issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Sozialpolitik im Brennpunkt 17

Soziale Sicherheit für Migranten: Politische Herausforderungen und Antworten

Diese Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* befasst sich mit der Deckung durch soziale Sicherheit für Migranten, eine der zentralen Herausforderungen, wie die IVSS-*Strategie zur zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit* festgestellt hat. Während Migration oft auf eine Verbesserung des Lebensstandards zielt, kann sie mit Risiken behaftet sein, und Vorteile, die sich der Einzelne und Familien davon erhoffen, werden unter Umständen nicht realisiert. Dies betrifft insbesondere Migranten der Länder des Südens, in denen informelle Tätigkeiten und schwache Systeme der sozialen Sicherheit häufig anzutreffen sind. Es geht jedoch für alle Länder darum, die Migration sicherer zu gestalten. Die unsichere Situation von Migranten unterstreicht die Notwendigkeit, die soziale Gerechtigkeit zu fördern und die Deckung der sozialen Sicherheit auf alle Menschen auszudehnen.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Demografische Entwicklungen und internationale Migration

Die Vereinten Nationen schätzen, dass die Zahl der Migranten weltweit bei 214 Millionen Menschen liegt, das sind rund 3 Prozent der Weltbevölkerung. Der gleichen Quelle zufolge wird diese Zahl bis 2050 um fast die Hälfte zunehmen.

Die zukünftigen Migrantenzahlen spiegeln zum Teil die Entwicklung des regionalen Bevölkerungswachstums wider. Rund 98 Prozent des prognostizierten Bevölkerungswachstums in den kommenden 40 Jahren wird auf die weniger entwickelten Regionen entfallen, insbesondere im südlich der Sahara gelegenen Afrika und in Südasien. Die Migration zwischen den Ländern des Südens dürfte daher zunehmen.

Projektionen zu wachsenden Migrationsströmen reflektieren aber auch größere Bevölkerungsbewegungen aufgrund von

Diese Ausgabe

- erläutert aktuelle und zukünftige Trends in den globalen Migrationsbewegungen;
- erörtert Probleme des Sozialschutzes für Migranten;
- präsentiert politische Lösungen für einen verbesserten Sozialschutz von Migranten;
- kommt zu dem Schluss, dass ein verbesserter Zugang zur beitragsabhängigen sozialen Sicherheit für Migranten erforderlich, aber nicht ausreichend ist, da die Systeme der sozialen Sicherheit in vielen Ländern weiterhin unterentwickelt sind

©IVSS 2011
ISSN online 1818-5975
Erste Veröffentlichung
April 2011
Fotos: iStockphoto;
Europäische Union

Klimawandel, Urbanisierung, Alterung, bewaffneten Konflikten, politischer Instabilität und besseren Zukunftschancen.

Schwache Position von Migranten

Migranten, die ihre Gemeinschaft im Heimatland verlassen und oft nur begrenzten Zugang zu informellen sozialen Netzwerken und staatlichen Sozialdiensten haben, sind Risiken ausgesetzt. Dies gilt insbesondere für niedrig qualifizierte Migranten, die keine Papiere haben oder sich illegal im Land aufhalten: Sie repräsentieren rund 50 Millionen Menschen weltweit.

