländischer Herkunft in Estland eher weniger Sozialhilfe im Vergleich zu den Einheimischen erhalten. Wenn im Vergleich der Quoten der Durchschnitt der OECD bei 2,0 lag, so lag die entsprechende Quote in Estland bei 0,8 bzw. war mehr als 2 mal niedriger.

**Der Staat hat den Wunsch geäußert, dass in erster Linie hochqualifizierte Erwerbstätige nach Estland kommen, aber bei der heutigen Gestaltung der Migration sind davon nur wenige in unsere Wirtschaft hinzugekommen.** In der letzten Zeit hat sich der Staat die Einwanderung von hochqualifizierten Fachkräften zum Ziel gesetzt, aber in den Jahren 2005-2013 kamen aus den Drittländern im Rahmen der Arbeitsmigration in erster Linie Facharbeiter nach Estland. In den Tätigkeitsbereichen, die hauptsächlich eine hohe Qualifikation voraussetzen, sind in Estland etwa ein Drittel der Arbeitsmigranten beschäftigt. Auch die Angaben über Löhne bestätigen die Tatsache, dass die Arbeitsmigranten in erster Linie in den Tätigkeitsbereichen eingesetzt werden, in denen ein niedrigeres Niveau an Fertigkeiten erwartet und somit auch niedrigere Löhne gezahlt werden. Nach dem seit 2013 geltenden Lohnkriterium muss den hochqualifizierten Fachkräften, die im Rahmen der Arbeitsmigration nach Estland kommen, mindestens das doppelte estnische Durchschnittsgehalt als Entgelt gezahlt werden. Die Analyse des Rechnungshofs hat ergeben, dass in den Jahren 2005-2013 weniger als 16 % der Arbeitsmigranten mindestens so viel verdienen haben. Also kommen die meisten Arbeitsmigranten nicht zu den Arbeitsplätzen, die ein höheres Niveau an Kenntnissen und Fertigkeiten voraussetzen und sehr gut bezahlt werden.

Wenn Estland will, dass hauptsächlich hochqualifizierte Fachkräfte hierher kommen, so müsste entschieden werden, welche international eingesetzten, die Arbeitsmigration fördernden Maßnahmen in Estland eingesetzt werden könnten, wie man Menschen mit den erforderlichen Fertigkeiten nach Estland lockt und deren Anpassung gesichert werden kann. Um einschätzen zu können, an wievielen Erwerbstätigen mit bestimmten Kompetenzen es am Arbeitsmarkt mangelt, muss ein wirksames System zur Bedarfsanalyse des Arbeitsmarktes geschaffen werden. Unter Berücksichtigung der Geschwindigkeit der Änderungen im wirtschaftlichen Umfeld und in der Gesellschaft kann der Bedarf an Fachleuten hauptsächlich in kürzerer oder in gewissen Fällen in mittellanger Perspektive prognostiziert werden. Unter der Leitung des Bildungs- und Wissenschaftsministeriums wird das Koordinationssystem für Monitoring und Prognose des Personalbedarfs und für die Entwicklung der Fertigkeiten entwickelt, aber mit dessen Anlaufzeit wird im Zeitraum von 2014-2020 gerechnet, deswegen können in den nächsten Jahren keine Ergebnisse erwartet werden.

**Die bisherige Praxis zeigt, dass die Fähigkeit des estnischen Staates und der estnischen Gesellschaft zum Empfangen, Anpassen und Integrieren der Migranten zu wünschen**

**übrig lässt.** Für Einwanderer bereitet der begrenzte Zugang zu den öffentlichen Informationen und Dienstleistungen in den Fremdsprachen Schwierigkeiten, ebenso die nicht ausreichende Bereitschaft der Kindergärten und Schulen und die Einstellung der Gesellschaft und der Arbeitgeber gegenüber Menschen ausländischer Herkunft. Diese Faktoren machen Estland als Zielland für qualifizierte Arbeitskräfte weniger attraktiv.

Die meisten allgemeinbildenden Schulen und Kindergärten sind nicht vorbereitet, sich mit den Kindern von Neumigranten zu befassen. Eltern haben die reservierte Einstellung beim Schuleintritt und die Unwilligkeit, die Lernenden aus dem Ausland zu empfangen, zu spüren bekommen. Unterschiedliche unterstützende Maßnahmen (z.B. Vorbereitungslehrgang, Hilfslehrer, unterstützende Person, spezielle Unterrichtsmaterialien, individuelle Lernhilfe) haben 10-15 % der Kinder erhalten, die die Umfrage über den Lernerfolg und die Bildungsmöglichkeiten der Neumigrationsschüler/Innen aus den Nicht-EU-Ländern beantwortet haben. Nach Einschätzung der Lernenden und auch der Lehrer bedürfen aber 4/5 der Neumigrationskinder im Unterricht einer ergänzenden Unterstützung.