Wichtige Zahlen und Fakten

- 2009 gab es 214 Millionen Migranten weltweit, das sind 3 Prozent der Weltbevölkerung.
- Bis zum Jahr 2050 wird es zwischen 235 und 415 Millionen Migranten weltweit geben.
- Die wichtigsten Migrationsströme verlaufen von Ländern mit niedrigeren Einkommen in solche mit höheren (Süd-Nord-Migration), aber es gibt auch erhebliche Bewegungen zwischen den Ländern mit niedrigeren Einkommen (Süd-Süd-Migration).
- Im Jahre 2000 stammten rund 70 Prozent der Migranten aus Ländern mit niedrigen oder unteren mittleren Einkommen, wobei diese nur 40 Prozent der Migranten aufnahmen. Rund 19 Prozent kamen aus Ländern mit hohen Einkommen, während diese rund 50 Prozent der Migranten beherbergten.
- 2005 wohnten 40 Prozent der Migranten weltweit in einem Entwicklungsland. Die meisten von ihnen dürften aus einem anderen Entwicklungsland gekommen sein.
- Es sind vor allem die Migranten zwischen den Ländern des Nordens, die Zugang zum Sozialschutz haben und entsprechende Ansprüche übertragen können; sie stellen 23 Prozent der Migranten weltweit.
- Am stärksten benachteiligt sind Migranten zwischen Regionen mit niedrigen Einkommen, wo der formale Sozialschutz weniger entwickelt ist und die Migration häufig illegal verläuft.

Auch für reguläre Wanderarbeiter kann der Zugang zur sozialen Sicherheit und Gesundheitsversorgung begrenzt sein oder gar nicht bestehen. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn sie zuvor Beiträge in die Systeme ihres Heimatlandes oder des ehemaligen Gastlandes gezahlt haben. Oft werden die Leistungen aus diesen Systemen bei der Ankunft im neuen Gastland eingestellt oder reduziert.

Ein weiteres Problem, insbesondere bei temporärer Migration, kann darin bestehen, dass die Beiträge an das System der sozialen Sicherheit des Gastlandes nach der Rückkehr des Migranten verfallen, da die erworbenen Leistungsansprüche nicht von einem Land auf das andere übertragbar sind.

Wachsende Zahlen von Migranten, insbesondere von Frauen, die als Hausangestellte tätig sind, geben Anlass zur Besorgnis. Sie stehen oft in informellen Beschäftigungsverhältnissen und sind in der Regel von den formalen Sozialschutzsystemen im Gastland ausgeschlossen und haben keinen regulären Beschäftigungsnachweis, wenn sie nach Hause zurückkehren.

Formaler Sozialschutz für Migranten

Für Migranten ist der Zugang zu formalem Sozialschutz von grundlegender Bedeutung, da er sich auf den Grad ihrer Verwundbarkeit auswirkt. Migranten und ihre Familien kommen oft nicht in den vollen Genuss des Sozialschutzes, da dieser Zugang erst nach einer längeren Wartezeit gewährt wird oder weil die Familienmitglieder in verschiedenen Ländern leben. Wenn die Migranten kein ausreichendes Einkommen erzielen, das all ihre Bedürfnisse – und die ihrer Angehörigen – abdeckt, wird ihre Position weiter geschwächt, vor allem wenn sie keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Unter dem Begriff der Übertragbarkeit von Ansprüchen in der sozialen Sicherheit versteht man die Möglichkeit, erworbene Rechte oder Ansprüche auf soziale Sicherheit über den gesamten Erwerbszeitraum zu beziehen, zu erhalten und zu übertragen, unabhängig von der Staatsbürgerschaft und dem Land des Wohnsitzes. Ist diese Übertragbarkeit nicht gegeben, müssen Migranten finanzielle Verluste befürchten, wenn sie das Gast- oder das Heimatland verlassen. Dagegen können sie vom System der sozialen Sicherheit oder der Gesundheitsversorgung ihres Heimatlandes profitieren, obwohl sie den größten Teil ihres Erwerbslebens im Ausland verbracht haben. Diese Lösung könnte haushaltspolitische Konsequenzen für die Sozialschutzsysteme der Heimatländer mit sich bringen.

Besteht keine Übertragungsmöglichkeit für Migranten, kann sich dies auf ihre Arbeitsmarktaktivitäten auswirken. Wenn sie nicht voll in den Genuss der von ihnen gezahlten Beiträge zur sozialen Sicherheit kommen – da die aus diesen finanzierten langfristigen Leistungen nicht zugänglich oder nicht übertragbar sind –, kann dies zur Umgehung der Beitragszahlung führen oder einer Beschäftigung im informellen Sektor Vorschub leisten. Einige Arbeitgeber dürften solche Entscheidungen sogar mittragen.

In Fällen, in denen die Migranten ihre Beiträge gezahlt haben, können sie sich dafür entscheiden, nicht nach Hause zurückzukehren und im Gastland zu bleiben, um nicht die erwartete zukünftige Rente zu verlieren. Abgesehen von den Überweisungen in die Heimatländer, berauben solche Entscheidungen die Heimatländer – in vielen Fällen Entwicklungsländer – wichtiger positiver Entwicklungsanreize. Die Anspruchsberechtigung kann natürlich auch mit dem Wohnsitz verknüpft sein. In diesen Fällen schließt die Gesetzgebung gewöhnlich Personen aus, die sich nicht auf dem jeweiligen Staatsgebiet aufhalten.

Bilaterale und multilaterale Vereinbarungen

Auf der internationalen Ebene werden gesetzliche Bestimmungen zur sozialen Sicherheit von Migranten von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit geregelt. Bilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit enthalten gewöhnlich Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung zwischen Staatsbürgern und Migranten bezüglich der sozialen Sicherheit und zur Zusammenarbeit zwischen den Trägern der sozialen Sicherheit der Unterzeichnerstaaten. Solche Vereinbarungen koordinieren die Gesamtberechnung der Beitragszeiten, die Wanderarbeiter in den beiden Ländern angesammelt haben, und regeln die Übertragung und

Zahlung der erworbenen Ansprüche auf soziale Sicherheit. Die meisten Vereinbarungen beziehen sich auf langfristige Leistungen wie Renten.

Fast alle Migranten, die sich zwischen OECD-Ländern mit hohen Einkommen bewegen, sind von bilateralen Vereinbarungen abgedeckt. Die wichtigsten Entsendeländer von Migranten (Bangladesch, Indien, Mexiko, Volksrepublik China und Ukraine) haben nur sehr wenige Vereinbarungen dieser Art abgeschlossen. Dennoch gelang es einigen Entwicklungsländern (Algerien, Marokko und der Türkei), die Mehrheit ihrer Migranten auf diese Weise erfolgreich zu schützen.

Multilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit, die ganze Ländergruppen abdecken, bestehen bereits in der Europäischen Union (EU), dem Golf-Kooperationsrat (GCC), CARICOM (Karibische Gemeinschaft), MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*) und in Zukunft auch im Rahmen des Iberoamerikanischen Übereinkommens zur sozialen Sicherheit. Die EU steht an der Spitze von Bemühungen, die Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit innerhalb der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (EMP) auszubauen. Eine weitere wichtige regionale Initiative stellt die 2007 von der ASEAN (Südostasiatische Staatengemeinschaft) verabschiedete Cebu-Erklärung über den Schutz und die Förderung der Rechte von Wanderarbeitern dar. Was die multilateralen Institutionen angeht, bietet das aktive Engagement der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) für eine gerechtere Behandlung von Wanderarbeitern durch ihre Übereinkommen und Empfehlungen einen all diese Initiativen unterstützenden Rahmen.

Multilaterale Vereinbarung des MERCOSUR

Im Jahre 2008 haben die MERCOSUR-Länder (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) ein System eingeführt, das die Rentenanträge von Personen bearbeitet, die in diesen Ländern gearbeitet haben. Das System (SIACI – System internationaler Vereinbarungen) verwaltet einen Teil des Rentenantragsverfahrens, das von der multilateralen Vereinbarung reguliert wird. Es erlaubt dem Einzelnen, im Land seines Wohnsitzes elektronisch mit den Trägern der sozialen Sicherheit in den Ländern zu kommunizieren, in denen er beschäftigt war, um die notwendigen Informationen für die Bearbeitung seines Antrags zu erhalten.