Zudem ist auf die passive oder fast nicht existierende Rolle der Kommunalverwaltungen beim Anbieten von Dienstleistungen an Ausländer hingewiesen worden. Das wichtigste Hindernis besteht darin, dass die Informationen über die Dienstleistungen nicht in der englischen Sprache erhältlich sind. Außerdem ist den Kommunalverwaltungen eine sehr rare Zusammenarbeit mit den anderen Institutionen (Universität, Unternehmer, Behörden u.a.) charakteristisch.

Im estnischen Kontext ist die Zugänglichkeit der sachbezogenen, zeitgemäßen und objektiven Informationen und Kontakte umso wichtiger, weil etwa die Hälfte der russischsprachigen Bevölkerung Estlands vollständig im russischsprachigen Informationsbereich eingeschlossen ist. Dabei spricht ein beträchtlicher Anteil der Neumigranten Russisch, deswegen können im Falle der schlechten Zugänglichkeit der Informationen die Kommunikation und die Verbindung zum Staat schwach werden. Das aber verschlechtert seinerseits die Chancen der guten Anpassung und späteren Integration.

Der Staat hat im Frühjahr diesen Jahres ein Informationsportal für Einwanderer geschaffen, aber es befindet sich erst in der Anfangsphase. Es ist geplant, 2015 ein Anpassungsprogramm zu gründen, aber es ist noch nicht bekannt, wie diese Maßnahmen in Wirklichkeit angewandt werden und welche Ergebnisse zu erwarten sind.

Bei der Ausarbeitung des Anpassungsprogramms müsste berücksichtigt werden, dass dies möglichst praktikabel für alle Einwanderer wäre. Darunter ist es wichtig zu befolgen, wie die Einwanderer unterschiedlicher Migrationsarten zu behandeln sind: die Arbeitsmigranten mit niedriger und mit höherer Qualifikation, die Studierenden, die Familienmigranten, darunter die Lebenspartner und Kinder der Arbeitsmigranten. Ebenso müsste in Erwägung gezogen werden, wie durch das Programm eine möglichst effiziente Gebundenheit an die Gesellschaft gewährleistet werden kann, so dass die Integration nicht nur auf die Theorie beschränkt, sondern auch eine praktische Seite umfassen würde (z.B. wie Kontakte zu den lokalen Netzwerken, zum Arbeitsmarkt geknüpft werden können).

Im Auftrag der Arbeitslosenkasse wurde im Jahr 2011 eine Studie durchgeführt, um herauszufinden, welches Interesse die Arbeitgeber an ausländischen Arbeitskräften haben. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass zum Zeitpunkt der Umfrage 6 % der Unternehmen ausländische Arbeitskräfte eingesetzt hatten. Gleichzeitig haben die Ergebnisse gezeigt, dass in Zukunft 12 % der Unternehmen Interesse an ausländischen Arbeitskräften haben werden. Das bedeutet, dass ein relativ kleiner Teil der estnischen Unternehmen die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte in Erwägung zieht. Die Unternehmer haben den fehlenden Bedarf, den kulturellen Unterschied (darunter Sprachbarriere, Einstellung zur Arbeit), die zu hohe Gehaltserwartung der Ausländer, die geringe Bereitschaft der Gesellschaft zur Einführung der

ausländischen Arbeitskräfte und fehlende Informationen bezüglich der Bewerbung der Ausländer als Grund des geringen Interesses angeführt.

Die Bereitschaft und das Interesse der Arbeitgeber an der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte werden oft durch die gesellschaftliche Gesinnung gegenüber den Migranten bestimmt. Im Vergleich zu den anderen Staaten herrschen in Estland wesentlich negativere Einstellungen.

In Estland ist der Toleranz-Index gegenüber den Minderheiten unter den OECD-Staaten am niedrigsten: wenn der Durchschnitt bei den OECD-Staaten über 60 % liegt, sind es in Estland 27 %. Die allgemeine niedrige Toleranz der estnischen Bevölkerung widerspiegelt sich auch in der niedrigen Toleranz gegenüber den Migranten: die Ergebnisse der Europäischen Sozialstudie haben gezeigt, dass die estnische Bevölkerung die Migranten wesentlich weniger toleriert (24 %) als im Durchschnitt in Europa (38 %). Niedriger als in Estland war die Toleranz in drei Staaten (Slowenien, Litauen, Griechenland), wobei in Finnland 67 % der Bevölkerung eine tolerante Einstellung hatte.

Die Einstellung der Gesellschaft kann die Anpassung der Migranten unterstützen oder behindern, deswegen müssen weitere Schritte zur Förderung der Gleichbehandlung und der Toleranz gemacht werden. Die meisten Probleme kommen im Arbeitsbereich vor, aber viel Entwicklungsraum gibt es in den Medien, wie diese mit der Thematik umgehen, ebenso im Bewusstsein der Beamten, der Angestellten im Bereich des Bildungswesens und der Jugendarbeit und in ihrem Können, das Thema zu behandeln.