Deckungsmöglichkeiten für Migranten aus dem Süden

Es gibt drei wesentliche Ursachen dafür, dass Länder in weniger entwickelten Regionen nicht stärker an bi- oder multilateralen Verhandlungen über soziale Sicherheit beteiligt sind: die schwache inländische Entwicklung der sozialen Sicherheit, niedrige Deckungsniveaus der heimischen Bevölkerung und fehlende nationale Verwaltungskapazitäten. Naturgemäß erfordern bilaterale Vereinbarungen einen Konsens der beiden Parteien. Eine Schwierigkeit kann hier darin bestehen, dass Länder, die Migranten aufnehmen oft weniger Anreize haben, solche Vereinbarungen abzuschließen, als die Länder, die Migranten entsenden. Obwohl es häufig an einer Deckung durch die soziale Sicherheit mangelt, gibt es Belege dafür, dass es dem Herkunftsland angesichts entsprechender Verpflichtungen vonseiten der Aufnahmeländer möglich ist, verstärkt Verantwortung für den Sozialschutz ihrer Migranten zu übernehmen, indem sie entweder entsprechende Fonds für die Arbeitnehmer in Übersee einrichten oder freiwillige Beiträge zu den Systemen im Heimatland zulassen.

Philippines' Overseas Workers Welfare Fund

Angesichts der Tatsache, dass die Arbeitsmigration die Wanderarbeiter und ihre Familien oft vom System der sozialen Sicherheit im Heimatland abschneidet, haben die Philippinen einen Wohlfahrtsfonds für Arbeitnehmer in Übersee (*Overseas Workers Welfare Fund*) eingerichtet, der Wanderarbeitern sowie den zurückgelassenen Familien eine Sozialversicherung bietet. Der aus Beiträgen der Wanderarbeiter finanzierte Fonds deckt Zahlungen an die Migranten und ihre Familien im Falle des Todes, der Invalidität oder bei notwendigen Reisekosten ab. Andere Länder wie Sri Lanka und Bangladesch haben ein Sozialschutzsystem für Wanderarbeiter geschaffen.

Es gibt sicher kein für alle relevantes, alleiniges Modell für die Verbesserung der sozialen Sicherheit von Süd-Süd-Migranten. Angesichts des begrenzten Umfangs von Leistungen der sozialen Sicherheit und einer geringen Deckung der Bevölkerung in vielen Entwicklungsländern dürfte es verfrüht sein, sich mit der fehlenden Übertragbarkeit von Leistungen zu befassen. Eine effektive politische Maßnahme wäre zunächst ein besseres Migrationsmanagement in Regionen mit niedrigeren Einkommen, insbesondere für Migranten ohne Papiere; dann sollte ein Schwerpunkt bei der Verbesserung des Sozialschutzes der schwächsten Migrantengruppen (Frauen, Kinder, Flüchtlinge und Migranten ohne Papiere) und der Entwicklung von Normen für die zukünftige Koordination von Systemen der sozialen Sicherheit gesetzt werden, um die Übertragbarkeit erworbener Ansprüche zu sichern.

Die Finanzierung des Migrantenschutzes in den Gastländern

Es wird oft behauptet, dass ein verbesserter Sozialschutz für Migranten den Gastländern Kosten verursacht. Dies ist nicht unbedingt der Fall. Zwei Bereiche, die hier zu berücksichtigen sind, sind die Nettobeiträge der Wanderarbeiter und die Kosten für eine volle Übertragbarkeit der Leistungen. Was Letztere angeht, kommen die meisten Studien im Rahmen einer Analyse des Nettobeitrags der Migranten zu den Sozialschutz- und Steuersystemen zu dem Schluss, dass die Migranten und ihre Familien offensichtlich Nettobeitragszahler sind. Was die verbesserte Übertragbarkeit von Rentenleistungen aus Systemen im Umlageverfahren betrifft, scheint die volle Übertragbarkeit erworbener Ansprüche von Migranten nur geringfügige Auswirkungen auf die Finanzen des Systems der sozialen Sicherheit zu haben.

Angesichts der Alterung der Bevölkerung und sich verschlechternder Abhängigkeitsquoten gerade in Ländern mit höheren Einkommen, können Wanderarbeiter dazu beitragen, die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit zu unterstützen. Eine bessere Übertragbarkeit der Leistungen könnte dagegen zu einem Nettoverlust für die Gastländer

führen, wenn auch in geringerem Umfang. Für die Migranten bedeutet eine solche verstärkte Übertragbarkeit eine erhebliche Verbesserung der Einkommenssicherheit im gesamten Lebensverlauf, insbesondere aber im Alter.

Schlussfolgerungen

Der Migrationsvorgang selbst ist für Migranten und ihre Familien ein Sozialschutzmechanismus: Er bietet höhere Einkommensmöglichkeiten, erlaubt Überweisungen ins Heimatland und damit Sozialschutz.

Reguläre Migranten kommen in den Genuss gesetzlicher Regelungen, beschäftigungsabhängiger Leistungen, staatlicher Unterstützung und der Übertragbarkeit von erworbenen Ansprüchen. Irreguläre Migranten im informellen Sektor bleiben hingegen davon ausgeschlossen. Die politische Herausforderung besteht darin, die Migration sicherer zu gestalten, vor allem für irreguläre Migranten, um die aus dieser wichtigen Strategie zur Existenzsicherung gewonnenen Vorteile zu optimieren.

Die Schwierigkeiten bei der Ausdehnung der Deckung sind oft länderspezifisch und mit der Gestaltung des Systems der sozialen Sicherheit verknüpft. Unter Berücksichtigung dieses Umstands hat die IVSS eine *Strategie zur Ausdehnung der Deckung* ausgearbeitet, um Maßnahmen zu steuern, die den Kapazitäten und Mandaten der Träger der sozialen Sicherheit entsprechen. Die IVSS-Strategie wird auch für Migranten die Ausdehnung der Deckung erleichtern, insoweit die IVSS-Mitgliedsorganisationen Aktionspläne entwickeln und umsetzen, um den nationalen Ausdehnungsproblemen zu begegnen.

In den weniger entwickelten Regionen kommt es in erster Linie jedoch darauf an, die Diskussion über die Deckung der Wanderarbeiter in der sozialen Sicherheit im Rahmen eines breiteren politischen Ansatzes zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit zu diskutieren.

Wichtige politische Schlussfolgerungen

- Zunächst müssen grundlegende Menschen- und Sozialrechte für alle Migranten gesichert werden, unabhängig von ihrem Wohnsitz.
- Zweitens müssen Unterstützung und Fortbildung bereitgestellt werden, damit die Träger der sozialen Sicherheit Kapazitäten entwickeln, um die Deckung auszudehnen.
- Drittens muss das Augenmerk auf den gesetzlichen Zugang und die volle Übertragbarkeit beitragsabhängiger Leistungen der sozialen Sicherheit für alle gerichtet werden.

Die IVSS dankt Rachel Sabates-Wheeler und Johannes Koettl für ihren Beitrag zu dieser Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt*.

Quellen

Ginneken, W. van. 2010. ***Die soziale Sicherheit für Migranten öffnen*** (Konferenzbericht, Weltforum für soziale Sicherheit, Kapstadt, 29. November – 4. Dezember). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2009. *Gute Praxis in der sozialen Sicherheit: das Beispiel MERCOSUR*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. <http://www.issa.int/News-Events/News2/Good-practices-in-social-security-The-case-of-MERCOSUR> (eingesehen am 09.03.2011).

IVSS. 2010. *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit* (Konferenzbericht, Weltforum für soziale Sicherheit, Kapstadt, 29. November – 4. Dezember). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Sabates-Wheeler, R.; Koettl, J. 2010. „Sozialschutz für Migranten: Herausforderungen im Zuge sich verändernder Migrationsströme", in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit,* Bd. 63. Nr. 3-4.

Die **Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS)** ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | **www.issa.int**