**Aus Estland wandern eher junge Menschen mit niedrigem Einkommen und ohne sichere Arbeit aus. Es gibt keine umfassende Auswanderung von Menschen mit Hochschulausbildung.** Nach Angaben des Bevölkerungsregisters sind in den Jahren 2005-2013 aus Estland etwa 60 000 Menschen ausgewandert, das sind fast 21 000 Menschen mehr als eingewandert sind. Bei den Angaben über die Auswanderung muss allerdings berücksichtigt werden, dass diese Angaben von schlechter Qualität sind und die Angaben über die Auswanderung vieler Menschen sogar fehlen.

Die Analyse der Angaben hat ergeben, dass am meisten junge Menschen im Erwerbsalter auswandern. Beispielsweise bildeten im Jahre 2013 Altersrentner 2-3 % der Auswanderer, alle anderen waren Menschen im Erwerbsalter oder Kinder. Wenn die Auswanderer mit dem Bestand der gesamten Bevölkerung nach Altersgruppen verglichen werden, unterscheiden sich die 20-39-jährigen Menschen durch ihren großen Auswanderungsanteil.

Die Analyse des Rechnungshofs hat ergeben, dass Dreiviertel der Auswanderer im Laufe des Jahres vor der Auswanderung kein regelmäßiges Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit erhalten haben. Diejenigen, die aber verdient hatten, haben im Durchschnitt wesentlich weniger verdient als der Durchschnitt in Estland. So lag nach Angaben des Finanz- und Zollamtes das durchschnittliche Bruttoeinkommen im Jahr 2013 in Estland bei 730 Euro, im Segment der Auswanderer bei 453 Euro. Auch gab es unter den Auswanderern mehr Arbeitslose als in Estland im Durchschnitt. 11 % der Auswanderer hatten eine Hochschulausbildung.

In den meisten europäischen Staaten ist der Migrationssaldo positiv bzw. es wandern mehr Menschen ein als aus, jedoch ist in Estland die Migration jahrelang negativ gewesen – Estland hat den Status eines Geberlandes. Die Angaben des Statistikamtes zeigen in der letzten Zeit eine Änderung beim Trend des Migrationssaldos, d.h. die Differenz zwischen der Menge der Aus- und Einwanderer wird kleiner. Im Jahre 2012 sind 2639 Menschen nach Estland ein- und 6321 Menschen aus Estland abgewandert, d.h. der Migrationssaldo betrug -3682, im Jahre 2014 sind 3904 Menschen ein- und 4637 Menschen ausgewandert, d.h. der Migrationssaldo betrug -733. Im Jahre 2014 war die Auswanderung im Vergleich zu den drei vorausgehenden Jahren fast 30 % kleiner.

Der Staat hat keine wirksamen Hebel zur Bremsung der Auswanderung, unter anderem ist die Freizügigkeit eine der Grundfreiheiten der Europäischen Union. Also muss sich zur Reduzierung der Auswanderung mit deren Ursachen auseinandergesetzt werden. Die Auswanderung ist hauptsächlich mit dem besseren Lebensstandard, den besseren Arbeitsbedingungen und Karrieremöglichkeiten außerhalb Estlands verbunden. Die Reduzierung des Einflusses dieser Faktoren erfordert eine wesentliche Entwicklung der estnischen Wirtschaft und Gesellschaft und eine breitere Konvergenz mit den anderen EU-Staaten. Daher muss man sich in erster Linie mit den allgemeinen innerstaatlichen Reformen befassen, die den Lebensstandard verbessern können.

Es muss entschieden werden, wie die Rückkehrmigration erhöht und die Anpassung der Rückkehrmigranten in Estland vereinfacht werden kann. Der Staat kann wissentlich auch die Diasporapolitik gestalten, um eine Verbindung mit den Auswanderern aufrechtzuerhalten und ggf. mit ihrer Hilfe wirtschaftliche und Handelsbeziehungen zu fördern.

### **Zum Hintergrund**

Der Rechnungshof hat eine Übersicht erstellt, deren Ziel bezüglich der Wirtschaft und der Arbeitskräfte in der Erstellung eines Überblicks über den bisherigen Beitrag der estnischen Migrationspolitik beim Finden notwendiger Arbeitskräfte, die Notwendigkeit der Entscheidungsfindung zu betonen und für die Entscheidungsfinder eine Zusammenfassung über die Entscheidungsmöglichkeiten zu erstellen.

**In der Übersicht wird die Asylpolitik und illegale Migration nicht behandelt.**

Toomas Mattson

Leiter des Kommunikationsdienstes des Rechnungshofs

+372 640 0777

+372 513 4900

[toomas.mattson@riigikontroll.ee](mailto:toomas.mattson@riigikontroll.ee)

[press@riigikontroll.ee](mailto:press@riigikontroll.ee)

[www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)